



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 28

Tomo IV

Agosto de 2023

Plenos Regionales (2), Plenos de Circuito
y Tribunales Colegiados de Circuito (1)

GACETA

*del Semanario Judicial
de la Federación*

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



GACETA

del *Semanario Judicial*
de la *Federación*

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

Libro 28

Tomo IV

Agosto de 2023

Plenos Regionales (2), Plenos de Circuito
y Tribunales Colegiados de Circuito (1)

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. José Zamora Grant
*Encargado del Despacho
de la Dirección General*

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

PRIMERA SALA

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

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

SEGUNDA SALA

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

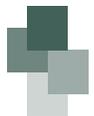
Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf

Cuarta Parte

PLENOS REGIONALES (2)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE CONCEDERLA RESPECTO DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (CRE), EN LA QUE REVOCÓ EL PERMISO PARA EXPENDER PETROLÍFEROS AL PÚBLICO, POR NO RENDIR LOS INFORMES TRIMESTRALES RELATIVOS A VOLÚMENES Y DEMÁS INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA OPERACIÓN DE LA ESTACIÓN DE SERVICIO, POR CONTRAVENIR DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO Y SEGUIR PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 6/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO,
SEXTO, OCTAVO Y DÉCIMO PRIMERO, TODOS EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 14 DE ABRIL DE
2023. TRES VOTOS DE LAS MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA
CAMPUZANO GALLEGOS (PRESIDENTA) Y ROSA ELENA
GONZÁLEZ TIRADO Y DEL MAGISTRADO GASPAR PAULÍN
CARMONA. PONENTE: MAGISTRADA ROSA ELENA GONZÁLEZ
TIRADO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTRUITA FLORES.

Ciudad de México. El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, en sesión del día catorce de abril de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción **6/2023**, suscitada entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Primero, Sexto, Octavo y Décimo Primero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

I. ANTECEDENTES

Denuncia de la contradicción ante el extinto Pleno de Circuito. Por escrito presentando el cuatro de noviembre de dos mil veinte, *********, autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo de *********, Sociedad Anónima de Capital Variable, parte impetrante de amparo en las quejas de las que derivaron los criterios contendientes denunció ante el Pleno en Materia Ad-



ministrativa del Primer Circuito, la posible contradicción de criterios suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero, Sexto, Octavo y Décimo Primero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, con residencia en esta ciudad, la cual se radicó bajo el expediente 29/2020 de su índice.

Vigencia de los criterios. Por acuerdo del diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, se tuvo al director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6, párrafo séptimo, del Acuerdo General 17/2019, de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informando que de la consulta al sistema correspondiente, así como de la revisión de los acuerdos de admisión de denuncias de contradicción de criterios dictados por la presidencia del Alto Tribunal, no se advertía la existencia de alguna contradicción de criterios radicada en éste, en la que el tema a dilucidar guardara relación con el diverso: **"DETERMINAR SI PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN CONTRA DE ACTOS DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA O SI DICHA CONCESIÓN RESULTARÍA CONSTITUTIVA DE DERECHOS PROPIOS DEL JUICIO DE AMPARO."**

Remisión. Por copia autorizada del correo institucional del secretario de Acuerdos del extinto Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, en cumplimiento al contenido del artículo tercero transitorio del Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, se remitieron a este órgano jurisdiccional (según consta en el acta de entrega-recepción), los asuntos pendientes de resolución, entre los cuales se encuentra el expediente electrónico de la contradicción de criterios tramitado bajo el número 29/2020.

Radicación. Por acuerdo de uno de febrero de dos mil veintitrés, la Magistrada presidenta de este Pleno Regional ordenó formar y registrar el expediente con el número **6/2023**; se avocó al conocimiento y trámite para emitir la resolución que en derecho corresponda respecto de la denuncia de la posible contradicción de criterios y además, tomando en consideración el tiempo transcurrido



entre la integración del expediente de origen y el relativo a la recepción del mismo, se solicitó a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, para que dentro del término de cinco días, informaran si los criterios emitidos que motivaron la contradicción de criterios, aun se encontraban vigentes, en su caso, las causas para tenerlos por superados o abandonados; asimismo, solicitó a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la actualización del informe relativo a la existencia de alguna contradicción de criterios radicada en el Alto Tribunal, en la que el tema a dilucidar guardara relación con el antes precisado.

Turno. Por acuerdo de dieciséis de marzo de dos mil veintitrés, se enviaron los autos a la ponencia de la Magistrada Rosa Elena González Tirado, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

Amicus curiae. En el presente asunto no se recibió promoción alguna a través de la figura del *amicus curiae* que amerite pronunciamiento específico, hasta el momento en que se incluyó en la lista la presente contradicción de criterios; y,

II. 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; 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, en virtud de que la contradicción se suscitó entre Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, es decir, pertenecientes a la Región Centro-Norte.



III. LEGITIMACIÓN

De conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo –*en su redacción anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de siete de junio de dos mil veintiuno*–, la contradicción de criterios fue denunciada por parte legitimada, pues se trata de ***** , autorizado en términos amplios de lo previsto en el artículo 12 de la Ley de Amparo, dentro de los juicios de amparo indirecto ***** , ***** , ***** y ***** , del índice de los Juzgados Tercero, Décimo Primero y Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, respectivamente, que dieron lugar a las quejas administrativas ***** , ***** , ***** y ***** , del índice del Décimo Primer, Octavo, Sexto y Primer Tribunal Colegido en Materia Administrativa del Primer Circuito, respectivamente, los cuales constituyen los criterios contendientes en esta contradicción.

Sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J. 152/2008 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 227, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, con número de registro digital: 168488, de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA."

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de criterios denunciada, es importante formular una breve referencia de los antecedentes de cada asunto y, posteriormente, transcribir las consideraciones de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

Del recurso de queja 96/2020 del índice del Primer Tribunal Colegido en Materia Administrativa del Primer Circuito, se advierten los siguientes antecedentes:



I. Por escrito presentado el once de septiembre de dos mil veinte, ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable promovió demanda de amparo en la que señaló como autoridades responsables a la Comisión Reguladora de Energía, a la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Comisión Reguladora de Energía, así como a las Cámaras de Diputados y Senadores, y otra autoridad; de las dos primeras reclamó la emisión de la resolución ***** derivada del procedimiento administrativo identificado con el expediente *****; de las otras dos autoridades reclamó el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, en los siguientes segmentos: "... y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que impongan multas, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva" y "*En las decisiones fundadas y motivadas que sean aprobadas por los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, no podrá alegarse un daño o perjuicio en la esfera económica por aquellos que realicen las actividades reguladas*", aplicados en la referida resolución.

II. La demanda se turnó al Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, cuyo titular se declaró legalmente incompetente por razón de la materia, y ordenó su remisión al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en la misma ciudad en turno, por auto de dieciocho de septiembre de dos mil veinte; el asunto fue turnado a la Juez Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien por auto de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte, ordenó su registro con el número ***** , se avocó a su conocimiento y lo admitió a trámite. En diverso auto de esa misma fecha negó la suspensión provisional.

III. En contra de esa resolución la quejosa interpuso recurso de queja, que fue turnado al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en donde se registró con el número *****; y en sesión de dos de octubre de dos mil veinte, declaró fundados los agravios expresados, en consecuencia, revocó el auto recurrido y concedió la suspensión provisional, al tenor de los siguientes razonamientos:

"TERCERO.—Para dar el tratamiento que corresponde a los argumentos de la inconforme, es necesario relatar las consideraciones en que la juzgadora apoyó su determinación.



"...

"Bajo tales consideraciones, la juez negó la suspensión provisional, ya que, dijo, no se satisfizo la condicionante prevista en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

"Para combatir esa determinación, en su primer agravio (en realidad es el único), la recurrente alega que la resolución es ilegal, ya que la juzgadora se limitó a señalar que se afecta el orden público y las facultades de las autoridades administrativas conforme a la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, sin motivar las razones de esa afectación.

"...

"Para dar la solución que corresponde, es determinante precisar los efectos para los cuales se solicitó la suspensión.

"De la copia certificada de la demanda de amparo que remitió la juzgadora se observa que la pretensión de la promovente con la obtención de la suspensión es que no se ejecute la revocación contenida en la resolución reclamada y se le permita seguir desempeñando la actividad amparada con el permiso que tiene.

"En vinculación con lo anterior, si bien la resolución reclamada fue dictada por la Comisión Reguladora de Energía y el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética establece que, entre otros actos, ese tipo de determinaciones no serán objeto de suspensión, lo trascendente es que en la tesis aislada **2a. CLIX/2017**, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya definió que como esa disposición se trata de una excepción a la procedencia de la medida cautelar dentro del juicio de amparo, que no se encuentra en el Texto Constitucional o en la Ley de Amparo, transgrede el principio de reserva de ley.

"El criterio del que se da noticia puede ser consultado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, octubre de 2017, Tomo II, página 1232, que establece:



"SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE LOS ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA, ES INCONSTITUCIONAL POR NO RESPETAR EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY REGLAMENTARIA.' (Se transcribe)

"Por tal razón, para la solución del asunto únicamente se atenderá a lo dispuesto por la Ley de Amparo.

"Para tal efecto, resulta indispensable informar que, aun cuando no se ha establecido un criterio que defina en forma concluyente lo que se deba entender por **interés social y orden público**, se puede inferir, en términos generales, que se sigue perjuicio al primero cuando, de ser paralizados los actos reclamados, se causen daños y perjuicios a la colectividad, se le prive de un provecho concreto con la ejecución del acto reclamado, o se obstaculice directamente la satisfacción de una necesidad pública.

"Por otra parte, se contravienen disposiciones de orden público al otorgar la medida cautelar cuando dichas disposiciones tutelen auténticamente los derechos de la colectividad, tiendan a evitar un mal o busquen satisfacer una necesidad de la sociedad, siempre que la concesión afecte ese orden público y, en todo caso, se deben ponderar los diversos grados de afectación que se causen al interés social y al orden público, así como los daños y perjuicios que pueda sufrir el gobernado con la ejecución del acto reclamado, a fin de resolver si es viable o no proveer su suspensión.

"Es relación con esas consideraciones es ilustrativa la jurisprudencia sustentada por este tribunal colegiado, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 64, Sexta Parte, página 78, que establece:

"SUSPENSIÓN, INTERÉS SOCIAL O INTERÉS PÚBLICO, SU DEMOSTRACIÓN.' (Se transcribe)

"Por consiguiente, el concepto de disposiciones de orden público comprende aquellas normas previstas en los ordenamientos legales que tienen como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad, evitar un mal o proveer a la satisfacción de una necesidad de la sociedad, siempre que la medida afecte



ese orden público, y por interés social se debe considerar el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o utilidad, la satisfacción de una necesidad colectiva o le evite una perturbación pública.

"Hecha tal precisión, hace referencia al caso concreto en que la quejosa promovió demanda de amparo en contra de la resolución *****, de veintisiete de agosto de dos mil veinte, dictada por la Comisión Reguladora de Energía, en la que revocó el permiso ***** que le fue otorgado para expender gasolina magna, premium y diésel en la estación de servicio ubicada en *****, esquina *****, *****, código postal *****, en Veracruz, Veracruz de Ignacio de la Llave.

"En esa determinación se explicó que se inició el procedimiento para la revocación del permiso, ya que, presuntivamente, la actora incumplió con las obligaciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos, su reglamento y en las condiciones del propio permiso, pues no demostró haber presentado:

"La póliza o documentos que acrediten la contratación y vigencia de las garantías y los seguros, incluyendo aquellos necesarios para cubrir daños a terceros por responsabilidad civil con motivo de la realización de la actividad permitida, en dos mil dieciséis, dos mil diecisiete y dos mil dieciocho.

"Los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, de conformidad con los formatos autorizados durante los periodos de octubre a diciembre de dos mil dieciséis, enero a marzo de dos mil diecisiete y enero a marzo de dos mil dieciocho.

"El dictamen anual de operación y mantenimiento para la acreditación de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-ASEA-2016, Diseño, construcción y mantenimiento de estaciones de servicio para almacenamiento y expendio de diésel y gasolina, en dos mil dieciséis.

"Al analizar las manifestaciones de la permissionaria, la responsable explicó que si bien demostró que en dos mil dieciséis, dos mil diecisiete y dos mil dieciocho acreditó la obligación sustantiva relativa a la contratación de los seguros, con lo que mitigó el riesgo en que pudo haber puesto a las personas en caso



de que no contara con ellos por la actividad que realiza, lo cierto es que no cumplió con el deber formal de la información correspondiente al cumplimiento de la primera.

"Destacó que la quejosa también gestionó el dictamen correspondiente de mantenimiento y operación para la acreditación de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-ASEA-2016 para dos mil diecisiete, en el cual obtuvo una calificación aprobatoria; no obstante, incumplió el deber formal de informar ese cumplimiento.

"Finalmente precisó que tampoco dio cumplimiento a la obligación formal de rendir los informes trimestrales relacionados con los volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio de conformidad con los formatos aplicables.

"En virtud de tales consideraciones, definió que las omisiones son contrarias a lo que establecen tanto la condición octava del permiso como los artículos 84, fracciones XVIII y XXI, de la Ley de Hidrocarburos y 52 del Reglamento de las Actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos, por lo que, en apego a lo dispuesto en el diverso 56, fracciones I y V, del primer ordenamiento, revocó el permiso.

"Como se observa de la relatoría de las consideraciones del acto reclamado, la quejosa fue sancionada por el incumplimiento a diversas **obligaciones formales**, relacionadas con no hacer del conocimiento de la responsable la contratación de seguros, la presentación del dictamen de operación y mantenimiento de la estación de servicio, así como la rendición de los informes trimestrales de los volúmenes y demás datos relacionados con la operación de la estación, lo que, incluso, reconoció la propia autoridad responsable en su resolución.

"Dicho de distinta forma, las conductas imputadas a la quejosa no se vinculan con el desacato a algún deber de carácter sustantivo, esto es, aquel que le permite desempeñar la actividad de expendio de combustibles, como lo sería, precisamente, tomando como ejemplo el indicado por la responsable en su resolución, no contar con el seguro de daños a terceros o por responsabilidad civil, exigido por la normatividad que la regula.



"Por esas razones se estima que, contrario a lo resuelto por la juzgadora, el otorgamiento de la suspensión no contraviene disposiciones de orden público ni afecta el interés social.

"Efectivamente, las disposiciones que la responsable estimó infringidas con el incumplimiento a las obligaciones impuestas a la promovente no tutelan derechos colectivos, menos tienden a evitar un mal o buscan satisfacer una necesidad de la sociedad, como se desprende de su contenido:

"Ley de Hidrocarburos

"Artículo 84.' (Se transcribe)

"Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos

"Artículo 52.' (Se transcribe)

"Como se observa, el primer precepto no establece otra cosa que obligaciones formales a los permisionarios.

"Si bien **la disposición reglamentaria** prevé una **obligación** sustantiva para los titulares de los permisos de **contratar y mantener vigentes los seguro por daños**, incluyendo aquellos necesarios para cubrir los daños a terceros, lo cierto es que **la responsable no estimó incumplido ese deber**, pues en el procedimiento la quejosa si demostró que cuenta con los seguros de dos mil dieciséis, dos mil diecisiete y dos mil dieciocho, sino **solamente el relativo a rendir el informe sobre la contratación y vigencia**.

"En virtud de lo anterior, si las obligaciones que la autoridad responsable estimó incumplidas únicamente trascienden a que rinda diversos informes, cuya finalidad únicamente es mantener comunicada a la autoridad sobre el desempeño de la actividad regulada (expendio de combustible), mas no se encuentran vinculadas con algún impedimento para realizarla, se concluye que el otorgamiento de la medida cautelar **no afecta el interés social**.

"Si bien la sociedad está interesada en que las estaciones de expendio de combustibles cumplan con todas las obligaciones relativas al desempeño de esa



actividad para que se garantice la eficacia y calidad del servicio, no se puede obviar que, tratándose de deberes formales, como es la presentación de informes, no trascienden a tal aspecto, por tal razón se considera que esa colectividad no resiente algún daño, siendo superior el perjuicio que se puede ocasionar a la quejosa con la negativa de la suspensión, porque, de no ser paralizados los efectos de la revocación del permiso estaría impedida para desempeñar la actividad que realiza al amparo del mismo, lo que no podría ser reparado aun cuando, eventualmente, se conceda la protección constitucional.

"No es obstáculo a lo anterior el hecho de que la juzgadora haya establecido que, de ser otorgada la medida cautelar, se perjudicarían las facultades de la autoridad responsable, pues, al margen de que no estableció cuáles se verían obstaculizadas, lo relevante es que esa afirmación es incorrecta, ya que sus atribuciones para comprobar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los permisionarios ya fueron ejercidas a través del procedimiento del cual emana la resolución reclamada, a partir de los cuales concluyó que la quejosa no cumplió con diversas obligaciones formales.

"Al resultar esencialmente fundados los agravios, lo que se impone es revocar el auto recurrido y conceder la **suspensión provisional** para el efecto de que no se ejecute la resolución reclamada y la quejosa pueda seguir desempeñando la actividad autorizada mediante el permiso que se le otorgó.

"No obstante, con fundamento en el artículo 135 de la Ley de Amparo, aplicado por analogía, se establece como requisito de efectividad para que surta efectos la suspensión, que la quejosa cumpla con los deberes formales que motivaron la revocación del permiso, esto es, que **remita a la responsable**: a) los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, de conformidad con los formatos autorizados durante los periodos de octubre a diciembre de dos mil dieciséis, enero a marzo de dos mil diecisiete y enero a marzo de dos mil dieciocho; b) las pólizas de seguros de daños a terceros; y, c) el dictamen correspondiente de mantenimiento y operación para la acreditación de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-ASEA-2016 para dos mil diecisiete.

"Para tal efecto, se le concede un plazo de tres días, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos



Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, para que demuestre ante el órgano judicial haber remitido tal información a la responsable, en el entendido que, ante su incumplimiento, la medida cautelar no surtirá efectos. ..."

Por su parte, en el recurso de queja ***** , del índice del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con residencia en la Ciudad de México, se tienen como antecedentes los siguientes:

I. ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable promovió juicio de amparo indirecto en contra de la Comisión Reguladora de Energía, la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Comisión Reguladora de Energía, las Cámaras de Diputados y Senadores, y otra autoridad; respecto de las dos primeras reclamó la emisión de la resolución ***** derivada del procedimiento administrativo con número de expediente ***** , y de las dos últimas, el artículo 27, párrafos primero y cuarto, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética en los siguientes segmentos: " ... y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que impongan multas, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva" y "*En las decisiones fundadas y motivadas que sean aprobadas por los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, no podrá alegarse un daño o perjuicio en la esfera económica por aquellos que realicen las actividades reguladas*", aplicados en la referida resolución.

II. La demanda se turnó al Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México, quien por auto de dieciocho de septiembre de dos mil veinte se declaró legalmente incompetente por razón de la materia, y la remitió al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México en turno. Por auto de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte, el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa de la indicada ciudad aceptó la competencia declinada, por lo que admitió la demanda, ordenó su registro con el número ***** , y ordenó la apertura del incidente de suspensión, en el que por auto de la misma fecha negó la suspensión provisional solicitada.

III. En contra de esa decisión la parte quejosa interpuso recurso de queja, el cual fue turnado al Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del



Primer Circuito, en donde se registró con el número QA. *****; y en sesión extraordinaria virtual de nueve de octubre de dos mil veinte, declaró infundado el medio de impugnación, por las razones que a continuación se reproducen:

"SEXTO.—Con el propósito de determinar lo que legalmente proceda respecto a los planteamientos contenidos en los conceptos de agravio, es menester conocer los antecedentes relevantes de los actos reclamados en el juicio de origen.

"- Como ya se precisó en un apartado previo de esta resolución, la parte quejosa promovió juicio de amparo indirecto en contra de los siguientes actos:

"1. La resolución número *****, de veintisiete de agosto de dos mil veinte, derivada del Procedimiento Administrativo con número de expediente *****, emitida por el Pleno de la Comisión Reguladora de Energía.

"2. La iniciativa, discusión, aprobación, omisión de veto y promulgación, del artículo 27, párrafos primero y cuarto, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia de Energía, que atribuyó a las Cámaras de Diputados y Senadores, del Congreso de la Unión y al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en el respectivo ámbito de sus atribuciones.

"- De los antecedentes que relató en su ocurso de demanda y de la impresión digital que anexó a la misma, se desprende que con fecha **veintinueve de octubre de dos mil quince**, la Comisión Reguladora de Energía le otorgó el Permiso de expendio de petrolíferos en estaciones de servicio número ***** que autoriza para expender Gasolina Magna y Gasolina Premium, en la estación de servicio de fin específico, ubicada en *****, en la colonia *****, Alcaldía *****, en esta Ciudad de México, de conformidad con la Resolución número ***** emitida por la Comisión en cita, que entró en vigor el uno de enero de dos mil dieciséis posterior, con una vigencia de treinta años.

"- Por otra parte, de la '**Resolución** de la Comisión Reguladora de Energía por la que se resuelve el procedimiento administrativo de revocación iniciado en contra de *****, titular del permiso de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio número ***** por encuadrar su conducta EN LAS



CAUSALES DE REVOCACIÓN tipificadas por el artículo 56, fracciones I y V, de la Ley de Hidrocarburos’, que en original se acompañó al curso de demanda, en lo que al presente estudio interesa, se desprende lo siguiente:

• Que en el inicio del procedimiento de sanción se imputaron a la sociedad quejosa –aquí recurrente–, las conductas que a continuación se precisan y, como fuente normativa de las obligaciones que se estimaron omitidas, los siguientes:

"CONDUCTA	"FUENTE NORMATIVA DE LA OBLIGACIÓN
<p>"a) No haber presentado ante la Comisión Reguladora de Energía la póliza o documentos que acrediten la contratación y vigencia de las garantías y los seguros incluyendo aquellos necesarios para cubrir daños a terceros por responsabilidad civil con motivo de la realización de la actividad permitida, respecto de los años dos mil diecisiete, dos mil dieciocho y dos mil diecinueve.</p>	<p>"Condición octava, fracción I del permiso *****", artículo 52 del Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, resolutive primero, penúltimo y último párrafo, de la resolución ***** publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de mayo de dos mil quince.</p>
<p>"b) No haber presentado ante la Comisión Reguladora de Energía los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, de conformidad con los formatos autorizados, durante los periodos de octubre-diciembre de dos mil dieciséis, enero-marzo, abril-junio de dos mil diecisiete y enero-marzo de dos mil dieciocho.</p>	<p>"Condición octava, fracción V, del permiso *****", en relación con lo previsto en los artículos 84, fracción XXI, de la Ley de Hidrocarburos, 54 y 58 del Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, resolutive primero, penúltimo y último párrafo, de la resolución ***** publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de mayo de dos mil quince.</p>
<p>"c) No haber presentado ante la Comisión Reguladora de energía, el dictamen anual de operación y mantenimiento para la acreditación de la NOM-005-ASEA-2016, Diseño, construcción y mantenimiento de Estaciones de servicio para almacenamiento y expendio de diésel y gasolina, respecto del año de dos mil diecisiete.</p>	<p>"Condición octava, párrafo primero, del permiso *****", en relación con lo previsto en los artículos 84, fracción XXI, de la Ley de Hidrocarburos, 54 y 58 del Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, resolutive primero, penúltimo y último párrafo, de la resolución ***** publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de mayo de dos mil quince.</p>



"• Que en relación con la conducta especificada en el inciso **a)**, la autoridad determinó que si bien el permisionario acreditó mediante la exhibición de las pólizas de los años dos mil dieciséis, dos mil diecisiete y dos mil dieciocho, que contrató y mantuvo en vigor el seguro de daños para la estación de expendio de petrolíferos amparada con el permiso ***** (obligación sustantiva), lo cierto era que no dio cumplimiento a la obligación formal de presentar dicha documentación en tiempo y forma ante la Comisión, de conformidad con lo establecido en el resolutivo primero, último y penúltimo párrafos de la resolución ***** , publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de mayo de dos mil quince.

"• Que la conducta precisada en el inciso **b)** se encontraba acreditada, porque obraba en el expediente administrativo la constancia ***** de uno de abril de dos mil diecinueve, por la que la entonces Unidad de Petrolíferos de la Comisión hizo constar que, no obraba constancia que acreditara que el permisionario presentó los reportes trimestrales (octubre-diciembre de dos mil dieciséis, enero-marzo, abril-junio de dos mil diecisiete y enero marzo de dos mil dieciocho).

"• Que respecto de la diversa conducta a que se hizo alusión en el inciso **c)**, si bien el permisionario había exhibido el dictamen número ***** de treinta de diciembre de dos mil diecisiete, emitido por ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, en la que evaluó la conformidad de la NOM-005-ASEA-2016, Diseño, construcción y mantenimiento de Estaciones de servicio para almacenamiento y expendio de diésel y gasolina, respecto del año dos mil diecisiete, para la estación de servicio ubicada en ***** , en la colonia ***** , Alcaldía ***** , en esta Ciudad de México y, además había acreditado que presentó dicho dictamen ante la Agencia de Seguridad y Protección del Ambiente en el Sector Hidrocarburos, esos documentos devenían insuficientes para acreditar el cumplimiento de la obligación formal de presentar este documento en tiempo y forma ante la Comisión Reguladora de Energía.

"• Que con tales conductas se configuraron las causales de revocación previstas en las fracciones I y V del artículo 56 de la Ley de Hidrocarburos, en las que se dispone lo siguiente:



"Artículo 56.' (Se transcribe)

• Que con el objeto de individualizar la sanción a imponer en términos del artículo 87 de la Ley de Hidrocarburos, se tomaron en cuenta, además de la naturaleza de las obligaciones incumplidas, esto es, sustantivas o formales y los bienes jurídicos relevantes, a saber, la seguridad –conducta a)– e información sobre el desarrollo de la actividad permitida –conductas a), b) y c)–, los siguientes aspectos:

"Infracción	"Gravedad	"Daños	"Intencionalidad
<p>"a) No haber presentado ante la Comisión Reguladora de Energía la póliza o documentos que acrediten la contratación y vigencia de los seguros de daños incluyendo aquellos innecesarios para cubrir daños a terceros con motivo de la realización de la actividad permitida, respecto de los años 2016, 2017 y 2018.</p>	<p>"En el caso en concreto, el permisionario acreditó el cumplimiento de la obligación sustantiva relativa a la contratación de los seguros para los años 2016, 2017 y 2018, por lo que, con ello, mitigó el riesgo en que pudo haber puesto a las personas en caso de ausencia del seguro por la realización de la actividad permitida.</p> <p>"No obstante lo anterior, el permisionario no cumplió el deber formal de presentar a la Comisión la información idónea sobre el cumplimiento de esta obligación, lo que implicó que el Órgano Regulador no contara con la Información idónea</p>	<p>"Se estima que para esta conducta no se produjo un daño o se expuso al mismo a terceros, toda vez que en todo momento estuvo vigente un seguro de daños.</p> <p>"Sin embargo, en el caso concreto la afectación se produce con motivo del incumplimiento a un deber formal, es decir, de mantener en asimetría informativa al regulador respecto del debido cumplimiento de la obligación, lo que de suyo implica no poder garantizar en favor de los usuarios finales el debido cumplimiento de la normatividad respecto de la actividad permitida.</p>	<p>"Se considera que el permisionario si bien no incurrió en incumplimiento do-</p>



<p>"b) No haber presentado ante la Comisión Reguladora de Energía, el dictamen anual de operación y mantenimiento para la acreditación de la NOM-005-ASEA-2016, Diseño, construcción y mantenimiento de Estaciones de servicio para almacenamiento y expendio de diésel y gasolina respecto del año 2017.</p>	<p>sobre aseguramiento de los daños que pudiera provocar una actividad permitida que se encuentra bajo su tutela y supervisión continua.</p>	<p>"Se estima que para esta conducta no se produjo un daño o se expuso al mismo a terceros pues el permisionario gestionó el correspondiente dictamen de Operación y mantenimiento obtenido una calificación aprobatoria.</p>	<p>loso de la obligación de Presentar el dictamen anual de operación y mantenimiento para la acreditación de la NOM-005-ASEA-2016, incurrió en falta de diligencia al demostrar el cumplimiento de su obligación ante la Comisión.</p>
<p>"c) No haber presentado ante la Comisión Reguladora de energía los informes trimestrales (octubre-diciembre de 2016, enero-marzo, abril-junio de 2017 y enero-marzo</p>	<p>"En el caso concreto, el permisionario acreditó el cumplimiento de la obligación sustantiva relativa a haber gestionado y aprobado la evaluación de la conformidad de la norma oficial mexicana NOM-005-ASEA-2016, respecto del año 2017.</p>	<p>"Sin embargo, en el caso concreto la afectación se produce con motivo del incumplimiento a un deber formal, es decir de mantener en asimetría informativa al regulador respecto del debido cumplimiento de la obligación, lo que de suyo implica no</p>	<p>"Se estima que el permisionario incurrió en culpa en la falta de entrega de la información, pues era su deber entregar a la Comisión en</p>



<p>de 2018) de conformidad con los formatos aplicables.</p>	<p>"Esta obligación fue omitida de manera total por el permisionario, por ende, su incumplimiento reviste gravedad, pues dicho formato recaba información relativa a la actividad permitida."</p>	<p>poder garantizar en favor de los usuarios finales el debido cumplimiento de la normatividad respecto de la actividad permitida.</p> <p>"El incumplimiento de la obligación referida impide a la Comisión conocer de manera detallada la operación de la estación de expendio de petrolíferos en el trimestre octubre-diciembre de 2016, enero-marzo, abril-junio de 2017 y enero-marzo de 2018, información entre la cual se encuentra la relativa a volúmenes, la procedencia lícita del producto, capacidad del sistema expendio e información de precios e ingresos.</p>	<p>tiempo y forma para vigilar y supervisar el cumplimiento de la regulación aplicable a la actividad de expendio de petrolíferos.</p>
---	--	--	--

"• Que la titular del permiso de expendio al público de petrolíferos no era reincidente, pues no había sido sancionada en otras ocasiones por la comisión de las conductas antes especificadas.

"• Que lo procedente era **revocar** el permiso de expendio al público de petrolíferos número *****, en términos del mencionado artículo 56, fracciones I y V, de la Ley de Hidrocarburos, sin que pudiera optarse por otra sanción o medida.

"- Ahora bien, de la lectura integral del escrito de demanda –cuyo capítulo correspondiente se transcribió en un apartado previo de esta resolución– se



desprende que la pretensión de la promovente con la obtención de la suspensión es **que no se ejecute la revocación contenida en la resolución reclamada y se le permita seguir desempeñando la actividad amparada con el permiso número ***** que se le otorgó.**

"En vinculación con lo anterior, la quejosa –aquí recurrente– solicitó la inaplicación del artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, en la porción relativa a la imposibilidad para conceder la suspensión respecto de los actos emitidos por la Comisión Reguladora de Energía.

"- Sobre dicha solicitud, en el auto de **veinticuatro de septiembre de dos mil veinte**, la Secretaria encargada del despacho del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en esta Ciudad, determinó lo siguiente:

"...

"SÉPTIMO.—Sentado lo anterior, se procede al análisis de los argumentos hechos valer por la parte recurrente.

"...

"Como puede apreciarse, los agravios que se resumieron están basados en la idea fundamental de que la decisión de la juzgadora de negar la suspensión provisional es ilegal, debido a que, en términos del artículo 147 de la Ley de Amparo es procedente restituir provisionalmente a la quejosa en el goce del derecho violado, así como porque con el otorgamiento de la medida cautelar no se contravienen disposiciones de orden público ni el interés social.

"Dichos planteamientos, analizados en conjunto por así permitirlo el artículo 76 de la ley de la materia, son **parcialmente fundados** pero **insuficientes** para revocar el auto recurrido.

"Para corroborar tal aserto, debe decirse en primer lugar que, conforme al artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la suspensión en el juicio de amparo es una medida cautelar que, por



regla general, busca paralizar la ejecución de los actos reclamados, así como la de sus efectos y consecuencias, es decir, obra hacia el futuro y sólo excepcionalmente hacia el pasado, siempre con objeto de evitar que se consume de manera irreparable la violación de garantías y derechos alegada y la realización de daños y perjuicios de difícil reparación.

"No obstante, respecto de la posibilidad de otorgar efectos restitutorios a la suspensión, el artículo 147 de la Ley de Amparo establece:

"Artículo 147.' (Se transcribe)

"De este texto se desprende medularmente que, de ser procedente la suspensión y atendiendo a la naturaleza del acto, el juzgador ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guardan y, de ser posible material y jurídicamente, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se falla el juicio en lo principal.

"De acuerdo con ello, la suspensión no solamente tiene una función paralizadora de los efectos positivos de los actos reclamados, sino que, puede servir como una medida restitutoria provisional de los derechos que se han visto afectados.

"Por tanto, la propia Ley de Amparo vigente prevé la posibilidad de establecer efectos restitutorios provisionales en la suspensión –ya sea provisional o definitiva– o de tutela anticipada, al señalar que el Juez 'restablecerá provisionalmente en el goce del derecho violado'.

"Partiendo de lo anterior, este Tribunal Colegiado estima que la razón de la que se valió la juzgadora para negar la suspensión –de manera secundaria–, relativa a la imposibilidad de darle alcances restitutorios, **no fue jurídicamente correcta**, pues conforme a la normatividad vigente, el juzgador está autorizado para dar esos efectos a la medida cautelar a fin de preservar la materia del juicio y evitar daños en la esfera jurídica de la parte quejosa.

"Sirve de apoyo a lo anterior, por el criterio que sostiene, la jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la



Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, diciembre de 2019, Tomo I, página 286, de rubro y texto siguientes:

"SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA.' (Se transcribe)

"De ahí lo **parcialmente fundado** de los agravios vertidos por la recurrente, pues adverso a lo que se determinó en el auto recurrido, sí era jurídica y materialmente posible imprimir un efecto restitutorio a la medida cautelar solicitada, para que no se ejecutara la resolución reclamada por la que se revocó el permiso otorgado para el expendio de petrolíferos y, por ende, la quejosa pudiera seguir desempeñando la actividad que a través de éste se autorizó.

"Sin embargo, aun cuando en el punto antes mencionado fue incorrecta la determinación de la juzgadora, como ya se había anunciado, ello es **insuficiente** para revocar el auto recurrido, pues no procede la concesión de la medida cautelar solicitada, en virtud de que se contravendrían disposiciones de orden público e interés social, en términos del artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

"Con el objeto de demostrar tal aserto, debe hacerse la siguiente precisión:

"Si bien es cierto que la resolución reclamada fue dictada por la Comisión Reguladora de Energía y de acuerdo con el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, ese tipo de determinaciones no serán objeto de suspensión; no menos cierto es que, en la tesis aislada 2a. CLIX/2017 (10a.), la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya definió que como esa disposición se trata de una excepción a la procedencia de la medida cautelar dentro del juicio de amparo, que no se encuentra en el Texto Constitucional o en la Ley de Amparo, transgrede el principio de reserva de ley y, por ende, es inconstitucional.

"El criterio antes mencionado se encuentra publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, octubre de 2017, Tomo II, página 1232, y es del tenor siguiente:



"SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE LOS ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA, ES INCONSTITUCIONAL POR NO RESPETAR EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY REGLAMENTARIA.' (Se transcribe)

"De igual forma, en el reciente criterio de jurisprudencia identificado bajo el número 2a./J. 43/2020 (10a.), la propia Segunda Sala del alto Tribunal del País, reiteró la inconstitucionalidad de la norma en cita, tal como puede observarse de la publicación hecha en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, agosto de 2020, Tomo V, página 4331, bajo el rubro:

"ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA. EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY QUE LOS REGULA, AL ESTABLECER UNA EXCEPCIÓN ADICIONAL AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE AL JUICIO DE AMPARO, VULNERA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.'

"Lo anterior es jurídicamente relevante, pues aunque la prohibición contenida en el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética no haya sido un impedimento para que la *a quo* se pronunciara en relación con la suspensión provisional solicitada, este Tribunal Colegiado estima que debe subsanarse tal omisión con el objeto de determinar que es **inaplicable**, en el presente caso, la prohibición de mérito dada la inconstitucionalidad ya declarada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera que la resolución reclamada número ***** puede ser materia del incidente de suspensión y, por ende, del presente medio de impugnación.

"Por tal razón, para la solución del asunto únicamente se atenderá a lo dispuesto en la Ley de Amparo, en particular, en el artículo 128, fracción II, en relación con el 138, párrafo primero, ambos de la Ley de Amparo, de cuyo texto se colige que, tratándose de la suspensión a petición de parte, deberá analizarse si con su concesión no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público y además, existe la obligación de ponderar la apariencia del buen derecho que con la concesión de la medida cautelar puede corresponder al quejoso y la afectación que dicha medida pueda ocasionar al interés social y al orden público, para que derivado de ese análisis, se pueda



determinar si es o no factible conceder la suspensión, determinando hipotéticamente, con base en un conocimiento superficial del caso, la existencia del derecho cuestionado y las probabilidades de que la sentencia de amparo declare la inconstitucionalidad del acto.

"Ahora bien, se precisa que el legislador en el artículo 129 de la Ley de Amparo ha establecido, en forma ejemplificativa, mas no limitativa, diversas hipótesis en que se considera que sí se siguen perjuicios al interés social o se realizan contravenciones a disposiciones de orden público.

"Asimismo, esa disposición hace referencia al principio según el cual el interés colectivo está por encima del particular, pues refiere que aun cuando se trate de los casos que ahí se prevén, si con la negativa de la medida cautelar se pudiera causar mayor afectación al interés social, ésta debe concederse.

"Al respecto, cabe señalar que, si bien el legislador no definió lo que se debe entender por 'interés social' ni por 'orden público', sí en cambio, de manera ejemplificativa y no limitativa, citó una serie de casos ante los cuales se entiende que existe afectación al interés social o contravención al orden público.

"En ese contexto, el orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalentes en el momento en que se realice la valoración, correspondiendo al Juez Federal examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto.

"Empero, las nociones de orden público e interés social han sido definidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de manera ejemplificativa y, en ese matiz, ha sostenido que se afectan esas instituciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría, tal como se aprecia de la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala del Máximo Tribunal, visible en la página trescientos cuarenta y tres, Tomo VI, *Apéndice* de mil novecientos noventa y cinco, cuyo contenido es el que sigue:

"SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA." (Se transcribe)



"Así, aun cuando el legislador utiliza conceptos como los señalados (interés social, interés público u orden público), la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que corresponderá a los operadores jurídicos la determinación de las condiciones de aplicación de los mismos, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso concreto.

"Esto es, si bien la estimación, por ejemplo, del orden público, en principio, corresponde al legislador, el Juzgador de amparo deberá apreciar si concurre o no en los casos concretos que se les sometan para su fallo, lo cual debe hacer incluso cuando se esté en presencia de cualquiera de las hipótesis previstas en los diferentes incisos del artículo 129 de la Ley de Amparo, a menos que la afectación al orden público e interés social sea evidente y manifiesta, en el entendido de que en todo caso se deberá razonar tal determinación.

"Además de lo anterior y tomando en consideración que la suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, conviene precisar que en la jurisprudencia **P./J. 15/96**, de rubro: 'SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.' y la diversa **2a./J. 204/2009**, de rubro: 'SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.' –aplicables al caso en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo por no oponerse a la ley de la materia vigente–, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales.

"En el mismo sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia **1a./J. 56/2015 (10a.)**, de rubro: 'SUSPENSIÓN. LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL ACTO RECLAMADO SE VINCULE AL PAGO DE ALIMENTOS, NO EXCLUYE EL ANÁLISIS DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO.', sostuvo que la apariencia del buen derecho se refiere al



derecho que se aduce violado y a la naturaleza de la violación, y consiste en determinar hipotéticamente, con base en un conocimiento superficial del caso, la existencia del derecho cuestionado y las probabilidades de que en la sentencia se declare la inconstitucionalidad del acto, análisis que debe hacerse considerando, además, el peligro en la demora y los perjuicios de difícil reparación que la negativa de la medida pueda ocasionar a la parte quejosa.

"En diverso criterio, sustentado en la jurisprudencia **2a./J. 10/2014 (10a.)**, de rubro: 'SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA.', la Segunda Sala del Alto Tribunal estableció que puede llevarse a cabo un análisis superficial del acto reclamado para conceder la medida cautelar, porque la finalidad de la suspensión es asegurar provisionalmente el derecho cuestionado, para que la sentencia que se dicte en el proceso principal no pierda su eficacia, sin que esa decisión se torne arbitraria, pues en todo caso deben satisfacerse los requisitos establecidos para su otorgamiento.

"Sobre ese contexto, como se relató en consideraciones precedentes, en el caso, la quejosa promovió demanda de amparo en contra de la resolución ***** , de veintisiete de agosto de dos mil veinte, dictada por la Comisión Reguladora de Energía, en la que revocó el permiso ***** que le fue otorgado para expender gasolina magna y premium en la estación de servicio ubicada en ***** , en la colonia ***** , Alcaldía ***** , en esta Ciudad de México.

"En esa determinación se explicó que se inició el procedimiento para la revocación del permiso, ya que, presuntivamente, la actora –aquí recurrente– incumplió con las obligaciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos, su reglamento y en las condiciones del propio permiso, pues no demostró haber presentado:

"a) La póliza o documentos que acrediten la contratación y vigencia de las garantías y los seguros, incluyendo aquellos necesarios para cubrir daños a terceros por responsabilidad civil con motivo de la realización de la actividad permitida, en dos mil dieciséis, dos mil diecisiete y dos mil dieciocho.

"b) Los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, de conformidad con los



formatos autorizados durante los periodos de octubre a diciembre de dos mil dieciséis, enero a marzo y abril a junio de dos mil diecisiete y enero a marzo de dos mil dieciocho.

"c) El dictamen anual de operación y mantenimiento para la acreditación de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-ASEA-2016, Diseño, construcción y mantenimiento de estaciones de servicio para almacenamiento y expendio de diésel y gasolina, en dos mil diecisiete.

"Al analizar las manifestaciones de la permissionaria, la responsable explicó que si bien demostró que en dos mil dieciséis, dos mil diecisiete y dos mil dieciocho acreditó la obligación sustantiva relativa a la contratación de los seguros, con lo que mitigó el riesgo en que pudo haber puesto a las personas en caso de que no contara con ellos por la actividad que realiza, lo cierto era que no había cumplido con el deber formal de presentar la información correspondiente al cumplimiento de la obligación de mérito.

"Destacó que la quejosa también gestionó el dictamen correspondiente de mantenimiento y operación para la acreditación de la Norma Oficial Mexicana NOM-005- ASEA-2016 para dos mil diecisiete, en el cual obtuvo una calificación aprobatoria; no obstante, incumplió el deber formal de informar ese cumplimiento.

"Finalmente precisó que tampoco dio cumplimiento a la obligación de rendir los informes trimestrales relacionados con los volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio de conformidad con los formatos aplicables.

"En virtud de tales consideraciones, definió que las omisiones eran contrarias a lo que establecían tanto la condición octava del permiso ***** , que se le otorgó, como los artículos 84, fracciones XVIII y XXI, de la Ley de Hidrocarburos y 52 y 54 del Reglamento de las Actividades a que se refiere el título tercero de la Ley de Hidrocarburos, por lo que, en apego a lo dispuesto en el diverso 56, fracciones I y V, del primer ordenamiento, revocó el permiso en cita.

"Como se observa de la relatoría de las consideraciones del acto reclamado, la quejosa fue sancionada por el incumplimiento a diversas obligaciones,



relacionadas con no hacer del conocimiento de la responsable la contratación de seguros y la presentación del dictamen de operación y mantenimiento de la estación de servicio, pues si bien acreditó en el procedimiento haber cumplido con las obligaciones sustantivas correspondientes, lo cierto es que no demostró haber hecho del conocimiento de la autoridad tales circunstancias.

"Sin embargo, destaca la diversa infracción por la que fue sancionada la quejosa, que se hizo consistir en no haber presentado ante la Comisión Reguladora de Energía el informe trimestral relativo a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicios, de conformidad con los formatos autorizados de los periodos octubre a diciembre de dos mil dieciséis, enero a marzo y abril a junio de dos mil diecisiete y enero a marzo de dos mil dieciocho, respecto de la cual, adverso a lo que sucedió con las restantes infracciones, existió una abstención total por parte de la regulada –aquí recurrente–.

"La que, de acuerdo con lo que se determinó en la resolución reclamada, implicó el incumplimiento de la obligación que permite a la mencionada Comisión conocer de manera detallada la operación de la estación de expendio de petrolíferos, entre la que se encuentra la relativa a volúmenes, la procedencia lícita del producto, capacidad del sistema expendio e información de precios e ingresos.

"Atento a lo cual, consideró la autoridad, que el permisionario incurrió en culpa, derivado de la falta de entrega de la información, pues era su deber entregarla en tiempo y forma para vigilar y supervisar el cumplimiento de la regulación aplicable a la actividad de expendio de petrolíferos, con lo que se infringió lo dispuesto en los artículos 84, fracción XXI, de la Ley de Hidrocarburos y los diversos 54 y 58 del reglamento de Actividades a que se refiere el título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, en los que se dispone lo siguiente:

"Ley de Hidrocarburos

"Artículo 84.' (Se transcribe)

"Reglamento de las actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos



"**Artículo 52.**' (Se transcribe)

"**Artículo 54.**' (Se transcribe)

"En relación con precepto legal que se citó en primer término, debe mencionarse que se encuentra comprendido en el Capítulo VI, denominado 'De la Regulación y Obligaciones de las demás Actividades de la Industria de Hidrocarburo', en cuyo numeral 81, fracciones I, incisos c) y e), VI y VIII, se dispone que corresponde a la Comisión Reguladora de Energía regular y supervisar diversas actividades, entre ellas, la distribución, comercialización y expendio de petrolíferos.

"De igual manera, prevé que corresponde a la mencionada Comisión supervisar las actividades reguladas, con objeto de evaluar su funcionamiento conforme a los objetivos de la política pública en materia energética y, en su caso, tomar las medidas conducentes, tales como expedir o modificar la regulación, proveer información pública sobre los resultados de sus análisis y el desempeño de los participantes, e informar a la Secretaría de Energía o la Comisión Federal de Competencia Económica, en el ámbito de sus atribuciones; así como recopilar información sobre los precios, descuentos y volúmenes en materia de comercialización y expendio al público de petrolíferos, para fines estadísticos, regulatorios y de supervisión.

"Por su parte, del artículo 84, fracción XXI, de la misma norma, así como de los preceptos reglamentarios que se transcribieron, se desprende que los permisionarios de las actividades reguladas por la Comisión Reguladora de Energía, deben presentar la información en los términos y formatos que les sea requerida por la misma, en relación con tales actividades.

"De lo que se colige que, el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los permisionarios de expendio al público de petrolíferos, permitirá a la mencionada Comisión ejercer eficazmente sus facultades regulatorias.

"Por todo lo anterior, tal como lo consideró la a quo, la posible suspensión de la ejecución de la resolución por la que se revocó el permiso otorgado a la quejosa para expender gasolina Magna y gasolina Premium, privaría a la colec-



tividad de un beneficio que le otorgan las leyes que imponen obligaciones a los regulados y le inferiría un daño que de otra manera no resentiría, pues se impediría que el regulador contara con la información necesaria para el cumplimiento de sus facultades de supervisión en materia de comercialización de petrolíferos, como es, la relativa a volúmenes de entrega, precios e ingresos y procedencia lícita, a fin de procurar el desarrollo eficiente del sector y el suministro confiable de hidrocarburos.

"Lo que de suyo es suficiente para considerar que se afecta al interés social, pues indudablemente la sociedad se encuentra interesada en que se supervise el desempeño de las actividades reguladas, como es el expendio y comercialización de la gasolina, con el objeto de que se venda y adquiera producto de procedencia lícita y a precio real de mercado.

"Por otra parte, frente a ese interés social y orden público, no se advierte por parte de este tribunal que exista en favor de la parte quejosa la apariencia del buen derecho, pues si bien no pasan inadvertidas sus manifestaciones en el sentido de que la ejecución de la resolución reclamada supone una afectación patrimonial, por la pérdida de ingresos que tendrá al dejar de operar la estación de servicio de fin específico a que se refiere el permiso ***** que se revocó, aunado a las erogaciones que hizo para su funcionamiento; sin embargo, **en este momento** no existen en autos elementos para que a partir de un examen preliminar de la resolución pueda elaborarse un juicio provisional sobre la constitucionalidad del acto reclamado, ni tampoco para estimar que esos daños son superiores a los que puede resentir el orden público y el interés social, en caso de que se concediera la suspensión.

"Pues, se insiste, la falta de información relacionada con la comercialización de petrolíferos, obstaculizaría, retrasaría o dificultaría el ejercicio de las facultades del regulador, tendentes a monitorear el mercado de la gasolina y evitar su sustracción ilegal.

"Sin que la anterior determinación prejuzgue sobre lo que en su momento podría allegarse al juicio y, en su caso, se decida cuando se provea sobre la suspensión definitiva.



"Por último, debe decirse que **no asiste razón** a la peticionaria de amparo al señalar que el auto recurrido es ilegal al referirse al interés colectivo, el cual a su decir, no está previsto en la ley; pues lo cierto es que al margen de su denominación, se refiere al interés social aludido en el artículo 128, fracción II; de la Ley de Amparo; asimismo en nada beneficia a la recurrente al señalar que se aplicó incorrectamente el artículo 131 de la ley en cita, pues si bien acreditó su interés para solicitar la suspensión del acto reclamado, con el permiso para el uso de expendio de petrolíferos, también lo es que, no es suficiente para su otorgamiento acreditar tal circunstancia, en tanto que para que acontezca, deben cubrirse la totalidad de los requisitos del artículo primeramente señalado, que en el caso, como se analizó, no se cumplió.

"En las relatadas circunstancias, ante lo **ineficaz** de los agravios analizados, lo que procede es declarar infundado el recurso de queja. ..."

Por otra parte, en el recurso de queja ***** del índice del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se evidencian los siguientes antecedentes:

I. ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable promovió juicio de amparo indirecto en contra de la Comisión Reguladora de Energía, la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Comisión Reguladora de Energía, las Cámaras de Diputados y Senadores, y otra autoridad; respecto de las dos primeras reclamó la emisión de la resolución ***** derivada del procedimiento administrativo con número de expediente ***** , y de las dos últimas, el artículo 27, párrafos primero y cuarto, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, en los siguientes segmentos: "... y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que impongan multas, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva." y "*En las decisiones fundadas y motivadas que sean aprobadas por los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, no podrá alegarse un daño o perjuicio en la esfera económica por aquellos que realicen las actividades reguladas*", aplicados en la referida resolución.

II. La demanda se turnó al Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunica-



ciones, con residencia en la Ciudad de México, quien por auto de once de septiembre de dos mil veinte se declaró legalmente incompetente por razón de la materia, y la remitió a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. Por auto de veintidós de septiembre de dos mil veinte, el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa de la indicada ciudad aceptó la competencia declinada, por lo que admitió la demanda, ordenó su registro con el número ***** , y ordenó la apertura del incidente de suspensión, en el que por auto de la misma fecha negó la suspensión provisional solicitada.

III. Inconforme con esa decisión la parte quejosa interpuso recurso de queja, el cual fue turnado al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en donde se registró el medio de impugnación con el número QA. ***** , y en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil veinte, declaró infundado el medio de impugnación, por las razones que a continuación se transcriben:

"CUARTO.—Para dar el tratamiento que corresponde a los argumentos de la inconforme, es necesario relatar las consideraciones en que el juzgador apoyó su determinación.

"La juzgadora precisó que no procedía conceder la medida cautelar solicitada porque con su otorgamiento se darían efectos restitutorios que son propios de la sentencia principal, y porque se contravendrían disposiciones de orden público y el interés social.

"Ahora bien, para controvertir tales consideraciones la quejosa recurrente, expone:

"...

"Pues bien, respecto a lo alegado en el primer agravio, debe señalarse que si bien en el auto recurrido se hizo referencia al artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo, lo cierto es que tal señalamiento sólo constituye un yerro en la cita que no da como consecuencia la ilegalidad de la actuación, en tanto que su análisis fue en torno a la aplicación del artículo 128, fracción II, de la ley mencionada. De ahí la ineficacia de tal argumento.



"Ahora bien, los restantes agravios expuestos antes resumidos, como se ve, están basados en la idea fundamental de que la decisión de la juzgadora de negar la suspensión provisional es ilegal, debido a que, en términos del artículo 147 de la Ley de Amparo es procedente restituir provisionalmente a la quejosa en el goce del derecho violado, así como porque con el otorgamiento de la medida cautelar no se contravienen disposiciones de orden público ni el interés social.

"Para dar solución al planteamiento conviene tener en consideración que, conforme al artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la suspensión en el juicio de amparo es una medida cautelar que, por regla general, busca paralizar la ejecución de los actos reclamados, así como la de sus efectos y consecuencias, es decir, obra hacia el futuro y sólo excepcionalmente hacia el pasado, siempre con objeto de evitar que se consuma de manera irreparable la violación de garantías y derechos alegada y la realización de daños y perjuicios de difícil reparación.

"No obstante, respecto de la posibilidad de otorgar efectos restitutorios a la suspensión, el artículo 147 de la Ley de Amparo establece:

"Artículo 147.' (Se transcribe)

"El precepto transcrito dispone medularmente que, de ser procedente la suspensión y atendiendo a la naturaleza del acto, el juzgador ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guardan y, de ser posible material y jurídicamente, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se falla el juicio en lo principal.

"De acuerdo con el texto transcrito, la suspensión no solamente tiene una función paralizadora de los efectos positivos de los actos reclamados, sino que, atento a lo dispuesto por el segundo párrafo del precepto en examen, puede servir como una medida restitutoria provisional de los derechos que se han visto afectados.

"Por tanto, como se advierte de lo anterior, la propia Ley de Amparo vigente prevé la posibilidad de establecer efectos restitutorios provisionales en la sus-



pensión –ya sea provisional o definitiva– al señalar que el Juez ‘restablecerá provisionalmente en el goce del derecho violado’.

"Partiendo de lo anterior, este órgano judicial estima que la razón de la que se valió la juzgadora para negar la suspensión, relativa a la imposibilidad de darle alcances restitutorios, no es una regla absoluta; por el contrario, conforme a la normatividad vigente, el juzgador está autorizado para dar esos efectos a la medida cautelar a fin de preservar la materia del juicio y evitar daños en la esfera jurídica de la parte quejosa.

"La suspensión en el juicio de amparo es una institución protectora de los intereses legítimamente tutelados de que sea titular el quejoso, por lo que sus eventuales efectos restitutorios en ningún caso pueden consistir en la constitución de derechos. En el primer caso se está en presencia del restablecimiento provisional de la eficacia de uno que ya se tiene, en el segundo, de la tutela jurídica de un derecho que antes de la promoción de la demanda no se tenía.

"Para verificar si en el caso es jurídica y materialmente posible imprimir un efecto restitutorio a la medida cautelar solicitada, se tiene en cuenta que la pretensión de la parte quejosa es que, no se ejecute la resolución emitida por la Comisión Reguladora de Energía, mediante la que se resuelve el procedimiento administrativo de revocación iniciado en contra de ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, en la que resolvió revocar el permiso que tiene para el expendio de petrolíferos, con motivo de que se determinó que no cumplió con las siguientes exigencias, a saber:

"No haber presentado ante la Comisión Reguladora de Energía la póliza o documento que acrediten la contratación y vigencia de las garantías y los seguros incluyendo aquellos necesarios para cubrir daños a terceros por responsabilidad civil, con motivo de la realización de la actividad permissionaria, respecto de los años dos mil dieciséis y dos mil dieciocho.

"No haber presentado ante la Comisión Reguladora de Energía los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación, de servicios, de conformidad con los formatos autorizados, del periodo enero-marzo de dos mil dieciocho.



"No haber presentado ante la Comisión Reguladora de Energía, el dictamen anual de operación y mantenimiento para la acreditación de la NOM-005-ASEA-2016, diseño, construcción y mantenimiento de Estaciones de servicio para almacenamiento y expendio de diésel y gasolina respecto del año dos mil diecisiete.

"En ese sentido, se reitera, atendiendo a que la propia Ley de Amparo vigente prevé la posibilidad de establecer efectos restitutorios provisionales en la suspensión –ya sea provisional o definitiva– sí bien pudiera aplicarse dicha prerrogativa, resultando en este punto incorrecto el auto ahora recurrido; sin embargo, aun con ello, no procede la concesión de la medida cautelar solicitada, como se resolvió en el auto recurrido, en virtud de que se contravendrían disposiciones de orden público e interés social, en términos del artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

"En efecto, para lo concesión de la medida cautelar debe estarse a lo dispuesto por el artículo 128, en relación con el 138, párrafo primero, ambos de la Ley de Amparo, que disponen:

"**Artículo 128.**' (Se transcribe)

"**Artículo 138.**' (Se transcribe)

"Pues bien, conforme al artículo 128 de la Ley de Amparo, con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará en cualquier materia siempre que concurren los requerimientos siguientes, que la solicite el quejoso, y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"En la especie, no se satisfacen tales requisitos, pues si bien la parte promovente pidió la medida suspensiva, también lo es que, como se indicó, de otorgarse la medida cautelar se afecta el interés social y el orden público.

"Se afirma lo anterior porque de manera particular una de las infracciones por las cuales fue sancionada la quejosa, se hizo consistir en:



"No haber presentado ante la Comisión Reguladora de Energía el informe trimestral relativo a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación, de servicios, de conformidad con los formatos autorizados, del periodo enero-marzo de dos mil dieciocho.

"Cuya consecuencia implicó el incumplimiento de la obligación que impide a la Comisión conocer de manera detallada la operación de la estación de expendio de petrolíferos en el trimestre enero-marzo de 2018, información entre la cual se encuentra la relativa a volúmenes, la procedencia lícita del producto, capacidad del sistema expendio e información de precios e ingresos.

"Consideró la autoridad, que por tanto el permisionario incurrió en la falta de entrega de la información, pues era su deber entregarla a la Comisión en tiempo y forma para vigilar y supervisar el cumplimiento de la regulación aplicable a la actividad de expendio de petrolíferos.

"Lo que implica, saber o tener información sobre el volumen, procedencia del producto, precios e ingresos, lo que de suyo es suficiente para considerar que se afecta al interés social, pues indudablemente afecta a la sociedad el que no se tenga conocimiento sobre todo del origen lícito de la gasolina o producto petrolífero que se está vendiendo, así como el volumen de entrega y precios.

"Razón por la cual, contrario a lo referido por la recurrente, de otorgarse la suspensión, si se afectaría el orden público y el interés social, al privársele de algún provecho, ventaja o utilidad que le corresponde, como es que, se venda y adquiera producto de procedencia lícita y a precio real de mercado.

"Por tanto, como fue determinado en el auto que se revisa, de otorgarse la suspensión se contravienen disposiciones de orden público y el interés social.

"De ahí que, a consideración de este Tribunal Colegiado es correcta la decisión de la juzgadora al negar la suspensión provisional solicitada.

"Sin que en el caso, aplique la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, como lo solicita la quejosa recurrente, en virtud de que para que opere, es menester que con la suspensión del acto reclamado no se transgredan dis-



posiciones de orden público ni el interés social, lo que en el caso, como ya se vio, sí se transgrede.

"Por último, no asiste razón a la peticionaria de amparo al señalar que el auto recurrido es ilegal al referirse al interés colectivo, el cual a su decir, no está previsto en la ley; pues lo cierto es que al margen de su denominación, se refiere al interés social aludido por el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo; asimismo en nada beneficia a la recurrente al señalar que se aplicó incorrectamente el artículo 131 de la ley en cita, pues si bien acreditó su interés para solicitar la suspensión del acto reclamado, con el permiso para el uso de expendio de petrolíferos, también lo es que, no es suficiente para su otorgamiento acreditar tal circunstancia, en tanto que para que acontezca, deben cubrirse la totalidad de los requisitos del artículo primeramente señalado, que en el caso, como se analizó, no se cumplió. ..."

Por último, del recurso de queja *****, del índice del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se advierten los siguientes antecedentes:

I. ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable promovió demanda de amparo en la que señaló como autoridades responsables a la Comisión de Energía, a la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Comisión Reguladora de Energía, así como a las Cámaras de Diputados y Senadores, y otra autoridad, de las dos primeras reclamó la emisión de la resolución ***** derivada del procedimiento administrativo identificado con el expediente *****; de las otras dos autoridades reclamó el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, en los siguientes segmentos: " ... y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que impongan multas, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva." y "*En las decisiones fundadas y motivadas que sean aprobadas por los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, no podrá alegarse un daño o perjuicio en la esfera económica por aquellos que realicen las actividades reguladas*", aplicados en la referida resolución.

II. La demanda se turnó al Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuyo titular ordenó su registro con el



número *****; y por auto de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte, emitido en el incidente de suspensión del citado juicio de amparo, concedió la suspensión provisional a la parte quejosa para el efecto de que no fuera ejecutada la resolución *****, a través de la cual se determinó revocar el permiso de expendio de petrolíferos en la estación de servicio *****.

III. En contra de esa resolución el jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos, por sí y en representación de la Comisión Reguladora de Energía interpuso recurso de queja, que fue turnado al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; en donde se registró con el número QA. *****, y en sesión de dos de octubre de dos mil veinte, declaró, por un lado inoperantes y por otro infundados los agravios expresados, en consecuencia, confirmó el auto recurrido y concedió la suspensión provisional, por las razones que se transcriben a continuación:

"TERCERO.—El acto reclamado en el juicio de amparo es la resolución *****, de veintisiete de agosto del dos mil veinte, emitida dentro del procedimiento administrativo *****, suscrita conjuntamente por el Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos y por los integrantes de la Comisión Reguladora de Energía, a través de la cual se revocó a la empresa quejosa el permiso de expendio de petrolíferos en la estación de servicio *****, por haber incurrido en actos y omisiones tipificadas como causas de revocación previstas por el artículo 56, fracciones I y V, de la Ley de Hidrocarburos.

"La suspensión fue solicitada para el efecto de que se suspendan los efectos y consecuencias del acto reclamado y se le permita continuar el desarrollo de las actividades amparadas por el permiso de expendio de petrolíferos.

"En el auto recurrido, el Juez Federal consideró que se encuentran satisfechos los requisitos exigidos por el artículo 128 de la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto reclamado y con su otorgamiento no se contravienen disposiciones de orden público ni se ve afectado el interés social al explicar que la revocación del permiso de expendio de petrolíferos en la estación de servicio ***** sólo repercute en el patrimonio de la parte quejosa, además de que no se priva de un derecho a la sociedad ni se le ocasiona un daño que de otro modo no resentiría, puesto que en nada les perjudica que se continúe explotando el citado permiso hasta que se resuelva sobre la suspensión definitiva.



"Por esas razones, el Juez Federal concedió la suspensión provisional del acto reclamado para los efectos solicitados por la empresa demandante.

"En el **primer** agravio, la autoridad recurrente expone que, contrario a lo que resolvió el juez de distrito, no se satisface el requisito exigido por el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo (que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público).

"Expone que el juzgador pasó por alto que la medida cautelar infringe los artículos 56, fracciones I y V, y 84, fracción XVIII, de la Ley de Hidrocarburos porque la empresa quejosa realizó la actividad de expendio de petrolíferos en estación de servicios incumpliendo las obligaciones que tiene como permisionario, colocando en situación de riesgo a los consumidores por tres razones:

"1. No presentó ante la Comisión Reguladora de Energía las pólizas o documentos que acrediten la contratación y vigencia de los seguros de daños, incluyendo aquellos seguros de daños contra terceros con motivo de la realización de la actividad regulada de expendio al público de petrolíferos en estación de servicio durante los años dos mil dieciséis y dos mil diecisiete.

"2. No presentó ante la citada comisión el dictamen anual de operación y mantenimiento para la acreditación de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-ASEA-2016, por parte de una unidad de verificación acreditada de conformidad con el artículo 84, fracción XVIII, de la Ley de Hidrocarburos.

"3. No presentó ante la citada comisión el informe trimestral del periodo enero a marzo del año dos mil dieciocho, por lo que la autoridad estuvo impedida de conocer el estado en que operó la estación de servicio de la demandante y no contó con los datos sobre volúmenes comprados y vendidos de petrolíferos, la procedencia lícita o ilícita, así como la información sobre la capacidad del sistema de expendio y la información sobre precios o ingresos.

"Dice que el juzgador otorgó la suspensión provisional sin tomar en cuenta que se afecta el orden público porque fue concedida en contra de la normatividad que tutela la protección de los usuarios finales a través de mecanismos que tutelan la procedencia lícita de los petrolíferos expendidos, el control de volúme-



nes comprados y vendidos, la contratación de póliza de seguros, especialmente de los daños a terceros.

"Finalmente, la recurrente alega que la revocación del permiso de expendio de petrolíferos en la estación de servicio de la empresa obedeció a que se actualizaron las hipótesis previstas en el artículo 56, fracciones I y V, así como 84, fracción XVIII, de la Ley de Hidrocarburos.

"El agravio de la autoridad debe declararse inoperante porque **la pretensión que subyace en su argumento es que debe negarse la suspensión provisional por las mismas razones por las que se revocó el permiso de expendio de petrolíferos en la estación de servicio** *****.

"La autoridad sostiene que se contraviene el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, se causa perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público porque la revocación del permiso de expendio de petrolíferos obedeció a que se actualizaron las causas de revocación previstas en los artículos 56, fracciones I y V y 84, fracción XVIII, de la Ley de Hidrocarburos.

"La recurrente pierde de vista que, precisamente, la definición de si la decisión de la autoridad responsable de revocar el citado permiso es ajustada a derecho o no es una cuestión que atañe al fondo del asunto, pero no puede servir de fundamento para negar la medida cautelar.

"En diverso planteamiento, la autoridad expone que debe negarse la suspensión provisional porque se trata de actos consumados.

"Tal proposición también debe desestimarse porque la autoridad recurrente pierde de vista que la empresa quejosa **no solicitó la suspensión contra la emisión del acto reclamado**, sino contra sus efectos y consecuencias.

"En efecto, en el capítulo de suspensión de la demanda de amparo, la parte quejosa solicitó la medida cautelar para el efecto de que 'a) se suspendan los efectos de la resolución ... permitiendo a mi representada la continuación de las actividades amparadas por el permiso en los mismos términos que lo ha venido haciendo y bajo el cumplimiento estricto de todas las leyes, normas administra-



tivas y obligaciones adicionales que dicho permiso le resultan aplicables; b) se ordene a las autoridades CRE y UAJ que se abstengan de ejecutar la resolución objeto del presente juicio y que constituye el acto reclamado, hasta tanto se resuelva en definitiva el amparo indirecto que nos ocupa, permitiendo a mi representada ...'.

"Como se ve, la parte quejosa no solicitó la suspensión contra la emisión de la resolución reclamada sino contra sus efectos y consecuencias; de ahí que sea factible conceder la medida cautelar.

"Finalmente, también debe declararse inoperante el agravio de la autoridad recurrente cuando afirma que el juez de distrito pasó por alto que la empresa quejosa incumplió las obligaciones previstas en el permiso que le fue otorgado y que se ubicó en las hipótesis previstas en el artículo 56, fracciones I y IV, de la Ley de Hidrocarburos.

"Esos argumentos corresponden al fondo del asunto y no pueden ser analizados para definir la procedencia o no de la medida cautelar.

"Por último, no está por demás agregar que con el otorgamiento de la suspensión provisional tampoco se está restituyendo algún derecho al quejoso, tal como afirma la autoridad recurrente.

"El artículo 131, párrafo segundo, de la Ley de Amparo prohíbe que la suspensión tenga como efecto, entre otros, constituir derechos que la parte quejosa no tuviera antes de la promoción de la demanda.

"El artículo 147, párrafo segundo, de dicho ordenamiento autoriza al juez a restituir provisionalmente a la parte quejosa en el derecho que hubiera sido violado.

"La diferencia entre ambos supuestos normativos radica en que la suspensión será constitutiva de derechos cuando se permita a la parte quejosa acceder a una prerrogativa que no tenía antes de promover el juicio; en caso contrario, esto es, si disponía de un derecho que le fue desconocido a través del acto reclamado, la suspensión tendrá efectos restitutorios.



"En el caso, con anterioridad a la presentación de la demanda de amparo, la parte quejosa contaba con un permiso de expendio de petrolíferos en la estación de servicio ***** , de manera que no se le está constituyendo un derecho del cual carecía. ..."

V. INEXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

Una vez transcritas las sentencias denunciadas como contradictorias, lo que procede es verificar si existe o no la divergencia de criterios.

En el caso, este Pleno Regional considera que no existe la contradicción de criterios respecto de la ejecutoria emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Ciertamente, en la anterior narrativa de antecedentes y transcripción de las ejecutorias contendientes se evidencia que los Tribunales Colegiados Octavo y Décimo Primero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, consideraron que era improcedente conceder la suspensión provisional solicitada respecto de la resolución de la Comisión Reguladora de Energía en la que revocó el permiso que se le había otorgado a la quejosa para expender petrolíferos.

Lo anterior, por haber incurrido en diversas infracciones, entre ellas, la que ambos tribunales estimaron trascendente para efectos de decidir sobre la medida cautelar, y que consistió en haber omitido presentar informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, de acuerdo con los formatos autorizados; mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estimó que sí procedía la medida cautelar en contra de la referida resolución porque las infracciones por las que se sancionó a la quejosa eran meramente de carácter formal.

En cambio, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja ***** , señalada como contendiente por el denunciante, confirmó el auto impugnado y concedió la suspensión provisional en contra de la resolución de la Comisión Reguladora de Energía en la que revocó el permiso otorgado a la quejosa para expender petrolíferos, "*por haber incurrido*



en actos y omisiones tipificadas como causas de revocación por el artículo 56, fracciones I y V, de la Ley de Hidrocarburos", las cuales, según lo expuesto por la denunciante, se trata de las mismas infracciones que se presentaron en los diversos asuntos de los que derivaron las ejecutorias contendientes, consistentes en:

- a) La omisión de presentar las pólizas o documentos que acreditaran la contratación de seguros y vigencia de los seguros de daños;
- b) La omisión de presentar el dictamen anual de operación y mantenimiento para la acreditación de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-ASEA-2016; y,
- c) La omisión de presentar el informe trimestral del periodo enero a marzo de dos mil dieciocho.

No obstante, para arribar a esa decisión el referido Tribunal Colegiado declaró inoperantes e infundados los agravios expresados en contra de la determinación del juzgador de primer grado de conceder la suspensión provisional solicitada, sin hacer un pronunciamiento de fondo en cuanto al punto de contradicción, consistente en analizar la procedencia de la suspensión provisional en contra de la resolución emitida por la Comisión Reguladora de Energía, que revocó el permiso de expendio de petrolíferos en estaciones de servicio por no presentar a dicha Comisión los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, de acuerdo con los formatos autorizados, de manera específica si la concesión de dicha medida afecta o no al interés social y al orden público.

En efecto, el análisis de la resolución emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito evidencia que se declaró inoperante el agravio expresado por la recurrente relativo a que era improcedente la suspensión provisional porque no se satisfacía el requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo (que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público). Esto, sobre la base de que la pretensión de la recurrente era que se negara la suspensión por las mismas razones por las que se revocó el permiso de expendio de petrolíferos, y porque la recurrente perdía de vista que la definición relativa a si la decisión



de la responsable de revocar el permiso era ajustada a derecho o no, era una cuestión que correspondía al fondo del asunto, pero no podía servir de fundamento para negar la medida.

De igual forma, el referido órgano colegiado desestimó el agravio relativo a que debía negarse la suspensión porque se trataban de actos consumados, porque la recurrente perdía de vista que la suspensión no se solicitó en contra de la emisión del acto reclamado, sino contra sus efectos y consecuencias; asimismo, declaró inoperante otros argumentos por corresponder al fondo del asunto; y por último, determinó que con el otorgamiento de la medida cautelar tampoco se estaba restituyendo a la quejosa algún derecho.

De lo anterior se sigue que no existe la contradicción de criterios entre los Tribunales Colegiados Octavo y Décimo Primero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, que decidieron negar la suspensión provisional solicitada, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Quinto Circuito que concedió dicha suspensión, y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que si bien confirmó la concesión de la medida, no se advierte que haya un punto de choque sobre el mismo punto de derecho.

Esto es, en relación a si procede la concesión de la suspensión provisional en contra de la resolución emitida por la Comisión Reguladora de Energía de revocar el permiso para expender petrolíferos, por haber omitido la permisionaria presentar los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, de acuerdo con los formatos autorizados, específicamente, si se cumple con el requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, relativo a si se afecta el interés social o se contravienen disposiciones de orden público, pues como se ha precisado; con la determinación emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, básicamente calificó de inoperantes los agravios de la autoridad en contra del auto –impugnado– que había concedido la medida.

Por tanto, no se actualizan los supuestos definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para estimar que existe la contradicción de criterios, los cuales, para mayor claridad, se precisan a continuación:



a) La presencia de dos o más ejecutorias en las que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales; y,

b) Que la diferencia de criterios emitidos en esas ejecutorias, se presente en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas.

De manera más específica, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un criterio reciente, determinó que no existe la contradicción de criterios denunciada, a pesar de que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieran resoluciones disidentes, si no se advierte un punto de toque o contacto, por no haberse pronunciado sobre el mismo problema jurídico, como por ejemplo en donde uno de ellos, ante la inoperancia de los agravios expuestos, sólo hubiera confirmado el auto recurrido, mientras que los otros al analizar los agravios, sí emitieron un criterio de fondo.

Dicha jurisprudencia es la número 1a./J. 21/2023 (11a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, con número de registro digital: 2025889, publicada el viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS. NO EXISTE CUANDO UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONTENDIENTES SÓLO SE LIMITA A CONFIRMAR LO DETERMINADO POR EL JUEZ DE DISTRITO ANTE LA INOPERANCIA DE AGRAVIOS, SIN EMITIR UN CRITERIO PROPIO.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios discrepantes al analizar la temporalidad entre las firmas de documentos dubitables e indubitables que se presentan para cotejo ante un perito, a efecto de que emita su dictamen en materia de grafoscopía; uno de los Tribunales estableció la necesidad de que los documentos base del cotejo sean contemporáneos al cuestionado para resultar idóneos, mientras que el otro Tribunal, ante la inoperancia de los agravios, sólo confirmó lo considerado por el Juez de Distrito en el sentido de que era irrelevante la contemporaneidad de las firmas en los documentos.



"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no existe la contradicción de criterios denunciada, pues si bien los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al analizar la temporalidad entre las firmas de documentos dubitables e indubitables que se presentan para cotejo ante un perito, a efecto de que emita su dictamen en materia de grafoscopia, lo cierto es que de sus resoluciones no se advierte un punto de toque o contacto, pues no se pronunciaron sobre el mismo problema jurídico, sino que sus resoluciones fueron disidentes porque uno de ellos, ante la inoperancia de los agravios expuestos, sólo confirmó lo considerado en la sentencia recurrida en la que se estimó irrelevante la contemporaneidad de las firmas; mientras que el otro avaló lo resuelto por el Juez de Distrito, al determinar que era ajustada a derecho la consideración en el sentido de que la falta de contemporaneidad de las firmas para el cotejo en la pericial en materia de grafoscopia, cuando se promueve un incidente de falsedad de firma en el juicio de amparo, es un motivo suficiente para concluir que carecen de idoneidad; luego es evidente que no existe discrepancia de criterios entre los Tribunales Colegiados de Circuito en torno a ese punto de derecho, sino en todo caso entre un Juez de Distrito y un Tribunal Colegiado; y, por tanto, la contradicción de criterios resulta inexistente.

"Justificación: Los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, establecen que la contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de Circuito, sólo puede suscitarse entre lo que resuelvan al sustentar criterios contradictorios en los asuntos de su competencia; en ese tenor, no es dable actualizar esa oposición cuando uno de los Tribunales Colegiados contendientes declaró la firmeza de una sentencia pronunciada por un Juez de Distrito, ante la inoperancia de los agravios expuestos, pues en dicho supuesto es inconcuso que el órgano colegiado no emite un pronunciamiento en el que destaque su criterio. Por ello, las consideraciones que sustentan la sentencia que confirma, producirían más bien una contradicción entre la sentencia del Juez de Distrito y la del diverso Tribunal Colegiado de Circuito que contiene, hipótesis que no se encuentra prevista para la procedencia del estudio de una contradicción de criterios, motivo por el que ésta debe declararse inexistente."

De ahí que, este Pleno Regional determine que no existe contradicción de criterios por lo que hace a la resolución emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.



VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

Precisado que no existe contradicción de criterios respecto de la sentencia dictada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, lo que procede es verificar si existe o no la divergencia de criterios entre el resto de las ejecutorias contendientes.

Al respecto, es necesario indicar que conforme a la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se produzca una contradicción de criterios se requiere que los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, salvo que esas diferencias sean relevantes e incidan en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos.

La jurisprudencia referida se encuentra visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P./J. 72/2010, página 7, registro digital: 164120, de rubro y texto siguientes:

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



problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva 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."

Asimismo, se atiende a la tesis P. XLVII/2009 también del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 67, con registro digital: 166996, de rubro y texto siguientes:



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbricas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

Conforme a estos criterios, como se precisó en el apartado anterior, para que exista la contradicción, es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan satisfecho los extremos siguientes:

A. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,



B. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

Entonces, existe contradicción de criterios siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que, aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica —el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general—, y que, a partir de ésta, arriben a decisiones encontradas; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

Ahora bien, de los antecedentes y consideraciones narrados, se advierte que existe la contradicción denunciada entre los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; y los Tribunales Colegiados Octavo y Décimo Primero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, ya que arribaron a conclusiones distintas respecto de un mismo punto jurídico, esto es, si debe concederse la medida cautelar en contra de la resolución emitida por la Comisión Reguladora de Energía, en la que revocó el permiso de expendio de petrolíferos en estaciones de servicio por haber incurrido en la causal de revocación prevista en el artículo 56, fracción I, de la Ley de Hidrocarburos, específicamente, por no haber presentado a dicha Comisión los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, de acuerdo con los formatos autorizados.

En efecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja ***** concedió la suspensión provisional en contra de la resolución emitida por la Comisión Reguladora de Energía mediante la cual revocó el permiso que se le había otorgado a la quejosa para expendir petrolíferos, bajo el argumento toral de que dicha concesión no afectaba al interés social, ni contravenía disposiciones de orden público, porque la



quejosa había sido sancionada por el incumplimiento de obligaciones formales, relacionadas con no rendir diversos informes cuya única finalidad es mantener comunicada a la referida Comisión sobre el desempeño de la actividad regulada (expendio de petrolíferos), de manera que la conducta imputada a la quejosa no se vinculaba con el desacato a algún deber de carácter sustantivo, es decir, aquel que le permitía desempeñar dicha actividad.

Para arribar a esa decisión, el Tribunal Colegiado precisó que se sigue perjuicio al interés social cuando, de ser paralizados los actos reclamados, se causan daños y perjuicios a la colectividad, se le priva de un provecho concreto con la ejecución de tales actos o se obstaculiza directamente la satisfacción de una necesidad pública; y que se contravienen disposiciones de orden público cuando dichas disposiciones tutelan auténticamente los derechos de la colectividad, tienden a evitar un mal o buscan satisfacer una necesidad de la sociedad; asimismo, que para decidir sobre la suspensión de los actos reclamados, se deben de ponderar los grados de afectación que se causen al interés social y al orden público, así como los daños y perjuicios que pueda sufrir el gobernado con la ejecución de los actos reclamados.

El órgano colegiado describió que en la resolución reclamada se explicó que se inició el procedimiento de revocación del permiso para expender petrolíferos porque, presuntivamente, la quejosa había incumplido con las obligaciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos, su reglamento y en las condiciones del propio permiso, ya que no demostró haber presentado:

a) La póliza o documentos que acrediten la contratación y vigencia de las garantías y los seguros, incluyendo aquellos necesarios para cubrir daños a terceros por responsabilidad civil con motivo de la realización de la actividad permitida, en dos mil dieciséis, dos mil diecisiete y dos mil dieciocho.

b) Los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, de conformidad con los formatos autorizados durante los periodos de octubre a diciembre de dos mil dieciséis, enero a marzo de dos mil diecisiete y enero a marzo de dos mil dieciocho.

c) El dictamen anual de operación y mantenimiento para la acreditación de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-ASEA-2016, diseño, construcción y man-



tenimiento de estaciones de servicio para almacenamiento y expendio de diésel y gasolina, en dos mil dieciséis.

Continuó describiendo el tribunal que la autoridad responsable había resuelto que, en relación con las infracciones precisadas con los incisos a) y b), si bien la quejosa había demostrado la obligación sustantiva relativa a la contratación de seguros, con lo que mitigó el riesgo en que pudo haber puesto a las personas en caso de que no contara con dichos seguros, y gestionó el dictamen correspondiente de mantenimiento y operación para la acreditación de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-ASEA-2016 para dos mil diecisiete, en el que obtuvo una calificación aprobatoria, lo cierto era que había incumplido con el deber formal de presentar la información correspondiente. Por lo que, en relación con la infracción identificada con el inciso b), la quejosa no había dado cumplimiento a la obligación "formal" de rendir los informes trimestrales relacionados con los volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio de conformidad con los formatos aplicables.

Dicho tribunal consideró que las obligaciones que la responsable estimó infringidas en el acto reclamado eran de carácter formal, pues no se vinculaban con el desacato de algún deber de carácter sustantivo, es decir, aquel que permitiría a la quejosa desempeñar la actividad de expendio de combustibles, por lo que estimó que el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado no contraería disposiciones de orden público ni afectaba el interés social.

En abono de lo anterior, el órgano jurisdiccional expuso que las disposiciones que la responsable estimó infringidas –específicamente, los artículos 84, fracciones XVIII y XXI, de la Ley de Hidrocarburos y 52 del Reglamento de las Actividades a que se Refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos– con el incumplimiento de las obligaciones impuestas a la quejosa sólo establecen obligaciones formales que trascienden, únicamente, a la rendición de informes que tienen como finalidad mantener comunicada a la autoridad sobre el desempeño de la actividad regulada, pero no se encuentran vinculadas con algún impedimento para realizarla, por lo que el otorgamiento de la medida cautelar no afectaba al interés social.

El referido órgano jurisdiccional expresó también que si bien la sociedad estaba interesada en que las estaciones de expendio de combustibles cumplan



con todas las obligaciones relativas al desempeño de esa actividad, para que se garantice la eficacia y calidad del servicio, tratándose de deberes formales, como es la presentación de informes, esa omisión no trascendía a tal aspecto, por tanto, consideraba que la colectividad no resentía un daño, y el perjuicio que se podía ocasionar a la quejosa con la negativa de la suspensión, era superior porque de no paralizarse los efectos de la revocación del permiso, estaría impedida para desempeñar la actividad que realiza al amparo del mismo, lo cual no podría ser reparado aun cuando, eventualmente, se concediera el amparo solicitado.

De igual forma, continuó expresando el mencionado Tribunal Colegiado, era incorrecta la afirmación de la juzgadora en el sentido de que, de ser otorgada la medida cautelar, se perjudicarían las facultades de la autoridad responsable, pues al margen de que no estableció cuáles se verían obstaculizadas, las atribuciones de la autoridad para comprobar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los permisionarios ya habían sido ejercidas a través del procedimiento del cual emanó la resolución reclamada, a partir de las cuales concluyó que la quejosa no había cumplido con diversas obligaciones formales.

Por último dicho tribunal determinó, con fundamento en el artículo 135 de la Ley de Amparo, aplicado por analogía, como requisito de efectividad para que surtiera efectos la suspensión, que la quejosa cumpliera con los deberes formales que habían motivado la revocación del permiso, esto es, que remitiera a la responsable los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, de conformidad con los formatos autorizados, entre otros documentos.

Criterio opuesto. Frente a ello, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja administrativa ***** determinó que no procedía conceder la suspensión provisional en contra de la resolución emitida por la Comisión Reguladora de Energía en la que revocó el permiso que le había sido otorgado a la quejosa para expender petrolíferos, porque de otorgarse la medida cautelar se contravendrían disposiciones de orden público e interés social, en términos del artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.



Para arribar a esa determinación, el referido tribunal consideró que de conformidad con el citado numeral en relación con el diverso 138, párrafo primero, de la Ley de Amparo, tratándose de la suspensión a petición de parte, debe analizarse si con su concesión no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público; que además se debe ponderar la apariencia del buen derecho que con la concesión de la medida cautelar puede corresponder al quejoso y la afectación que dicha medida pueda ocasionar al interés social y al orden público, para que derivado de ese análisis, se pueda determinar si es o no factible conceder la suspensión, determinando hipotéticamente, con base en un conocimiento superficial del caso, la existencia del derecho cuestionado y las probabilidades de que la sentencia de amparo declare la inconstitucionalidad del acto.

Asimismo, el órgano colegiado expuso diversas consideraciones fundamentadas tanto en la Ley de Amparo, como en la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de explicar los conceptos de orden público e interés social, y en lo que interesa, destacó que se trataba de conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración, correspondiendo al Juez Federal examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto; y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación había sostenido que se afectan esas instituciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

Además, el tribunal estableció que la suspensión de los actos reclamados participaba de la naturaleza de una medida cautelar, y que sus presupuestos eran la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, por lo que de conformidad con la jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO." y la diversa 2a./J. 204/2009, de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO." –aplicables al caso–, la



medida cautelar exigía un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho, cuya tutela se solicita a los tribunales.

En el mismo sentido, el Tribunal Colegiado consideró que en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 56/2015 (10a.), de rubro: "SUSPENSIÓN. LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL ACTO RECLAMADO SE VINCULE AL PAGO DE ALIMENTOS, NO EXCLUYE EL ANÁLISIS DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO.", la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la apariencia del buen derecho se refiere al derecho que se aduce violado y a la naturaleza de la violación, y consistía en determinar hipotéticamente, con base en un conocimiento superficial del caso, la existencia del derecho cuestionado y las probabilidades de que en la sentencia se declare la inconstitucionalidad del acto, análisis que debía hacerse considerando, además, el peligro en la demora y los perjuicios de difícil reparación que la negativa de la medida pueda ocasionar a la parte quejosa.

También citó el diverso criterio, sustentado en la jurisprudencia **2a./J. 10/2014 (10a.)**, de rubro: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA.", en la que, según refirió el órgano colegiado, la Segunda Sala del Alto Tribunal estableció que puede llevarse a cabo un análisis superficial del acto reclamado para conceder la medida cautelar, porque la finalidad de la suspensión era asegurar provisionalmente el derecho cuestionado, para que la sentencia que se dicte en el proceso principal no pierda su eficacia, sin que esa decisión se torne arbitraria, pues en todo caso deben satisfacerse los requisitos establecidos para su otorgamiento.

Después de sentar las bases legales y jurisprudenciales que rigen la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo indirecto, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito señaló, de nueva cuenta que, en el caso, la quejosa había promovido demanda de amparo en contra de la resolución dictada por la Comisión Reguladora de Energía, que revocó el permiso ***** que le había sido otorgado para expender gasolina magna y premium en cierta estación de servicio; asimismo, que en esa determi-



nación la autoridad responsable explicó que se inició el procedimiento para la revocación de permiso, porque presuntivamente la quejosa había incumplido con obligaciones establecidas en la Ley de Hidrocarburos, su reglamento y en las condiciones del propio permiso, porque no demostró haber presentado lo siguiente:

a. La póliza o documentos que acrediten la contratación y vigencia de las garantías y los seguros, incluyendo aquellos necesarios para cubrir daños a terceros por responsabilidad civil con motivo de la realización de la actividad permitida, en dos mil dieciséis, dos mil diecisiete y dos mil dieciocho.

b. Los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, de conformidad con los formatos autorizados durante los periodos de octubre a diciembre de dos mil dieciséis, enero a marzo y abril a junio de dos mil diecisiete y enero a marzo de dos mil dieciocho.

c. El dictamen anual de operación y mantenimiento para la acreditación de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-ASEA-2016, diseño, construcción y mantenimiento de estaciones de servicio para almacenamiento y expendio de diésel y gasolina, en dos mil diecisiete.

El referido tribunal explicó que la autoridad responsable consideró que en relación con los documentos mencionados en los incisos a) y c) transcritos, la quejosa había demostrado la obligación sustantiva relativa a la contratación de seguros, con lo que mitigó el riesgo en que pudo haber puesto a las personas en caso de que no contara con tales seguros; y que gestionó el dictamen correspondiente de mantenimiento y operación para la acreditación de la Norma Oficial Mexicana NOM-005-ASEA-2016 para dos mil diecisiete, en el que obtuvo una calificación aprobatoria; sin embargo, había incumplido con el deber formal de presentar la información correspondiente al cumplimiento de tales obligaciones previstas en el inciso b), es decir que no había rendido los informes trimestrales relacionados con los volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio de conformidad con los formatos aplicables, con lo que existió una abstención total en relación con dicha obligación.



El tribunal refirió que la autoridad responsable definió que las mencionadas omisiones eran contrarias a lo que establecían la condición octava del permiso que se le había otorgado, así como los artículos 84, fracciones XVIII y XXI, de la Ley de Hidrocarburos, 52 y 54 del Reglamento de las Actividades a que se Refiere el Título Tercero de la citada ley, por lo que revocó el permiso con apego en lo dispuesto en el artículo 56, fracciones I y V, de la legislación citada en primer término; por lo que se observaba que la quejosa había sido sancionada por el incumplimiento de diversas obligaciones relacionadas con no hacer del conocimiento de la responsable la contratación de seguros y mantenimiento de la estación de servicio, ya que si bien acreditó haber cumplido con las obligaciones sustantivas correspondientes, no demostró haber hecho del conocimiento de la autoridad tales circunstancias.

Continuó explicando el tribunal que la infracción por la que fue sancionada la quejosa, consistente en no haber presentado el informe trimestral relativo a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicios, de conformidad con los formatos autorizados, de determinados periodos, constituía una abstención total por parte de la quejosa, lo cual (de acuerdo con lo que se determinó en la resolución reclamada) implicó el incumplimiento de la obligación que permite a la Comisión Reguladora de Energía conocer de manera detallada la operación de la estación de expendio de petrolíferos, entre la que se encuentra la relativa a volúmenes, la procedencia lícita del producto, la capacidad del sistema expendio e información de precios e ingresos.

En relación con lo anterior, el Tribunal Colegiado determinó que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81, fracciones I, incisos c) y e), VI y VIII, de la Ley de Hidrocarburos, correspondía a la Comisión Reguladora de Energía regular y supervisar diversas actividades, entre ellas, la distribución, comercialización y expendio de petrolíferos; así como supervisar las actividades reguladas, con objeto de evaluar su funcionamiento conforme a los objetivos de la política pública en materia energética y, en su caso, tomar las medidas conducentes, tales como expedir o modificar la regulación, proveer información pública sobre los resultados de sus análisis y el desempeño de los participantes, e informar a la Secretaría de Energía o a la Comisión Federal de Competencia Económica, en el ámbito de sus atribuciones; así como recopilar información sobre los precios, descuentos y volúmenes en materia de comercialización y



expendio al público de petrolíferos, para fines estadísticos, regulatorios y de supervisión. Por su parte, del artículo 84, fracción XXI, de la citada ley, así como de los preceptos 52 y 54 del Reglamento de las Actividades a que se Refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, se advertía que los permisionarios de las actividades reguladas por la Comisión Reguladora de Energía, deben presentar la información en los términos y formatos que les sea requerida por la misma, en relación con tales actividades; de lo que se colegía que, el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los permisionarios de expendio al público de petrolíferos, permitía a la mencionada Comisión ejercer eficazmente sus facultades regulatorias.

Por todo lo anterior, precisó el tribunal la posible suspensión de la ejecución de la resolución por la que se revocó el permiso otorgado a la quejosa para expendir gasolina, privaría a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes que imponen obligaciones a los regulados y le inferiría un daño que de otra manera no resentiría, pues se impediría que el regulador contara con la información necesaria para el cumplimiento de sus facultades de supervisión en materia de comercialización de petrolíferos, como es, la relativa a volúmenes de entrega, precios e ingresos y procedencia lícita, a fin de procurar el desarrollo eficiente del sector y el suministro confiable de hidrocarburos; lo cual es suficiente para considerar que se afecta al interés social, pues indudablemente la sociedad estaba interesada en que se supervise el desempeño de las actividades reguladas, como es el expendio y comercialización de la gasolina, con el objeto de que se venda y adquiera producto de procedencia lícita y a precio real de mercado.

De igual forma, –prosiguió el Tribunal Colegiado– frente a ese interés social y orden público, no se advertía que existiera en favor de la parte quejosa la apariencia del buen derecho, pues en ese momento no existían elementos para que, a partir de un examen preliminar de la resolución, pudiera elaborarse un juicio provisional sobre la constitucionalidad del acto reclamado, ni para estimar que los daños que pudiera resentir la quejosa fueran superiores a los que pudiera resentir el orden público y el interés social, en caso de que se concediera la suspensión, pues la falta de información relacionada con la comercialización de petrolíferos, obstaculizaría, retrasaría o dificultaría el ejercicio de las facultades del regulador, tendentes a monitorear el mercado de la gasolina y evitar su sustracción ilegal.



En ese mismo sentido, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja ***** , por diverso motivo al estimado por la *a quo* negó la suspensión provisional en contra de la resolución emitida por la Comisión Reguladora de Energía en la que revocó a la quejosa el permiso para expender petrolíferos.

A efecto de llegar a esa determinación, el Tribunal Colegiado consideró que la razón por la que la juzgadora de primer grado había negado la suspensión del acto reclamado, relativa a la imposibilidad de darle efectos restitutorios a la suspensión, era incorrecta, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 147 de la Ley de Amparo, el juzgador estaba autorizado para dar esos efectos a la medida cautelar a fin de preservar la materia del juicio y evitar daños en la esfera jurídica de la parte quejosa; y que para verificar si, en el caso, era jurídica y materialmente posible imprimir un efecto restitutorio a la medida cautelar solicitada, se tenía en cuenta que la pretensión de la quejosa era que no se ejecutara la resolución de la Comisión Reguladora de Energía en la que revocó el permiso que se le había otorgado para expender petrolíferos por haber incurrido en las siguientes conductas:

a) No haber presentado ante la Comisión Reguladora de Energía la póliza o documento que acrediten la contratación y vigencia de las garantías y los seguros incluyendo aquellos necesarios para cubrir daños a terceros por responsabilidad civil, con motivo de la realización de la actividad permisionaria, respecto de los años dos mil dieciséis y dos mil dieciocho.

b) No haber presentado ante la Comisión Reguladora de Energía los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación, de servicios, de conformidad con los formatos autorizados, del periodo enero-marzo de dos mil dieciocho.

c) No haber presentado ante la Comisión Reguladora de Energía, el dictamen anual de operación y mantenimiento para la acreditación de la NOM-005-ASEA-2016, diseño, construcción y mantenimiento de estaciones de servicio para almacenamiento y expendio de diésel y gasolina respecto del año dos mil diecisiete.



Sin embargo, destacó el Tribunal Colegiado, aun cuando la indicada razón por la que la juzgadora había negado la suspensión provisional del acto reclamado había sido incorrecta, resultaba improcedente conceder dicha medida en virtud de que con ello se contravendrían disposiciones de orden público e interés social, en términos de lo previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que la infracción por la que fue sancionada la quejosa, indicada con el inciso b), tenía como consecuencia el incumplimiento de la obligación que impedía a la Comisión conocer de manera detallada la operación de la estación de expendio de petrolíferos, información entre la cual se encuentra la relativa a volúmenes, la procedencia lícita del producto, capacidad del sistema expendio e información de precios e ingresos.

En relación con dicha infracción, el tribunal continuó explicando que la autoridad consideró que el permisionario incurrió en la falta de entrega de la información, pues era su deber entregarla a la Comisión en tiempo y forma para vigilar y supervisar el cumplimiento de la regulación aplicable a la actividad de expendio de petrolíferos, lo cual implicaba saber o tener información sobre el volumen, procedencia del producto, precios e ingresos, y que esto era suficiente para considerar que se afectaba al interés social, pues indudablemente afectaba a la sociedad el que no se tenga conocimiento sobre todo del origen lícito de la gasolina o producto petrolífero que se está vendiendo, así como el volumen de entrega y precios.

Por tanto, concluyó el órgano colegiado, de otorgarse la suspensión, sí se afectaría el orden público y el interés social, al privársele de algún provecho, ventaja o utilidad que le corresponde, como era el que se verificara que la venta y adquisición del producto resultara ser de procedencia lícita y a precio real de mercado; y que además, en el caso, no aplicaba la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, en virtud de que para que operara, era menester que con la suspensión del acto reclamado no se transgredieran disposiciones de orden público ni el interés social.

Con base en lo expuesto se tiene que existe la contradicción de criterios denunciada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y los Tribunales Colegiados Octavo y Décimo Primero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, y el problema jurídico a resolver con-



siste en determinar si procede conceder la suspensión respecto de la resolución emitida por la Comisión Reguladora de Energía, en la que revocó el permiso de expendio de petrolíferos en estaciones de servicio por haber incurrido en la causal de revocación prevista en el artículo 56, fracción I, de la Ley de Hidrocarburos, específicamente, por no haber presentado a dicha Comisión los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, de acuerdo con los formatos autorizados.

Ésto en virtud de que los tres Tribunales Colegiados de Circuito mencionados resolvieron sobre una misma cuestión jurídica, a saber, la procedencia de la medida cautelar solicitada en contra de resoluciones emitidas por la Comisión Reguladora de Energía, en las que dicha autoridad determinó revocar el permiso que se había otorgado a las quejas para expender petrolíferos, por haber incurrido en diversas infracciones, la que interesa a la presente contradicción de criterios, es la consistente en la omisión de presentar ante dicha Comisión los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, de acuerdo con los formatos autorizados.

Se afirma la última parte del párrafo anterior, porque si bien en los asuntos que conocieron los órganos colegiados de referencia se advierte que la autoridad responsable sancionó a la quejosa por tres infracciones distintas (las cuales fueron las mismas en los tres asuntos), la relativa a la omisión de presentar los informes trimestrales es por la que los Tribunales Colegiados Octavo y Décimo Primero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, consideraron que de concederse la suspensión provisional se afectaría al interés social y al orden público, por lo que no procedía conceder la medida precautoria en términos de lo dispuesto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo; en cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estimó que las tres infracciones por las que se sancionó a la quejosa eran de carácter formal, –no haber presentado diversos informes, tales como los relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio de conformidad con los formatos autorizados–, por lo que la concesión de la suspensión provisional no tenía esa afectación; en consecuencia, se afirma que es en este aspecto, en el que se presenta el punto de choque entre los mencionados criterios contendientes.



VII. ESTUDIO DE FONDO

A efecto de dirimir la presente contradicción, es conveniente que este Pleno Regional precise algunas consideraciones en torno a la suspensión en el amparo.

Dicha medida es una institución procesal que tiene por objeto mantener viva la materia del juicio. Su finalidad principal es evitar que se consumen irremediablemente los actos reclamados ya sea para que no produzcan sus efectos, o bien, los produzcan mientras se decide el juicio, ya que, de otra manera, podría resultar impráctico para el quejoso la protección de la Justicia Federal.

Conviene precisar que la suspensión en el juicio de amparo, a partir de la reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, se establece de la siguiente manera:

"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:

"...

(Reformada, D.O.F. 6 de junio de 2011)

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si este último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes; ..."



Conforme a la exposición de motivos vertida en la iniciativa presentada ante la Cámara de Senadores el diecinueve de marzo de dos mil nueve y que dio lugar a la reforma constitucional de que se habla, por cuanto hace a la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, se dijo lo siguiente:

"Suspensión del acto reclamado.

"En materia de suspensión del acto reclamado, se propone establecer el marco constitucional a fin de prever un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, y al mismo tiempo cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvía su objetivo natural.

"Para tal efecto, se privilegia la discrecionalidad de los jueces consagrando expresamente como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas.

"Sin embargo, para asegurar su correcta aplicación, se establece la obligación del Juez de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social y el orden público y la apariencia de buen derecho. Con esto se logra que la medida cautelar sea eficaz y que no se concedan suspensiones que molestan la sensibilidad de la sociedad."

[Exposición de motivos, Cámara de Origen (Senadores), gaceta legislativa 352, 19 de marzo de 2009 (https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNO_imNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifEWfUQOH36fIC7PmLluV5BGQYAS3hmdaFY3CaDITdTRw==))]

De lo anterior se evidencia que el órgano reformador de la Constitución, a partir de la generación de un nuevo marco constitucional buscó sentar las bases de un diseño normativo en el que, **para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, en lugar de atender a requisitos rígidos derivados de la ley, se privilegiara la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo.**



En ese contexto, la Ley de Amparo, en función de la naturaleza del acto reclamado y la afectación generada por éste, regula diversos supuestos en los que ha de otorgarse la suspensión, así como sus modalidades.

Conforme al artículo 125 de la Ley de Amparo, la suspensión se puede decretar de oficio o a petición de parte. Esta última se tramita por cuerda separada y duplicado, a través de la apertura del incidente de suspensión, y como su nombre lo indica, requiere de la solicitud del quejoso y, además, es necesario para decretarla, que **no se genere perjuicio al interés social ni se contraven-gan disposiciones de orden público** (artículo 128).

El artículo 129 de la Ley de Amparo señala, de forma enunciativa, casos en los cuales se considera que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público; sin embargo, aun en estas hipótesis, excepcionalmente el órgano jurisdiccional puede conceder la suspensión, si a su juicio, la negativa puede llegar a causar mayor afectación al interés social, como se evidencia a continuación:

"Artículo 129. Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;

"II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;

"III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;

"V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;

"VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;



"VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;

"VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;

"IX. Se impida el pago de alimentos;

"X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;

"XI. Se impidan o interrumpen los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;

"XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;

"XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su



juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social."

Promovida la suspensión, en los casos que no proceda de oficio y de plano, una vez aperturado el incidente de suspensión, el órgano jurisdiccional debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y no contravención de disposiciones de orden público. Además, debe considerar que el pronunciamiento sobre la suspensión presupone que el acto sea cierto y susceptible de ser suspendido, ya que, de no actualizarse, no tendría ningún caso conceder la medida cautelar.

A fin de acotar la materia de la litis en esta contradicción de criterios, se considera pertinente precisar que no será materia de análisis en el presente estudio lo relativo a las conductas siguientes:

"a) No haber presentado ante la Comisión Reguladora de Energía la póliza o documento que acrediten la contratación y vigencia de las garantías y los seguros incluyendo aquéllos necesarios para cubrir daños a terceros por responsabilidad civil, con motivo de la realización de la actividad permisionaria, respecto de los años dos mil dieciséis y dos mil dieciocho.

"...

"c) No haber presentado ante la Comisión Reguladora de Energía, el dictamen anual de operación y mantenimiento para la acreditación de la NOM-005-ASEA-2016, diseño, construcción y mantenimiento de Estaciones de servicio para almacenamiento y expendio de diésel y gasolina respecto del año dos mil diecisiete."

Sino que, solamente el presente fallo abordará el punto sintetizado que atiende a la conducta:

"b) No haber presentado ante la Comisión Reguladora de Energía los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación, de servicios, de conformidad con los formatos autorizados, del periodo enero-marzo de dos mil dieciocho."



Pues sólo sobre tal tópico se pronunciaron los tribunales en cuanto a la procedencia o no de la medida.

Ahora bien, en la especie, los asuntos de los que deriva la presente contradicción se refieren a la suspensión provisional, respecto a los efectos de la revocación de permisos de expendio al público de petrolíferos.

De acuerdo con lo expuesto, para conceder la suspensión en estos casos, deben verificarse, entre otras cuestiones, los siguientes elementos: a) que la suspensión la solicite el agraviado; b) que el acto reclamado sea cierto; c) que el acto reclamado, de acuerdo con su naturaleza, sea susceptible de ser suspendido; y, d) que con la concesión de la medida no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, realizando un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho.

Bajo los criterios de los Tribunales Colegiados en contradicción, se advierte que los tres analizaron si procedía o no la suspensión de los efectos y consecuencias de la resolución que revocó el permiso que le había sido otorgado a la quejosa para el expendio al público de petrolíferos, sustentando criterios discrepantes, pues dos de ellos sostuvieron su improcedencia al **actualizarse el supuesto contenido en el numeral 128, fracción II, de la Ley de Amparo, –a contrario sensu–**, ya que de concederse la medida cautelar se seguiría afectación al orden público y al interés social; en cambio, el otro criterio sostuvo la concesión de la suspensión por considerar que el otorgamiento de la medida no tenía esa afectación, en virtud de que las obligaciones que la responsable estimó incumplidas únicamente trascendían a que se rindieran diversos informes, cuya finalidad era mantener comunicada a la autoridad sobre el desempeño de la actividad regulada.

En ese orden de ideas, para dirimir la contradicción planteada, es necesario entrar al estudio de la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, en cuanto dispone que procede la medida cautelar: "*... en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes: ... II. Que **no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.***". Esta disposición ya se encontraba prevista en la ley abrogada y fue retomada por el Poder Reformador evidencian-



do así su importancia, pues **la intención del legislador es, en todo momento, la salvaguarda tanto del orden público como del interés social.**

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya desde la contradicción de criterios 201/2004, determinó que ambas –orden público e interés social– son nociones íntimamente vinculadas en la medida que **el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población**, mientras que **el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad o, bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno**. Así, como disposiciones de orden público deben entenderse aquellas plasmadas en los ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva o, bien, le evite un trastorno o un mal público.

De igual forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que se afecta al orden público y al interés social cuando se priva a la colectividad con la suspensión de un beneficio que le otorgan las leyes, o se les infiere un daño con ella que de otra manera no resentiría, como se advierte en la tesis aislada visible a página 58 del *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 47, Tercera Parte, materia común, con número de registro digital: 818680, de rubro y texto siguientes:

"INTERÉS SOCIAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO. SU APRECIACIÓN. La Suprema Corte sostiene, como se puede consultar en la tesis 131 del *Apéndice* de jurisprudencia 1917-1965, Sexta Parte, página 238, que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les someten para su fallo. El examen de la ejemplificación que contiene el artículo 124 de la Ley de Amparo para indicar cuándo se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, revela que se puede razonablemente colegir en términos generales, que se producen esas situaciones cuando se priva a la colectividad con la suspensión de



un beneficio que le otorgan las leyes, o se les infiere un daño con ella que de otra manera no resentiría."

Del análisis conjunto de tales aspectos, este Pleno Regional considera que, en el caso a estudio, el otorgamiento de la suspensión provisional respecto a los efectos y consecuencias de la resolución emitida por la **Comisión Reguladora de Energía**, en la que revocó el permiso para expender al público petrolíferos, como consecuencia de haber incurrido en la omisión de rendir informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, es improcedente por no cumplir con el requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, pues con el otorgamiento de dicha medida se afectaría al orden público e interés social.

Ciertamente, en la especie, es claro que con el otorgamiento de la suspensión para que continúen los efectos del permiso para expender petrolíferos por incumplir con la obligación de rendir los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, afectaría los derechos de la colectividad que tienden a evitarle un trastorno o desventaja, así como los actos de la autoridad a través de los cuáles procura evitarle a la sociedad una dificultad o perjuicio, como son todas aquellas normas que facultan a la autoridad responsable, en este caso, a la Comisión Reguladora de Energía, a regular y supervisar la actividad autorizada a los permisionarios para expender petrolíferos, a efecto de que ese servicio se preste de forma eficiente, regular y segura; y los actos que dicha autoridad emite con base en tales disposiciones.

Para evidenciar la anterior afirmación, conviene hacer algunas precisiones en relación con el marco constitucional y legal en materia de hidrocarburos, en el que se encuentran las actividades relativas al expendio al público de petrolíferos, como es la gasolina, las cuales se retoman de la ejecutoria emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 54/2019, cuyo precedente se encuentra publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, en el Libro 3, julio de 2021, Tomo I, página 364, con registro digital: 29958.

En la referida sentencia, el Alto Tribunal del País estableció en principio que el marco constitucional en materia de hidrocarburos está construido a partir del



artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece, entre otras cosas, que los hidrocarburos en el subsuelo del Estado Mexicano son propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación, sobre los cuales no se otorgarán concesiones; asimismo, establece que la Nación lleve a cabo actividades tendentes a la exploración y extracción de aquéllos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria.

Señaló que el aprovechamiento de los hidrocarburos está considerado como un área estratégica, conforme a lo establecido en los artículos 25, párrafo quinto, y 28, párrafo cuarto, ambos de la Constitución Federal, que disponen:

"Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

"...

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de



su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar. ..."

"Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

"...

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia."

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó citar de manera ilustrativa la tesis 2a. XLIV/2017 (10a.), visible a página 1382, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, materia constitucional, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con registro digital: 2013961, que dice:

"ÁREAS ESTRATÉGICAS. SU CONCEPTO. La expresión indicada se agregó al Texto Constitucional mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, por el que se reformaron y adicionaron, entre otros, los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se incorporó un capítulo económico que



tuvo como objetivo fijar los fines de la rectoría del Estado mediante el fomento del crecimiento económico, estableciendo y ordenando de manera explícita sus atribuciones en esa materia, en aras del interés general; de ahí que se introdujeron distintos conceptos como el de 'áreas estratégicas', entendidas como **aquellas actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado, a través de los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo, que ameritan esa categoría por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país, es decir, son aquellas funciones identificadas con la soberanía económica, los servicios a cargo exclusivo del Gobierno Federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional se orientan por el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado**, tal como lo estableció el Poder Revisor de la Constitución."

Afirmó el Máximo Tribunal que, como parte de la implementación de la denominada *reforma energética*, se emitió la Ley de Hidrocarburos, cuya función principal estriba en sentar las bases sobre las cuales se desarrolla la industria energética del país, así como establecer los actores encargados de vigilar que las actividades relativas se lleven a cabo conforme a esas directrices.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación puntualizó que la importancia de dicho ordenamiento radica en que, con su entrada en vigor, el Estado Mexicano cristaliza su papel como rector del desarrollo nacional, al establecer un sistema coordinado de diversos organismos con injerencia en la materia cuyo fin es regular, fomentar y supervisar la industria de los hidrocarburos atendiendo a las necesidades del interés general en los términos que establece la Carta Magna.

Además, se dijo que dentro de los objetivos de la ley no sólo está la regulación del reconocimiento, explotación, exploración y extracción de hidrocarburos, sino de otros procesos que van desde el transporte, transporte por ductos, distribución, almacenamiento, comercialización, hasta el expendio al público. Lo anterior, de conformidad con su artículo 2, que es del contenido siguiente:

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



"I. El Reconocimiento y Exploración Superficial, y la Exploración y Extracción de Hidrocarburos;

"II. El Tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, Transporte y Almacenamiento del Petróleo;

"III. El procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el Transporte, Almacenamiento, Distribución, comercialización y Expendio al Público de Gas Natural;

"IV. El Transporte, Almacenamiento, Distribución, comercialización y Expendio al Público de Petrolíferos, y

"V. El Transporte por ducto y el Almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de Petroquímicos."

Asimismo, se destaca en la mencionada ejecutoria y se afirma que las actividades enunciadas en el artículo antes transcrito están encomendadas, entre otros, a la Secretaría de Energía, a la Comisión Reguladora de Energía, o bien, a Petróleos Mexicanos, según sea el caso, pues para dar operatividad al sistema se prevén funciones administrativas, de planeación, de logística y de supervisión, entre otras.

Las anteriores consideraciones –*como ya se indicó*– formaron parte de lo expuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 54/2019, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 3/2020 (10a.), visible a página 25, Libro 79, octubre de 2020, Tomo I, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2022232, de rubro y texto siguientes:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO PROMOVIDO EN CONTRA DEL PLAN CONJUNTO PARA COMBATIR EL ROBO DE HIDROCARBUROS. DEBE NEGARSE CUANDO SE SOLICITE QUE LA AUTORIDAD ADOpte MEDIDAS QUE GARANTICEN LA DISTRIBUCIÓN Y SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE EN LAS ESTACIONES DE SERVICIO DONDE EL QUEJOSO DESARROLLA SUS ACTIVIDADES COTIDIANAS.



"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a consideraciones distintas en cuanto a si es procedente conceder la suspensión provisional en contra de los efectos y las consecuencias de la implementación del Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex, con el fin de que se adopten las medidas necesarias para garantizar la distribución y el suministro de combustible (gasolina) en las estaciones de servicio donde los quejosos realizan sus actividades cotidianas.

"Criterio jurídico: Es improcedente otorgar la suspensión provisional contra los efectos y las consecuencias de la implementación del Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex.

"Justificación: Las actividades de transporte, distribución, comercialización y expendio de petrolíferos, como la gasolina, forman parte de un área estratégica que busca materializar los fines establecidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en las leyes reglamentarias aplicables. Por ende, otorgar la suspensión provisional en contra de los actos referidos implicaría que la autoridad redirija su actuar en una zona determinada, estableciendo una política particular en detrimento de la situación de desabasto generalizada, contra los intereses de quienes no gozan de la protección de la medida y sufren la misma condición, lo que atentaría contra lo establecido en los artículos 107, fracción X, de la Constitución General, 128, fracción II, y 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo, ya que se obstaculizaría la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución General, tal como los hidrocarburos, lo que se traduciría en una afectación al interés general, que en el caso es abastecer de gasolina a toda la población. De esta manera, las acciones que toma el Estado, a pesar de que pudieran no ser inmediatas, desde una perspectiva general pretenden salvaguardar a toda la población, no sólo a quienes promuevan el juicio de amparo, por lo que otorgar la suspensión para generar acciones de mitigación a ciertos particulares, no sólo colisiona con la atribución constitucional de establecer una política de distribución y abastecimiento nacional, sino que distraería los recursos disponibles, entorpeciendo las labores de restablecimiento del combustible para toda la población."

Ahora bien, en los asuntos de los que derivaron los criterios contendientes, se solicitó la suspensión de los efectos y consecuencias de la resolución emitida



por la Comisión Reguladora de Energía mediante la cual revocó el permiso otorgado para expender petrolíferos al público, por haber incurrido en diversas infracciones, entre ellas, la consistente en la omisión de rendir los informes trimestrales relativos a los volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, conforme a los formatos autorizados.

Como punto de partida, veamos qué señalan los artículos 48, 49, 54, 56, 81, 84, 85, 90 y 91 de la Ley de Hidrocarburos, así como los numerales 7, 44, 51, 53, 54, 55 y 59 del Reglamento de las Actividades a que se Refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos:

"TÍTULO TERCERO

"De las demás Actividades de la Industria de Hidrocarburos.

"Capítulo I

"De los Permisos

"Artículo 48. La realización de las actividades siguientes **requerirá de permiso** conforme a lo siguiente:

"...

"Para el Transporte, Almacenamiento, Distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y **Expendio al Público de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos**, según corresponda, así como la gestión de Sistemas Integrados, que serán **expedidos por la Comisión Reguladora de Energía**. ..."

"Artículo 49. Para realizar actividades de comercialización de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos en territorio nacional **se requerirá de permiso**. Los términos y condiciones de dicho permiso contendrán únicamente las siguientes obligaciones:

"...

"III. Entregar la información que la Comisión Reguladora de Energía requiera para fines de supervisión y estadísticos del sector energético, y ..."



"Artículo 54. Los permisos podrán terminar por cualquiera de las causas siguientes:

"...

"IV. Revocación;

"...

"VIII. Las demás causas previstas en el permiso respectivo."

"Artículo 56. La Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía podrán, en el ámbito de sus competencias, revocar los permisos expedidos en los términos establecidos en esta Ley.

"Los permisos podrán **revocarse** por cualquiera de las causas siguientes:

"I. Incumplir sin causa justificada y autorización de la Secretaría de Energía o de la Comisión Reguladora de Energía, según corresponda, con el objeto, obligaciones o condiciones del permiso;

"II. Realizar prácticas indebidamente discriminatorias en perjuicio de los usuarios;

"III. No respetar la regulación en materia de precios y tarifas, incluida la correspondiente en materia de contabilidad regulatoria, así como los términos y condiciones que, en su caso, llegare a fijar la autoridad competente o, en su caso las disposiciones que los regulan;

"...

"IV. Ceder o gravar los permisos, los derechos en ellos conferidos, o los bienes utilizados para su ejecución, sin la autorización de la Secretaría de Energía o la Comisión Reguladora de Energía, según corresponda;

"V. No otorgar o no mantener en vigor las garantías o los seguros correspondientes incluyendo aquéllos necesarios para cubrir daños a terceros, conforme a la regulación que para el efecto se emita;



"VI. No cumplir con las normas oficiales mexicanas;

"...

"XI. Realizar actividades de Transporte, Almacenamiento, Distribución o Expendio al Público de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos, que se compruebe hayan sido adquiridos de forma ilícita o por la comisión del delito de contrabando de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos, y que haya sido así determinado por resolución firme de autoridad competente;

"XII. Reincidir en las conductas señaladas en los incisos a) y h) de la fracción II del artículo 86 del presente ordenamiento, y

"XIII. Las demás previstas en el permiso respectivo."

"Capítulo VI

"De la Regulación y Obligaciones de las demás Actividades de la Industria de Hidrocarburos

"Artículo 81. **Corresponde a la Comisión Reguladora de Energía:**

"I. **Regular y supervisar** las siguientes actividades, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Agencia:

"...

"e) **Comercialización y Expendio al Público de Gas Natural y Petrolíferos**, y

"...

"VI. Supervisar las actividades reguladas, con objeto de **evaluar su funcionamiento conforme a los objetivos de la política pública en materia energética** y, en su caso, tomar las medidas conducentes, tales como expedir o modificar la regulación, proveer información pública sobre los resultados de sus análisis y el desempeño de los participantes, e informar a la Secretaría de Energía o la Comisión Federal de Competencia Económica, en el ámbito de sus atribuciones;



"...

"VIII. Recopilar información sobre los precios, descuentos y volúmenes en materia de comercialización y Expendio al Público de Gas Natural y Petrolíferos, para fines estadísticos, regulatorios y de supervisión, y

"IX. Proponer, en el ámbito de su competencia, a la Secretaría de Energía que instruya a las empresas productivas del Estado, sus subsidiarias y filiales que realicen las acciones necesarias para garantizar que sus actividades y operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, así como la política pública en materia energética."

"Artículo 84. Los Permissionarios de las actividades reguladas por la Secretaría de Energía o la Comisión Reguladora de Energía, deberán, según corresponda:

"I. Contar con el permiso vigente correspondiente;

"II. **Cumplir los términos y condiciones establecidos en los permisos**, así como abstenerse de ceder, traspasar, enajenar o gravar, total o parcialmente, los derechos u obligaciones derivados de los mismos en contravención de esta Ley;

"III. Entregar la cantidad y calidad de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos, conforme se establezca en las disposiciones aplicables;

"IV. Cumplir con la cantidad, medición y calidad conforme se establezca en las disposiciones jurídicas aplicables;

"V. Realizar sus actividades, con Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos de procedencia lícita;

"VI. Prestar los servicios de forma eficiente, uniforme, homogénea, regular, segura y continua, así como cumplir los términos y condiciones contenidos en los permisos;

"VII. Contar con un servicio permanente de recepción y atención de quejas y reportes de emergencia;



"...

"IX. Dar aviso a la Secretaría de Energía, o a la Comisión Reguladora de Energía, según corresponda, de cualquier circunstancia que implique la modificación de los términos y condiciones en la prestación del servicio;

"...

"XI. Respetar los precios o tarifas máximas que se establezcan;

"...

"XIII. Observar las disposiciones legales en materia laboral, fiscal y de transparencia que resulten aplicables;

"XIV. Permitir el acceso a sus instalaciones y equipos, así como facilitar la labor de los verificadores de las Secretarías de Energía, y de Hacienda y Crédito Público, así como de la Comisión Reguladora de Energía y la Agencia, según corresponda;

"XV. Cumplir con la regulación, lineamientos y disposiciones administrativas que emitan las Secretarías de Energía, de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Reguladora de Energía y la Agencia, en el ámbito de sus respectivas competencias.

"En materia de seguridad industrial, operativa y protección al medio ambiente, los Permisionarios serán responsables de los desperdicios, derrames de Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos o demás daños que resulten, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

"...

"XVIII. Presentar anualmente, en los términos de las normas oficiales mexicanas aplicables, el programa de mantenimiento de sus sistemas e instalaciones y comprobar su cumplimiento con el dictamen de una unidad de verificación debidamente acreditada;



"XIX. Llevar un libro de bitácora para la operación, supervisión y mantenimiento de obras e instalaciones, así como capacitar a su personal en materias de prevención y atención de siniestros;

"XX. Cumplir en tiempo y forma con las solicitudes de información y reportes que soliciten las Secretarías de Energía y de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Reguladora de Energía y la Agencia, y

"XXI. Presentar la información en los términos y formatos que les sea requerida por la Secretaría de Energía o la Comisión Reguladora de Energía, en el ámbito de sus competencias, en relación con las actividades reguladas."

"Título cuarto

"Disposiciones aplicables a la Industria de Hidrocarburos

"CAPÍTULO I

"DE LAS SANCIONES

"Artículo 85. Las infracciones al Título Segundo de esta Ley y a sus disposiciones reglamentarias serán sancionadas tomando en cuenta la gravedad de la falta, de acuerdo con lo siguiente: ..."

"86. ... II. La **Comisión Reguladora de Energía sancionará:**

"a) El incumplimiento de las disposiciones aplicables a la cantidad, calidad y medición de Hidrocarburos y Petrolíferos, con multa de entre quince mil a ciento cincuenta mil veces el importe del salario mínimo;

"b) La realización de actividades de Transporte, Almacenamiento, Distribución o Expendio al Público de Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos, cuya adquisición lícita no se compruebe al momento de una verificación, con multas de entre siete mil quinientos a ciento cincuenta mil veces el importe del salario mínimo;

"c) El incumplimiento de los términos y condiciones que se establezcan en los permisos que haya otorgado, con multa de entre quince mil a ciento cincuenta mil veces el importe del salario mínimo;



"...

"f) El incumplimiento de la regulación que establezca sobre precios o tarifas máximas, con multa de entre quince mil a trescientas mil veces el importe del salario mínimo;

"...

"j) Las demás violaciones al Título Tercero de esta Ley y a sus disposiciones reglamentarias, así como a la regulación, lineamientos y disposiciones administrativas competencia de la Comisión Reguladora de Energía, serán sancionadas con multa de entre quince mil a cuatrocientas cincuenta mil veces el importe del salario mínimo;

"...

"III. Las Secretarías de Energía y de Economía o la Comisión Reguladora de Energía sancionarán, en el ámbito de sus competencias:

"...

"b) La falta de presentación de la información que se requiera a Permisarios, con multa de entre ciento cincuenta mil a cuatrocientas cincuenta mil veces el importe del salario mínimo, y

"c) El incumplimiento o entorpecimiento de la obligación de informar o reportar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, cualquier situación relacionada con esta Ley o sus disposiciones reglamentarias, con multa de entre siete mil quinientas a ciento cincuenta mil veces el importe del salario mínimo; ..."

"CAPÍTULO II

"DE LA TRANSPARENCIA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

"Artículo 90. Corresponderá a la **Comisión Reguladora de Energía** poner a disposición del público, de forma mensual, al menos la siguiente información:



"I. El número de permisos que haya otorgado y se encuentren vigentes, así como sus términos y condiciones;

"II. El volumen de Gas Natural transportado y almacenado en los sistemas permisionados, incluido el Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural;

"III. La capacidad utilizada y disponible en las instalaciones y ductos de los Permisionarios;

"IV. Las estadísticas relacionadas con el Transporte, el Almacenamiento, la Distribución y el Expendio al Público de Gas Natural, Petrolíferos y Petroquímicos, a nivel nacional, y

"V. Los resultados y estadísticas de las actividades de los gestores de Sistemas Integrados."

"Artículo 91. La información a que se refiere el presente Título deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión, aprovechando los medios electrónicos y tecnologías de la información.

"Los Asignatarios, Contratistas, Permisionarios y Autorizados **estarán obligados a entregar oportunamente la información que se requiera para la publicación a que se refiere este Capítulo, a través de los medios y en los términos que establezcan las autoridades correspondientes.**"

**"Reglamento de las Actividades a que se
Refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos**

"CAPÍTULO II
"DE LOS PERMISOS

"Artículo 7. Las actividades de Transporte, Almacenamiento, Distribución, comercialización, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, gestión de los Sistemas Integrados y Expendio al Público a que se refiere este Reglamento, **deberán realizarse de manera eficiente, homogénea, regular, segu-**



ra, continua y uniforme, en condiciones no discriminatorias en cuanto a su calidad, oportunidad, cantidad y precio.

"Queda prohibido a los Permissionarios prestar servicios a los Usuarios que en los términos de la Ley y del presente Reglamento requieran de permiso y no cuenten con el mismo."

"CAPÍTULO IV

"DEL PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DE PERMISOS

"Artículo 44. Los interesados en obtener los permisos a que se refiere el presente Reglamento, con la excepción de los permisos de importación y exportación de Hidrocarburos y Petrolíferos que se otorgarán con base en la Ley de Comercio Exterior, deberán presentar una solicitud a la Secretaría o la Comisión, según corresponda, que contenga los datos señalados en los artículos 50 y 51 de la Ley, así como anexar la evaluación de impacto social a que se refiere el artículo 121 de la Ley, conforme al Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.

"La Secretaría y la Comisión expedirán, mediante disposiciones administrativas de carácter general, los formatos y las especificaciones, en su caso, de los requisitos a que se refieren los artículos 50, 51 y 121 de la Ley, para cada actividad permitida."

"CAPÍTULO VII

"DEL CONTENIDO DE LOS TÍTULOS DE PERMISOS

"Artículo 51. La Secretaría o la Comisión, en el ámbito de sus competencias, expedirán disposiciones administrativas de carácter general que establecerán los modelos de los títulos de permisos para cada una de las actividades permitidas conforme al presente Reglamento. Los títulos de permiso deberán contener, entre otros, los siguientes elementos

"I. El nombre o razón o denominación social y domicilio del Permissionario en el territorio nacional;

"II. El objeto del permiso;



"III. La fecha de otorgamiento y su vigencia;

"IV. La descripción sucinta del proyecto y el monto de inversión;

"V. **Las obligaciones del Permisionario y las condiciones del permiso;**

"VI. **Los términos y condiciones para la prestación de los servicios**, en su caso;

"VII. Los seguros que deberá contratar el Permisionario, en su caso;

"VIII. La estructura del capital social del Permisionario, en su caso, y

"IX. Cualquier otra información que la Secretaría o la Comisión consideren relevante."

"CAPÍTULO VIII

"DE LAS OBLIGACIONES DE LOS PERMISIONARIOS

"Artículo 53. **Los Permisionarios deberán realizar la medición y proporcionar los documentos en que señalen el volumen y las especificaciones de los productos**, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas aplicables."

"Artículo 54. **Los Permisionarios deberán presentar a la Secretaría o la Comisión, según corresponda, la información relativa a sus actividades para fines de regulación. La Secretaría y la Comisión, de acuerdo con sus respectivas competencias, expedirán disposiciones administrativas de carácter general que contendrán, para cada actividad permitida, los formatos y especificaciones para que los Permisionarios cumplan con las obligaciones a que se refieren los artículos 50, fracciones IV y V y 84 de la Ley.**"

"Artículo 55. Los Permisionarios estarán obligados a **comprobar la procedencia lícita** de los Hidrocarburos, Petrolíferos y Petroquímicos conforme a los artículos 56, fracción XI, y 84, fracción V de la Ley.

"Para efectos de lo anterior, la Secretaría o la Comisión, en su caso, **requerirán la información o documentación que lo acredite** en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.



"La Secretaría o la Comisión, en su caso, atenderán las quejas presentadas cuando existan indicios de la realización de actividades permitidas con Hidrocarburos, Petrolíferos o Petroquímicos de procedencia ilícita y, de ser procedente, iniciarán los procedimientos administrativos de sanción correspondientes. Lo anterior con independencia de que el quejoso pueda hacer del conocimiento de otras autoridades los hechos posiblemente ilícitos, para que éstas determinen lo que en el ámbito de su competencia corresponda."

"Artículo 59. De conformidad con lo establecido en la última fracción del artículo 84 de la Ley, la Secretaría o la Comisión, según corresponda, podrán requerir a los Permissionarios la presentación de escritos en los que, bajo protesta de decir verdad, se responsabilicen de las obligaciones e información técnica y económica que proporcionen a dichas autoridades, para efecto de detectar incumplimientos y, en su caso, la aplicación de las sanciones respectivas."

De los preceptos transcritos se sigue, en primer lugar, que para la comercialización y expendio al público de petrolíferos se requiere de permiso expedido por la Comisión Reguladora de Energía, entre cuyos términos y condiciones, según lo precisa el artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos, se encuentra la obligación de entregar a dicha Comisión la información que requiera para fines de supervisión y estadísticos del sector energético.

Asimismo, se evidencia que la Comisión Reguladora de Energía es la autoridad encargada, no sólo de otorgar dichos permisos, sino de regular y supervisar la comercialización y el expendio al público de petrolíferos, lo cual debe hacer con el objeto de evaluar el funcionamiento de tal actividad conforme a los objetivos de la política pública en materia energética.

Se advierte también que, a efecto de llevar a cabo ese objeto, la Comisión goza de amplias facultades para tomar las medidas conducentes, tales como expedir o modificar la regulación, proveer información pública sobre los resultados de sus análisis y el desempeño de los participantes, e informar a la Secretaría de Energía o a la Comisión Federal de Competencia Económica, en el ámbito de sus atribuciones.



La Comisión puede también recopilar información sobre los precios, descuentos y volúmenes en materia de comercialización y expendio al público de petrolíferos, para fines estadísticos, regulatorios y de supervisión, entre otras facultades.

Por otra parte, en los numerales transcritos se aprecia que a efecto de mantener vigente el permiso para expender petrolíferos, el permisionario debe cumplir con diversas obligaciones, tales como: acatar los términos y condiciones establecidos en los propios permisos; entregar la cantidad y calidad de petrolíferos conforme se establezca en las disposiciones aplicables; comprobar la procedencia lícita de petrolíferos; prestar los servicios de forma eficiente, uniforme, homogénea, regular, segura y continua; respetar los precios o tarifas máximas que se establezcan; cumplir en tiempo y forma con reportes que solicite la Comisión Reguladora de Energía; presentar la información en los términos y formatos que les sea requerida por ésta en relación con las actividades reguladas; entre otras.

Asimismo, que para cumplir con dichas obligaciones la Comisión expedirá disposiciones administrativas de carácter general que contendrán los formatos y especificaciones respectivas.

Así, en el caso de que los permisionarios incumplan, sin causa justificada, con algunas de las obligaciones o condiciones establecidas en el permiso, podrá revocarse éste, o imponérseles una multa; sanción que también puede decretarse en caso de que los permisionarios no presenten la información requerida o incumpla con la obligación de informar o reportar sobre sus actividades a la Comisión Reguladora de Energía.

En esa medida, es dable afirmar que la omisión de los titulares de presentar los informes trimestrales ante la Comisión Reguladora de Energía, por determinados periodos, de acuerdo con los formatos autorizados por dicha Comisión, que constituye una de las infracciones por las que dicha autoridad revocó el permiso que se había otorgado para expender petrolíferos, tal como lo consideraron los Tribunales Colegiado Octavo y Décimo Primero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, sí trasciende a las facultades de la referida



autoridad de verificar la actividad de comercializar y expender al público petrolíferos por la que se le otorgó tal permiso.

En efecto, el análisis conjunto de los preceptos transcritos pone de manifiesto que a través de la presentación oportuna de dichos informes trimestrales, los permisionarios cumplen con parte de las obligaciones impuestas tanto en los propios permisos como en la Ley de Hidrocarburos, relativas a mantener informada a la Comisión Reguladora de Energía de la forma y términos en que llevan a cabo la actividad regulada, y de esa manera, la referida Comisión se encuentra en aptitud de ejercer las facultades de supervisión y regulación a efecto de determinar que la permitida, efectivamente, entrega a los consumidores la cantidad y calidad de petrolíferos conforme se establecen en las disposiciones aplicables; presta los servicios de forma eficiente, uniforme, homogénea, regular, segura y continua; respeta los precios o tarifas máximas que se establezcan; y que la procedencia de los petrolíferos es lícita; lo cual coincide con lo señalado por algunos de los Tribunales Colegiados contendientes, en donde se concluyó que el incumplimiento de la obligación de rendir tales informes, impidió a la Comisión conocer de manera detallada la operación de la estación de expendio de petrolíferos, ya que entre esa información se encuentra la relativa a volúmenes, la procedencia lícita del producto, la capacidad del sistema para expender el petrolífero, y la información de precios e ingresos.

Así es, el incumplimiento de dicho requerimiento trae como consecuencia que se obstaculice a la referida Comisión para ejercer sus facultades de supervisión y regulación, las cuales son trascendentes porque a través de ellas puede determinar que los permisionarios expenden gasolina de manera segura, que tiene una procedencia lícita, se respetan las tarifas autorizadas, entre otras cuestiones que son de importancia para los consumidores de dicho petrolífero; y además, porque con tales datos la Comisión publica información a efecto de contribuir en el combate a la corrupción, y también la utiliza para evaluar si el funcionamiento de la actividad regulada contribuye a alcanzar los objetivos de la política pública en materia energética.

En ese orden de ideas, este Pleno Regional considera que, contrario a lo sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer



Circuito, la omisión de presentar los informes trimestrales de que se trata, si bien es cierto que en principio constituye una infracción de carácter formal, no lo es menos el que no sólo trasciende a la mera información cuya finalidad, únicamente, sea mantener comunicada a la autoridad sobre el desempeño de la actividad regulada, sino que el cumplimiento de ese deber es de vital importancia porque de esa manera la Comisión Reguladora de Energía está en condiciones de conocer la forma en la que se desarrolla la actividad permitida en todos sus aspectos; y en su caso, la aptitud oportuna de ejercer sus facultades de supervisión y regulación, pues de esa forma puede verificar que la permitida está desarrollando la actividad para la que se le otorgó el permiso de manera lícita, regular, eficiente, segura y respetando las tarifas establecidas.

A lo que se suma que de conformidad con la citada legislación, el propósito establecido para que la Comisión Reguladora de Energía supervise la comercialización y expendio al público de petrolíferos, es evaluar el funcionamiento de dicha actividad conforme a los objetivos de la política pública en materia energética, de manera que la omisión de los permitidos de rendir los informes trimestrales mediante los cuales deben acreditar el cumplimiento actualizado de las obligaciones que se le imponen en el propio permiso y en la legislación que rige dicha actividad, relativas a mantener informada a la Comisión sobre los volúmenes, la operación de la estación de servicio y la procedencia de los petrolíferos, afecta al cumplimiento de dicho objeto, pues impide a la autoridad contar oportunamente con la información cierta y continua sobre el funcionamiento de la actividad regulada, lo que a su vez repercute en la eficacia de la evaluación que la ley le impone realizar en la satisfacción de los objetivos de la política pública en materia energética.

De igual forma, conforme a lo dispuesto en los artículos 90 y 91 de la Ley de Hidrocarburos, a efecto de transparentar las actividades reguladas por la Comisión Reguladora de Energía y combatir así la corrupción en materia energética, dicha autoridad debe poner a disposición del público, de forma mensual, la información relativa, entre otras cuestiones, a las estadísticas relacionadas con el expendio al público de petrolíferos, a nivel nacional, la cual debe publicarse de tal forma que se facilite su uso y comprensión; y para cumplir con ese cometido, los permitidos están obligados a entregar oportunamente la infor-



mación que se requiera a través de los medios y en los términos que establezcan las autoridades correspondientes.

Lo anterior constituye una razón adicional para estimar que la omisión de los permisionarios de rendir los informes trimestrales a la Comisión Reguladora de Energía relativa a volúmenes, tarifas, procedencia del hidrocarburo, precios y tarifas y en general del desempeño de sus actividades, también repercute en el ejercicio de las atribuciones que dicha Comisión tiene a efecto de contribuir a la transparencia y combate de la corrupción en materia de hidrocarburos.

De ahí que, se reitera, contrariamente a lo considerado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, dicha infracción no tiene una afectación meramente formal o de comunicación con la autoridad, sino que trasciende a cuestiones cuyo propósito busca un interés más general, y que tiene que ver con el hecho de que la Comisión Reguladora de Energía se encuentre en aptitud de desplegar de manera eficaz las facultades de las que fue dotada a efecto de supervisar y regular la actividad específica de expendio de petrolíferos, con el fin de verificar que los consumidores reciben la cantidad y calidad de petrolíferos conforme se establecen en las disposiciones aplicables, que el producto es de procedencia lícita, y que la permisionaria presta los servicios de forma eficiente, uniforme, homogénea, regular, segura y continua; respetando los precios o tarifas máximas establecidas.

Por todo ello, la omisión de referencia obstaculiza la función de la Comisión Reguladora de Energía de evaluar el funcionamiento de la actividad regulada conforme a los objetivos de la política pública en materia energética, pues como se precisó, el expendio al público de petrolíferos no constituye una mera actividad que atañe solamente a los permisionarios, sino que su desarrollo debe realizarse conforme a los objetivos de la política pública en materia energética que debe regular el Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 27 y 28 de la Constitución Federal y 81, fracción VI, de la Ley de Hidrocarburos.

Bajo este contexto, se considera que con la concesión de la medida cautelar se afecta al interés social porque el efecto de dicha concesión sería que se suspendieran los efectos y consecuencias de la resolución que, por no haber presentado los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información



relacionada con la operación de la estación de servicio, de acuerdo con los formatos autorizados, revocó el permiso para expender petrolíferos, lo que se traduciría en que la estación de servicio de la permisionaria continuara llevando a cabo esa actividad, sin que la autoridad competente hubiese contado oportunamente con la información necesaria para determinar que en esa estación de servicio se ha expendido de forma continua, permanente, segura y eficiente petrolíferos de procedencia lícita, en la cantidad y calidad establecida en las disposiciones aplicables, y respetando los precios o tarifas máximas establecidas.

De manera que se permitiría que la estación de servicios de expendio de petrolíferos continuara funcionando aun cuando no existe certeza de que, en todo momento, hubiere operado de forma eficiente y lícita, y cumpliendo con los objetivos fijados tanto en las normas que rigen en materia energética, las cuales son de orden público y regulan un área estratégica, como los objetivos de la política pública en dicha materia.

En esa medida, se estima que la concesión de la suspensión contraviene disposiciones de orden público en tanto que la estación de servicios continuaría funcionando a pesar de que, ante la falta de información, no fue posible determinar el cumplimiento, en su momento, de las disposiciones que regulan la actividad de expendio de petrolíferos, las cuales tienen **la finalidad de satisfacer necesidades colectivas e impedir un mal a la población.**

Así es, se afecta al interés social porque de continuar funcionando la estación de servicios sin que exista certeza de que, en todo momento, ha prestado ese servicio de manera eficiente, lícita y respetando las tarifas establecidas, se ocasiona **un trastorno o un mal público**; y a su vez, se **priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes**, como es, tener la certeza de que, en todo momento, se hubiere cumplido con la información necesaria para que la autoridad competente pudiera haber supervisado que en la estación de servicios de que se trate, se expende gasolina de forma segura, regular, de procedencia lícita y respetando las tarifas establecidas; y por último, **se le infiere un daño que de otra manera no resentiría**, toda vez que al continuar funcionando la estación de servicios sin que se hubiese corroborado que ha cumplido con la exigencia ya establecida, no existe certeza de que se han observado los principios básicos a los que se sujeta el desarrollo de la actividad de la estación de servicios, es



decir, que ha expendido de forma continua, un producto seguro, lícito, confiable y a una tarifa autorizada.

Asimismo, debe destacarse que de manera simultánea con el estudio de la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, el numeral 138, párrafo primero, de la Ley de Amparo establece que "... *Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá 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, ...*" lo que, en esencia consiste, para efectos de conceder la medida cautelar, en determinar hipotéticamente, con base en un conocimiento superficial del caso, la existencia del derecho cuestionado y las probabilidades de que la sentencia de amparo declare la inconstitucionalidad del acto.

En el caso, la determinación adoptada por este Pleno Regional, se toma en el sentido ya expuesto, toda vez que aun y considerando el grado de probabilidad que pudiera darse al fondo del amparo, lo cierto es que, al producirse la obstaculización de las facultades de la autoridad para revisar y regular la actividad permitida, ello genera que sea de mayor peso la afectación al orden público y al interés social, que el que pudiera tener la verosimilitud de la violación alegada dadas las características y trascendencia de la omisión que generó el acto reclamado en los asuntos de origen.

Sobre esas bases este Pleno Regional considera que no es procedente conceder la medida cautelar en contra de la resolución que revoca un permiso para expendir petrolíferos por no haber presentado los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, de acuerdo con los formatos autorizados, porque la ponderación entre la afectación que resentirían los permisionarios con dicha revocación, y la afectación al orden público y al interés social con la concesión de la medida cautelar, lleva a concluir que se debe privilegiar por encima del interés particular y de la apariencia del buen derecho, el bien común, de tal forma que debe existir seguridad en cuanto a que una estación de servicio de expendio de petrolíferos para continuar funcionando ha cumplido con la obligación de presentar los informes trimestrales a través de los cuales la autoridad pudo haber



determinado si se prestó de manera continua y permanente un servicio eficiente, seguro, con producto de procedencia lícita, respetando las tarifas establecidas, y que además permite a dicha autoridad evaluar el funcionamiento de la actividad conforme a los objetivos de la política pública en materia energética, pues esto último repercute también en beneficio de la colectividad.

Por tanto, en los asuntos en los que se solicite la medida cautelar en contra de la resolución de revocación de permiso para expender petrolíferos, emitida por la Comisión Reguladora de Energía, por haber incurrido el permisionario en la omisión de presentar los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicios, de acuerdo con los formatos autorizados, ha lugar a negar la medida cautelar, pues, de concederse, se estaría causando un perjuicio al interés social y, se contravendrían disposiciones de orden público, en virtud de que se permitiría que una estación de servicios de expendio de petrolíferos continuara operando a pesar de no existir certeza de que, en todo momento, de manera continua y permanente, ha realizado esa actividad de manera segura, eficiente, confiable, lícita, y respetando las tarifas establecidas, cuando la sociedad está interesada en que se expendan gasolina cumpliendo con todas las disposiciones que regulan esa actividad, para alcanzar los objetivos de la política pública que en materia energética deben satisfacerse, entre las cuales –disposiciones y política pública– se encuentra que la sociedad adquiera un producto con las referidas características.

VIII. DECISIÓN

Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo y el numeral 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 concluye que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es el contenido en el presente fallo, en la inteligencia que para la emisión de la tesis, se seguirá el trámite previsto en el Acuerdo General 17/2019 y el diverso 1/2021, ambos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo antes expuesto, este Pleno Regional resuelve:



PRIMERO.—Es inexistente la contradicción de criterios respecto de la resolución dictada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, dictada en el recurso de queja *****.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de criterios entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Octavo y Décimo Primero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, y el Primer Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, así como a los demás Tribunales Colegiados en Materia Administrativa pertenecientes a la Región Centro-Norte y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por **unanimidad** de votos de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos (presidenta), la Magistrada Rosa Elena González Tirado (ponente), y el Magistrado Gaspar Paulín Carmona, integrantes de este Pleno Regional.

Firman los Magistrados integrantes de este Pleno Regional, con el secretario del Pleno, licenciado Alejandro Castruita Flores, quien autoriza y da fe.

El licenciado Alejandro Castruita Flores, secretario del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte con residencia en la Ciudad de México, hace constar que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 15/96, 2a./J. 204/2009, 1a./J. 56/2015 (10a.) y 2a./J. 10/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos III, abril de 1996, página 16 y XXX, diciembre de 2009, página 315 y en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas y 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 23, Tomo III, octubre de 2015,



página 1594 y 3, Tomo II, febrero de 2014, página 1292, con números de registro digital: 200136, 165659, 2010137 y 2005719, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 3/2020 (10a.) y aislada 2a. XLIV/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas y 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE CONCEDERLA RESPECTO DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA EJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (CRE), EN LA QUE REVOCÓ EL PERMISO PARA EXPENDER PETROLÍFEROS AL PÚBLICO, POR NO RENDIR LOS INFORMES TRIMESTRALES RELATIVOS A VOLÚMENES Y DEMÁS INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA OPERACIÓN DE LA ESTACIÓN DE SERVICIO, POR CONTRAVENIR DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO Y SEGUIR PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a consideraciones contrarias con relación a si procede o no conceder la suspensión respecto de la resolución emitida por la Comisión Reguladora de Energía (CRE), en la que revocó el permiso para expender petrolíferos al público, como consecuencia de haber incurrido en la omisión de rendir informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, pues uno de ellos razonó que debería otorgarse la medida cautelar en virtud de que no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, porque la conducta imputada a la permissionaria no se vinculaba con el desacato a algún deber de carácter sustantivo, es decir, que le permitiera desempeñar dicha actividad, sino que se trataba de una obligación formal cuya única finalidad era mantener comunicada a la autoridad citada sobre el desempeño de la actividad regulada de expendio de petrolíferos; mientras que los otros dos órganos jurisdiccionales decidieron que no debe concederse la suspensión porque se afectaba al interés social y se contra-



venían disposiciones de orden público, al privarse a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes y se le inferiría un daño que de otra manera no resentiría, pues se impediría que el regulador contara con la información necesaria para el cumplimiento de sus facultades de supervisión en materia de comercialización de petrolíferos, como es la relativa a volúmenes de entrega, precios e ingresos y procedencia lícita, a fin de procurar el desarrollo eficiente del sector y el suministro confiable de hidrocarburos; y además que el provecho, ventaja o utilidad de que también se le privaría consiste en que se venda y adquiera producto de procedencia lícita y a precio real de mercado.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que no procede conceder la suspensión respecto de los efectos y consecuencias de la resolución emitida por la Comisión Reguladora de Energía, en la que ordenó la revocación del permiso para expender petrolíferos al público, como consecuencia de haber incurrido en la omisión de rendir informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, porque se sigue perjuicio al interés social, y se contravienen disposiciones de orden público.

Justificación: Del examen de los artículos 48, 49, 54, 56, 81, 84, 85, 90 y 91 de la Ley de Hidrocarburos, así como de los numerales 7, 44, 51, 53, 54, 55 y 59 del Reglamento de las Actividades a que se refiere el Título Tercero de la Ley de Hidrocarburos, se desprende que para la comercialización y expendio al público de petrolíferos se requiere el otorgamiento del permiso por la Comisión Reguladora de Energía, entre cuyos términos y condiciones, según lo precisa el artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos, se encuentra la obligación de entregar a dicha Comisión la información que requiera para fines de supervisión y estadísticos del sector energético; asimismo, a efecto de mantener vigente el permiso para expender petrolíferos, el permisionario debe cumplir con diversas obligaciones, tales como presentar los informes trimestrales relativos a volúmenes y demás información relacionada con la operación de la estación de servicio, de conformidad con los formatos autorizados; en esa medida, la omisión de los titulares de presentar tales informes trimestrales ante la Comisión Reguladora de Ener-



gía, trasciende a las facultades de la referida autoridad de verificar la actividad de comercializar y expendir petrolíferos al público por la que se le otorgó tal permiso y, además, ese incumplimiento trae como consecuencia que se obstaculice a la referida Comisión para ejercer sus facultades de supervisión y regulación, las cuales son culminantes porque a través de ellas puede determinar que los permisionarios expenden gasolina de manera segura, que tiene una procedencia lícita, y que se respetan las tarifas autorizadas, entre otras cuestiones que son de importancia para los consumidores de dicho petrolífero; y porque con esos datos la Comisión publica información a efecto de contribuir en el combate a la corrupción, y también la utiliza para evaluar si el funcionamiento de la actividad regulada contribuye a alcanzar los objetivos de la política pública en materia energética que debe regular el Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 27 y 28 de la Constitución General, y 81, fracción VI, de la Ley de Hidrocarburos.

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

PR.A.CN. J/4 A (11a.)

Contradicción de criterios 6/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero, Sexto, Octavo y Décimo Primero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de abril de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos (presidenta) y Rosa Elena González Tirado y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Ponente: Magistrada Rosa Elena González Tirado. Secretario: Alejandro Castruita Flores.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 96/2020, el sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 92/2020, y el diverso sustentado por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 77/2020.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LOS PRECEPTOS DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO QUE ESTABLECEN LAS PROHIBICIONES DE EXHIBICIÓN DIRECTA, INDIRECTA Y DE PUBLICIDAD DE LOS PRODUCTOS DE ÉSTE AL INTERIOR DE LOS ESTABLECIMIENTOS Y PUNTOS DE VENTA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 111/2023 Y SU ACUMULADA 115/2023. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO, TODOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. 25 DE MAYO DE 2023. TRES VOTOS DE LAS MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS Y ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO Y DEL MAGISTRADO GASPAR PAULÍN CARMONA. PONENTE: MAGISTRADA ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS. SECRETARIA: TANIA ALVAREZ ESCORZA.

I. Competencia

1. Este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México es competente para conocer y resolver las presentes denuncias de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, párrafos primero, quinto y séptimo y 107, fracción XIII, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 1, fracción III, 41 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;¹ así como en

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 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:



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 domicilio² y en los artículos 6, fracción I, 7, 9, 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales,³ publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente; por tratarse de criterios sostenidos por Tribunales Colegiados del Cuarto Circuito, pertenecientes a la Región Centro-Norte, y con jurisdicción en la materia administrativa.

¹ "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 especializados en materias penal, administrativa, civil o de trabajo.

"Su denominación será la siguiente:

"1. Plenos Regionales de la Región Centro-Norte: ...

"2. Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México."

Artículo 2. Competencia. Los Plenos Regionales conocerán de los asuntos en la materia de su especialidad, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 7, 8, 12, 13, 14 y 15 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales."

³ **Artículo 6.** De las Regiones. El territorio de la República se divide en dos Regiones:

"I. Región Centro-Norte; y ..."

Artículo 7. Circuitos que comprende la Región Centro-Norte. La Región Centro-Norte comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias penal y administrativa; Segundo; Cuarto; Quinto; Octavo; Noveno; Décimo Segundo; Décimo Quinto; Décimo Sexto; Décimo Séptimo; Décimo Noveno; Vigésimo Segundo; Vigésimo Tercero; Vigésimo Cuarto; Vigésimo Quinto; Vigésimo Sexto; Vigésimo Octavo; y Trigésimo."

Artículo 9. Número y especialización de los Plenos Regionales. En cada Región habrá cuatro Plenos Regionales, cada uno de ellos especializado en materias penal, administrativa, civil o de trabajo."

Artículo 14. Competencia en contradicciones de criterios. Conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución; 42, fracciones I y II de la Ley Orgánica; 226 y 227 de la Ley de Amparo y demás normas aplicables, los Plenos Regionales tienen competencia para:

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



II. Legitimación

2. Las contradicciones de criterios 111/2023 y 115/2023 se denunciaron por parte legitimada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo vigente en el momento de las denuncias, ya que fueron formuladas por las titulares de los Juzgados Tercero y Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, respectivamente, cuyas determinaciones sobre la suspensión provisional solicitada en amparo indirecto constituyeron la materia de los recursos de queja de los cuales derivaron los criterios contendientes.

III. Criterios denunciados

III.1. Contradicción de criterios 111/2023.

3. **Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el recurso de queja 142/2023 en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veintitrés.

4. **Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al fallar el recurso de queja 80/2023 en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veintitrés.

5. **Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al determinar el recurso de queja 100/2023 en sesión de diez de febrero de dos mil veintitrés.

III.2. Contradicción de criterios 115/2023.

6. **Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al fallar el recurso de queja 142/2023 en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veintitrés.

7. **Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el recurso de queja 85/2023 en sesión de veinte de febrero de dos mil veintitrés.



8. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al determinar los recursos de queja 115/2023 y 150/2023 en sesiones de trece y veinte de febrero de dos mil veintitrés, respectivamente.

IV. Existencia de la contradicción de criterios

9. De acuerdo con los criterios sentados por el Máximo Tribunal, existe una contradicción de criterios cuando se reúnen los siguientes requisitos:⁴

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

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los Tribunales Colegiados adopten criterios jurídicos discrepantes.

⁴ Al respecto, véase las tesis con datos de localización y rubros siguientes: tesis [J.]: 1a./J. 22/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122. Registro 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, página 7. Registro 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, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES." y tesis [J.]: P./J. 93/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5. Registro 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."



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

10. En el caso, existe una contradicción de criterios entre el sostenido por los **Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver, el primero de los mencionados, el recurso de queja 142/2023 y, el segundo, los diversos 80/2023 y 85/2023; y el sustentado por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al fallar el recurso de queja 100/2023.

11. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver la queja 142/2023, analizó un asunto con las siguientes características:

<p>Hechos</p>	<p>Una persona física en su calidad de comisionista de una cadena de tiendas de autoservicio que opera en México presentó demanda de amparo indirecto y señaló como actos reclamados, entre otros:</p> <p>Los artículos 2, fracciones VI Bis y VI Ter, 33, fracción II Bis, 40, fracción IX y 50 Bis, así como los transitorios primero, segundo, tercero y cuarto, todos del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2022 y,</p> <p>El "Acuerdo por el que se dan a conocer los requisitos y características con las que deberá contar la lista textual y escrita de los productos del tabaco, para su comercialización en los puntos de venta", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 2023.</p> <p>La parte quejosa solicitó la suspensión para el efecto de que no le fuera exigible, durante la tramitación del juicio y hasta tanto no se resolviera en definitiva, el cumplimiento de las obligaciones y prohibiciones previstas en las disposiciones reglamentarias reclamadas.</p>
<p>Juzgado de Distrito</p>	<p>Concedió la suspensión provisional.</p>



Consideraciones del Tribunal Colegiado

El artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, establece que la suspensión es improcedente cuando afecte al orden público e interés social, para lo cual no basta con que el acto se funde formalmente en una ley de interés público o que en forma expresa o implícita pretenda perseguir una finalidad de interés social, sino que es necesario que se acredite que la concesión de la medida causaría perjuicios al interés social o que implicaría una contravención ineludible a disposiciones de orden público por las características propias del acto.

El orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas, en la medida en que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población, mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle alguna desventaja o trastorno.

El orden público y el interés social no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado, sino que ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto, ya que se trata de conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalentes en el momento en que se realice la valoración.

Para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad.

Es aplicable la tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "INTERÉS SOCIAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO. SU APRECIACIÓN."



Con la concesión de la medida cautelar para los efectos solicitados por la parte quejosa, esto es, para que no se le exija la obligación y prohibiciones previstas en los artículos 2, fracciones VI Bis y VI Ter, 33, fracción II Bis, 40, fracción IX y 50 Bis, del reglamento reclamado, se contravendrían disposiciones de orden público y se afectaría el interés social.

El decreto controvertido regula, controla y fomenta la vigilancia sanitaria de los productos del tabaco y contiene disposiciones para la protección contra la exposición al humo del tabaco y sus emisiones, a fin de dar mayor protección a los miembros de la sociedad en general, específicamente a aquellos que no son consumidores de los productos del tabaco.

Sus dos principales disposiciones se relacionan con la prohibición de toda forma de publicidad y promoción de productos del tabaco, incluida su exhibición en los puntos de venta y la ampliación de la protección frente al humo y las emisiones de cualquier producto del tabaco y nicotina, para salvaguardar el interés superior de la niñez y la adolescencia, evitándoles el riesgo de que sean atraídos desde etapas tempranas de su vida por esta clase de productos que los exponen al riesgo de enfermedades graves y otras externalidades negativas más allá del ámbito sanitario.

La publicidad indirecta del tabaco comprende todo aquello que se relacione con el uso, venta o consumo de dicho producto, lo que abarca la sola utilización de las marcas con que se identifica, en cuanto éstas siempre están relacionadas comercialmente con el tabaco, lo que ya de por sí induce a su consumo, que puede ser nocivo para la salud de las personas.

Los objetivos de la normativa en comento se centran en garantizar el derecho a la protección de la salud, tanto de las personas fumadoras como las que no lo son, previsto en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el derecho a un medio ambiente sano; además, son armónicos con instrumentos internacionales como el Convenio Marco para el Control del Tabaco.



Sustenta lo anterior la tesis 2a. XXIX/2004 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro siguiente: "TABACO. EL REQUERIMIENTO DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICIDAD DE ESTE PRODUCTO AUN CUANDO SÓLO SE ANUNCIE LA MARCA, COMO LO ESTABLECE EL ARTÍCULO 238 DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE CONTROL SANITARIO DE LA PUBLICIDAD (ABROGADO), NO TRANSGREDE EL CONTENIDO DE DICHA LEY."

El derecho a la salud, en su vertiente de control de tabaco, tiene un desarrollo progresivo y no regresivo, según el Marco Convencional para el Control del Tabaco.

Las reformas reclamadas se encuentran en el cumplimiento de ese convenio, del que derivan no sólo principios, sino también reglas como las que nos ocupan.

El Pleno de ese Máximo Tribunal determinó que los derechos humanos previstos en los tratados internacionales se encuentran al mismo nivel que los reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conformando un mismo catálogo sin hacer referencia a una cuestión jerárquica, pero que cuando se esté en presencia de una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional, prevalece o tiene aplicación directa el texto de la Ley Fundamental frente a cualquier norma de carácter internacional.

Sustenta el argumento anterior la tesis de jurisprudencia 2a./J. 119/2014 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES, LO SON AQUELLOS QUE PRETENDEN LA DESAPLICACIÓN DE UNA RESTRICCIÓN, PROHIBICIÓN, LIMITACIÓN O EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL, CON APOYO EN UNA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER CONVENCIONAL."

Los artículos 89, fracción I y 131 constitucionales facultan al Ejecutivo para emitir las disposiciones reclamadas.

El numeral 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que corresponde a la Secretaría de Salud elaborar y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos, servicios médicos gratuitos universales y salubridad en general.



De los artículos 3, fracciones XII, XX y XXII; 17 Bis, fracción V y 194 de la Ley General de Salud y 1, 2, 3, 4, 5, 6, 12, 23, 26, 27, 28, 29, 35, 44 y 46 de la Ley General para el Control del Tabaco se desprende que, en materia de salubridad general, corresponde a la Secretaría de Salud la prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, sobrepeso, obesidad y otros trastornos de la conducta alimentaria, enfermedades respiratorias, enfermedades cardiovasculares y aquellas atribuibles al tabaquismo; el programa contra el tabaquismo; control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación; así como ejercer las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios que conforme a la ley, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los demás ordenamientos aplicables le corresponden a dicha dependencia en las materias a que se refiere el artículo 3o. de ese ordenamiento en su fracción I, en lo relativo al control y vigilancia de los establecimientos de salud y, a través de un órgano desconcentrado que se denominará Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

También se dispone como facultades de la secretaría, de conformidad con lo dispuesto en la ley, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables: coordinar todas las acciones relativas al control de los productos del tabaco y los productos accesorios al tabaco; emitir las disposiciones para la colocación y contenido de los letreros que se ubicarán en lugares donde haya venta de productos del tabaco; formular las disposiciones relativas a los espacios cien por ciento libres de humo de tabaco y emisiones; promover espacios cien por ciento libres de humo de tabaco y emisiones y programas de educación para un medio ambiente libre de humo de tabaco; determinar a través de disposiciones de carácter general los requisitos o lineamientos para la importación de productos del tabaco; proponer al Ejecutivo Federal las políticas públicas para el control del tabaco y sus productos con base en evidencias científicas y en determinación del riesgo sanitario y prohibir realizar toda forma de publicidad, promoción y patrocinio de los productos elaborados con tabaco, en forma directa o indirecta, a través de cualquier medio de difusión o comunicación que pretenda posicionar los elementos de la marca de éstos, que fomente la compra, el consumo o preferencia por parte de la población.



Los objetivos o finalidades de la norma sobre el control y uso del tabaco que se examina son claros al establecer que su finalidad es garantizar el derecho a la protección de la salud y a un medio ambiente digno.

Frente a esos objetivos, la medida legislativa prohíbe la comercialización, venta, distribución, exhibición, promoción o producción de cualquier objeto que no sea producto del tabaco, que contenga alguno de los elementos de la marca o cualquier tipo de diseño o señal auditiva que lo identifique con productos del tabaco, en aras de proteger el derecho a la salud, tanto de las personas fumadoras como de las no fumadoras; de ahí que se trate de un objetivo indubitadamente protegido, no sólo por diversos instrumentos internacionales, sino específicamente por las previsiones contenidas en el artículo 4 de la Constitución Federal.

La protección a la salud es una previsión constitucional y convencional sobradamente importante y capaz de operar como objetivo o finalidad de una norma que dispone la prohibición de venta y distribución de mercancía que permita su identificación con productos del tabaco.

La finalidad de la norma es constitucionalmente admisible, en la medida que pretende que no se refuerce el consumo del tabaco ni se estimule la adquisición de productos que son de tabaco.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el derecho a la salud debe interpretarse a la luz del artículo 4o. constitucional y de diversos instrumentos internacionales, para dar lugar a una unidad normativa y, en ese sentido, ha establecido que tal derecho es la prerrogativa de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y es justiciable en distintas dimensiones de actividad.

En la línea jurisprudencial de la Corte se ha enfatizado que el Estado tiene un interés constitucional en procurar a las personas en lo individual un adecuado estado de salud y bienestar; y que "... En congruencia con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud debe entenderse como una garantía fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y no sólo como el derecho de estar sano".



El derecho a la salud entraña libertades y derechos, entre las primeras, la relativa a controlar la salud y el cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, torturas, tratamientos o experimentos médicos no consensuales; y entre los derechos, el relativo a un sistema de protección que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud "... de ahí que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud ..."

En la regulación para el control y venta de tabaco, el Ejecutivo interviene con una facultad reglamentaria para mantener el orden público y, por ello, si la normatividad atiende a la necesidad de preservar la salud pública, que es de interés social y en cuyo mantenimiento está interesada la sociedad, la suspensión que se pida respecto de su aplicación es notoriamente improcedente.

De concederse la suspensión en los términos determinados por la Juez de Distrito, se afecta en mayor medida a la sociedad que a los derechos patrimoniales del quejoso, por tanto, para efectos de la suspensión debe ceder ese interés particular sobre el colectivo, por lo cual debe negarse la medida supensional.

12. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, en una parte del fallo recaído al recurso de queja 80/2023, analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos

Una persona moral presentó demanda de amparo indirecto contra la emisión, expedición y publicación del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2022, específicamente por cuanto a los artículos 1, 2, fracciones VI Bis y VI Ter, 31, 33, fracción II, 40, fracciones II, IV, V, XII, XVI y XXI, 50, 50 Bis, 51, fracción I Bis, 53, 55, 59, 60, fracciones I, II, III, IV y V y 65 Bis.



	<p>La parte quejosa solicitó la suspensión respecto de la aplicación y ejecución del acto, para el efecto de poder continuar realizando su actividad económica preponderante como lo venía haciendo antes de la publicación del decreto, lo que entre otras cosas implica, se le permita exhibir de manera directa o indirecta los productos elaborados con tabaco para que el consumidor pueda tomarlos u observarlos directamente, aunado a que se elimine la limitación respecto de que la única forma de comercializar tales productos, es a través de una lista escrita de productos y sus precios, sin logotipos y debiendo cumplir con los requisitos que establezca la Secretaría de Salud.</p>
Juzgado de Distrito	Negó la suspensión provisional.
Consideraciones del Tribunal Colegiado	<p>Para determinar si fue correcta o no la negativa de la suspensión, como punto de partida se expone lo siguiente:</p> <p>Sobre el orden público e interés social, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 201/2004, fijó como criterio con el carácter de jurisprudencia el contenido en la tesis 2a./J. 42/2005, de rubro: "SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. RESULTA IMPROCEDENTE RESPECTO DE LA APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR QUE OBLIGA A FRACCIONADORES, CONSTRUCTORES O PROMOTORES, A REGISTRAR ANTE LA PROCURADURÍA RESPECTIVA LOS CONTRATOS DE COMPRAVENTA DE CASA HABITACIÓN Y DE USO TEMPORAL DE INMUEBLES MEDIANTE EL SISTEMA DE TIEMPO COMPARTIDO."</p> <p>Conforme al criterio ahí sostenido, el operador jurídico debe emprender un análisis respecto de la disposición o acto que se reclame para determinar si la suspensión es procedente o no conforme a la ponderación de la apariencia del buen derecho, el orden público y el interés social.</p> <p>La noción de orden público e interés social guarda relación con la apariencia del buen derecho, según lo dispuesto por el artículo 138 de la Ley de Amparo.</p> <p>El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado –en relación con la anterior Ley de Amparo– que, para conceder la suspensión, sin dejar de</p>



observar los requisitos establecidos en la Ley de Amparo, se puede realizar la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por la parte quejosa, de modo tal que, de acuerdo con un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declare la inconstitucionalidad del acto reclamado, sin que ello implique prejuzgar sobre la certeza de derecho, puesto que éste se resolverá en la sentencia definitiva en el estudio de fondo del juicio, sin que el otorgamiento de la medida cautelar permita que se trastoquen el orden público y el interés social, puesto que en ese escenario, debe negarse la suspensión, ya que no puede estar el derecho individual por encima del de la sociedad; además, deberá ponderarse el peligro en la demora, que consiste en la posible frustración de los derechos del solicitante de la medida, que se pueden concretar como consecuencia de la tardanza en el dictado de la sentencia.

Dicho criterio quedó plasmado en la tesis de jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO."

Frente a ese criterio, aunque referido a la abrogada Ley de Amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también estableció que el juzgador, al resolver sobre la suspensión de los actos reclamados, se encuentra obligado a ponderar simultáneamente la apariencia del buen derecho con el perjuicio al interés social o al orden público, criterio que se contiene en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 204/2009, cuyo rubro señala: "SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO."

La medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los operadores jurídicos.



El artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los actos reclamados pueden ser objeto de suspensión, en los casos y mediante las condiciones que establezca la ley de la materia, para lo cual el órgano jurisdiccional, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

El numeral 128 de la Ley de Amparo dispone que, con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de ese artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes: que la solicite el quejoso y, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Para hacer uso del criterio de orden público e interés social como base para resolver sobre la suspensión, no es suficiente que las leyes relacionadas con el acto por el que se solicita la medida cautelar sean de orden público, puesto que todas lo son, sino que, además, debe sopesarse el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés colectivo perseguidas con los actos reclamados y sus consecuencias, con el daño a la parte quejosa al ejecutar el acto reclamado y el monto de la afectación de sus derechos en colisión.

Este órgano jurisdiccional tiene presente que en el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé que toda persona tiene derecho a la protección de la salud; que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esa Constitución General de la República.

La disposición constitucional reconoce el derecho a la protección a la salud, el cual se sustenta en el sentido de que, todas las personas tienen derecho a vivir en condiciones óptimas de salud física y mental, en un medio ambiente adecuado para esa finalidad, lo que representa para el Estado la obligación de crear mecanismos, planes y programas de gobierno tendentes a conseguir ese objetivo.



En conexión con los diversos ordenamientos legales suscritos por el Estado Mexicano, el derecho a la protección a la salud supone una diversa gama de acciones dirigidas a promover las condiciones en las cuales se desarrollan las personas, para que puedan llevar una vida sana, lo cual implica un estado de bienestar físico, mental y social.

El derecho a la protección a la salud supone un cúmulo de facultades de los órganos de gobierno, cuyo ejercicio permite, entre otras cosas, garantizar las condiciones necesarias para que la salud de la población esté protegida a través de la emisión de normas de carácter general, orientadas a prevenir un daño a la salud de las personas.

Este tribunal tiene en cuenta que el organismo de las Naciones Unidas especializado en la materia ha reiterado que la salud se entiende como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades, es un derecho humano fundamental y, el logro del grado más alto posible de la salud, es un objetivo social sumamente importante en todo el mundo.

El derecho subjetivo implica un cúmulo de facultades de los órganos estatales, cuyo ejercicio permite, entre otras cosas, garantizar las condiciones necesarias para que la salud de la población esté protegida a través de la emisión de reglas de carácter general; de ahí que sea de interés colectivo la expedición de ordenamientos legislativos que tengan como objeto la prevención y disminución de las consecuencias derivadas del consumo y de la exposición al humo de tabaco en cualquiera de sus formas, que eviten la propagación de cualquier peligro en la salud.

Proteger la salud de los no fumadores de los efectos por inhalar involuntariamente el humo ambiental generado por la combustión de tabaco y establecer mecanismos y acciones tendentes a prevenir y disminuir las consecuencias generadas en la salud de la población, derivadas de esa inhalación, se trata de un elemento objetivo que gira en torno a las preocupaciones fundamentales de la sociedad, como lo es la salud pública y, repercute en condiciones esenciales para el desarrollo armónico de la sociedad, así



como en reglas mínimas de convivencia social cuya observancia tiende a mantener el orden público y el interés social; quedando al escrutinio del operador jurídico, en todo caso, la intensidad que debe darse a la protección referida, dentro de un marco constitucional.

Se tiene presente también que el doce de agosto de dos mil tres, el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos, autorizado para ese efecto, firmó *ad referendum* el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, adoptado en Ginebra, Suiza, el veintinueve de mayo de dos mil tres.

El convenio mencionado fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el catorce de abril de dos mil cuatro, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de doce de mayo del propio año.

El instrumento de ratificación, firmado por el titular del Ejecutivo Federal el diecisiete de mayo de dos mil cuatro, fue depositado ante el secretario general de las Naciones Unidas, el veintiocho de mayo del propio año, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco.

El Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, en su preámbulo destaca:

Las partes en el Convenio deben:

Dar prioridad al derecho de proteger la salud pública, reconociendo que la propagación de la epidemia de tabaquismo es un problema mundial con graves consecuencias para la salud pública, que requiere la más amplia cooperación internacional posible y la participación de todos los países en una respuesta internacional eficaz, apropiada e integral.

Tener en cuenta la inquietud de la comunidad internacional por las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, económicas y ambientales del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco en el mundo entero. Esto, ante la preocupación por el aumento del consumo y de la producción de cigarrillos y otros productos de tabaco en el mundo entero, particularmente en los países en desarrollo, y por la carga que ello impone en las familias, los pobres y en los sistemas nacionales de salud.



Reconocer que la ciencia ha demostrado inequívocamente que el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco son causas de mortalidad, morbilidad y discapacidad, y que las enfermedades relacionadas con el tabaco no aparecen inmediatamente después de que se empieza a fumar o a estar expuesto al humo de tabaco, o a consumir de cualquier otra manera productos de tabaco.

Es importante tomar en cuenta que los cigarrillos y algunos otros productos que contienen tabaco están diseñados de manera muy sofisticada para crear y mantener la dependencia, y muchos de los compuestos que contienen y el humo que producen son farmacológicamente activos, tóxicos, mutágenos y cancerígenos, en tanto que la dependencia del tabaco figura como un trastorno aparte en las principales clasificaciones internacionales de enfermedades.

Existen pruebas científicas de que la exposición prenatal al humo de tabaco genera condiciones adversas para la salud y el desarrollo del niño.

Existe preocupación por el importante aumento del número de fumadores y de consumidores de tabaco en otras formas entre los niños y adolescentes en el mundo entero, y porque comienzan a fumar a edades cada vez más tempranas.

Se ha dado un incremento del número de fumadoras y de consumidoras de tabaco en otras formas entre las mujeres y las niñas en el mundo entero, ello sin soslayar la necesidad de una plena participación de la mujer en todos los niveles de la formulación y aplicación de políticas, así como la necesidad de estrategias de control del tabaco específicas en función del género.

Asimismo, se ha elevado el número de integrantes de pueblos indígenas que fuman o de alguna otra manera consumen tabaco.

Se necesita una acción cooperativa para eliminar toda forma de tráfico ilícito de cigarrillos y otros productos de tabaco, incluidos el contrabando, la fabricación ilícita y la falsificación.

El control del tabaco en todos los niveles, y particularmente en los países en desarrollo y en los países con economías



en transición, necesita de recursos financieros y técnicos suficientes adecuados a las necesidades, previstas para las actividades de control del tabaco.

Se reconozca la necesidad de establecer mecanismos apropiados para afrontar las consecuencias sociales y económicas que tendrá a largo plazo el éxito de las estrategias de reducción de la demanda de tabaco.

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, declara que toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

El preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, afirma que el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.

La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinte de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve establece que los Estados Partes en dicha Convención reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 314/2012, el cuatro de julio de dos mil doce, estableció: el bien jurídico tutelado por las disposiciones –Ley General de Salud, Título Décimo Octavo: "*Medidas de Seguridad, Sanciones y Delitos*", Capítulo I intitulado "*Medidas de Seguridad Sanitaria*", y Capítulo III "*Procedimiento para aplicar las Medidas de Seguridad y Sanciones*" y, en particular por las ahí impugnadas–, es la salud de la población, como una cuestión de orden público e interés social puesto que, tal como lo dispone el artículo 4o. de la Constitución General de la República, todas las personas tienen derecho a la protección de la salud.

Las disposiciones relacionadas con restricciones o limitaciones al consumo del tabaco, en sus distintas vertientes, constituyen cuestiones de orden público e interés social, a que se refiere el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.



La quejosa solicitó la suspensión para el efecto de que, concretamente, no le sean aplicados los preceptos reclamados y, de esta forma, se paralicen sus efectos en su esfera jurídica.

Del análisis a los artículos 1, 2, fracciones VI Bis y VI Ter, 31, 33, fracción II, 40, fracciones II, IV, V, XII, XVI y XXI, 50, 50 Bis, 51, fracción I Bis, 53, 55, 59, 60, fracciones I, II, III, IV y V y 65 Bis, que reclama, se deduce que, para efectos de la suspensión, el bien jurídico tutelado es la salud de la población, por tanto, incide en una cuestión de orden público e interés social, pues como lo dispone el artículo 4o. constitucional y los instrumentos internacionales citados, todas las personas tienen derecho a la protección de la salud.

Con el otorgamiento de la medida cautelar solicitada, se contravendrían disposiciones de orden público y se causaría perjuicio al interés social, en tanto que, los preceptos reclamados establecen medidas de control, fomento y vigilancia sanitaria de los productos del tabaco, orientándose a proteger la salud de las personas.

El derecho a la salud supone una diversa gama de acciones dirigidas a promover las condiciones en las cuales se desarrollan las personas para que puedan llevar una vida sana, implicando un estado de bienestar físico, mental y social, en el entendido que el derecho en cuestión implica un cúmulo de facultades de los órganos de gobierno, cuyo ejercicio hace factible garantizar las condiciones necesarias para que la salud de la población esté protegida por medio de disposiciones de carácter general que busquen prevenir –justamente– un daño en ese aspecto.

Al sopesar el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés colectivo perseguidas con la paralización de los actos reclamados y sus consecuencias, frente a los posibles daños a la parte quejosa –de incidir en su esfera de derechos y el eventual monto de la afectación–, obliga a que estos últimos cedan ante aquéllas.

Aunque la suspensión de las disposiciones de carácter general reclamadas solamente operara con relación a la quejosa, se trastocaría el interés de la sociedad que está interesada en la expedición de ordenamientos que tengan como



objeto la prevención y disminución de las consecuencias derivadas del consumo y de la exposición al humo de tabaco en cualquiera de sus formas.

Los perjuicios o daños que pudieran causarse con la aplicación de las normas reclamadas, son de menor trascendencia que los que se generarían con el otorgamiento de la medida cautelar en el amparo.

Dada la afectación al interés de la sociedad, no satisface el requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, resultando improcedente conceder la suspensión provisional respecto de los artículos reclamados.

No se satisface el requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, por tanto, es improcedente conceder la suspensión provisional de los actos reclamados.

No escapa a la atención el señalamiento de la quejosa sobre que el Juez de Distrito debió emprender un análisis en el cual ponderara la apariencia del buen derecho, dado que el decreto que reclama impone medidas que inciden en su esfera de derechos y exceden los mandatos previstos en la ley relativa.

Para conceder la suspensión efectivamente debe realizarse la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por la parte quejosa, de modo tal que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado, sin que ello implique prejuzgar sobre la certeza del derecho, puesto que éste se resolverá en la sentencia definitiva en el estudio de fondo del juicio, empero el otorgamiento de la medida cautelar no puede ni debe trastocar el orden público ni el interés social.

La tesis jurisprudencial P./J. 3/2022, de rubro: "CONTROL DEL TABACO, LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN VI, DE LA LEY GENERAL RESPECTIVA ES INCONSTITUCIONAL.", refiere concretamente a la prohibición absoluta para vender, comerciar, distribuir, exhibir o promocionar objetos que no sean un producto del tabaco, por lo cual no puede acudirse a dicho criterio para efectos de la apariencia del buen derecho, aunado a que, se reitera, en el caso no se cumple con el requisito previsto en el



artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo; máxime que el derecho individual no puede estar por encima del de la sociedad.

No se inadmite lo previsto en el artículo 148 de la Ley de Amparo, ya que, si bien en los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalarse un acto de aplicación, la medida cautelar se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la quejosa, ello está condicionado a que no se contravengan disposiciones de orden público ni se siga perjuicio al interés social, lo cual no se satisface.

La constitucionalidad o no de los actos reclamados será, en su caso, materia de análisis en la sentencia de fondo que se dicte en el amparo, por ende, el argumento relativo a que las regulaciones vulneran el principio de reserva de ley y afectan el derecho fundamental de concurrencia y libre mercado, además de implicar una prohibición indirecta de su comercialización, son ineficaces.

Es infundado el recurso de queja y, en consecuencia, se confirma el auto recurrido en el que se negó la suspensión provisional.

13. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver la queja 85/2023 analizó, en una parte de su ejecutoria, un asunto con las siguientes características:

Hechos

Una persona física, con el carácter de comisionista de una cadena de tiendas de autoservicio que opera en México presentó demanda de amparo indirecto y señaló como actos reclamados:

El "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2022, concretamente los artículos 2, fracciones VI Bis, VI Ter, XVII y XVIII, 33, fracción II Bis, 40, fracción IX y 50 Bis, así como los transitorios primero, segundo, tercero y cuarto y,



	<p>El "Acuerdo por el que se dan a conocer los requisitos y características con las que deberá contar la lista textual y escrita de los productos del tabaco, para su comercialización en los puntos de venta", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 2023.</p> <p>La parte quejosa solicitó la suspensión para el efecto de que se paralicen los efectos del reglamento y acuerdo reclamados de modo que, durante la tramitación del juicio de amparo, se le permita la exhibición de los productos del tabaco.</p>
<p>Juzgado de Distrito</p>	<p>Concedió la suspensión provisional.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado</p>	<p>Reiteró las consideraciones expuestas en el fallo del recurso de queja 80/2023, que además citó como precedente, en el entendido de que transcribió en el fallo los preceptos legales reclamados en este asunto; y agregó:</p> <p>Deben desestimarse las manifestaciones del quejoso dado que, como se expuso, el bien jurídico tutelado por las disposiciones reclamadas es la salud de la población, por lo que, el otorgamiento de la medida cautelar sí contravendría disposiciones de orden público y se causaría perjuicio al interés social, en tanto que, los preceptos reclamados establecen medidas de control, fomento y vigilancia sanitaria de los productos del tabaco, orientándose a proteger la salud de las personas, por lo que no se satisface el requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, siendo improcedente conceder la suspensión.</p> <p>No podría acudirse a la jurisprudencia P./J. 3/2022 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROL DEL TABACO. LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN IV, DE LA LEY GENERAL RESPECTIVA ES INCONSTITUCIONAL.", que el quejoso aduce debe aplicarse, pues se estimó que dicho criterio se refiere concretamente a la prohibición absoluta para comerciar, vender, distribuir, exhibir, promocionar o producir objetos que no sean un producto del tabaco.</p> <p>No es óbice que, el quejoso para fortalecer sus manifestaciones haga referencia a una resolución dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito; y a una emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en las que sostiene se concedió la suspensión.</p>



Incluso cuando en esos fallos se hubiera concedido la medida cautelar, tales criterios no resultan vinculantes a este Tribunal Colegiado, aunado a que cada caso debe ser resuelto atendiendo a lo expuesto en la demanda de amparo, los hechos bajo protesta de decir verdad y las pruebas allegadas a las constancias de autos, sin que lo resuelto en esos asuntos influya de forma alguna en el presente caso.

14. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al fallar la queja 100/2023, analizó un asunto con las siguientes características:

<p>Hechos</p>	<p>Una persona moral presentó demanda de amparo indirecto señalando como actos reclamados:</p> <p>La elaboración, emisión, promulgación, expedición y publicación del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2022, en particular los artículos 1, 2, fracciones VI Bis, VI Ter y XVII, 33, fracción II Bis, 40, fracción IX, 50, primer párrafo y 50 Bis.</p> <p>La emisión de cualquier acuerdo respecto a los lineamientos, características y/o requisitos de la lista textual y escrita a que hace referencia el artículo 50 Bis del reglamento reclamado.</p> <p>La parte quejosa solicitó la suspensión de los actos reclamados para que se le permitiera continuar con la exhibición de los productos del tabaco en los puntos de venta, en el mismo contexto legal que lo venía haciendo hasta antes de la emisión del reglamento reclamado.</p>
<p>Juzgado de Distrito</p>	<p>Negó la suspensión provisional.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado</p>	<p>Son fundados los motivos de inconformidad que hace valer la parte quejosa en cuanto a que la juzgadora omitió realizar un análisis de la apariencia del buen derecho en confrontación con la afectación al orden público e interés social, de conformidad con lo establecido en el artículo 138 de la Ley de Amparo, motivo por el cual este Tribunal Colegiado reasume jurisdicción a fin de resolver lo conducente a la suspensión provisional de mérito.</p>



Se asume plenitud de jurisdicción para resolver de plano lo que proceda sobre la medida cautelar, tornándose innecesario el estudio de los restantes motivos de agravio.

El marco jurídico que condiciona la procedencia de la suspensión del acto reclamado dentro del juicio de amparo se prevé en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además que por disposición expresa del numeral 190 de la Ley de Amparo, en el contexto del amparo directo, resultan aplicables los diversos 128 y 129, entre otros, de la citada legislación.

Del contenido de los preceptos aludidos se coligen los aspectos que, para efectos de la procedencia de la suspensión, deben ser tomados en cuenta por el juzgador, así como los requisitos que el peticionario debe reunir, a saber: la naturaleza de la violación alegada; la existencia de solicitud del gobernado y el acreditamiento del interés suspensional; que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y que se realice un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

Esas consideraciones se advierten de la tesis 2a. XXIII/2016 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA CONCEDERLA."

En el caso existe solicitud de la recurrente en el sentido de que se le conceda la suspensión de los actos reclamados.

La quejosa acompañó a su demanda de amparo, entre otras documentales, escritura pública en la que consta su legal constitución; contrato de comercialización y diversas facturas a su favor; documentos que fueron valorados por la *a quo* y se consideraron suficientes para tener por acreditado su interés suspensional.

Tal determinación no fue materia de controversia, por tanto, prevalece que ha quedado subsanado el requisito previsto en la fracción I del referido artículo 128 de la ley de la materia.

La certeza de los actos reclamados existe porque la quejosa reclamó el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado en el



Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2022, en específico los artículos 2, fracciones VI Bis, VI Ter y XVII, 33, fracción II Bis, 40, fracción IX, 50, primer párrafo y 50 Bis, de modo que, al constituir ordenamientos jurídicos cuya publicación ocurrió en la fecha que se señala, se acredita de manera presuntiva su existencia.

La naturaleza de los actos permite su paralización, pues se trata de una prohibición que prevé la norma reclamada con motivo de su entrada en vigor (como autoaplicativa), que es posible detener temporalmente acorde con lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley de Amparo.

Respecto al requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo es de precisar que, conforme al diverso 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los actos reclamados en el juicio de amparo pueden ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condicionantes que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional, cuando la naturaleza del acto lo permita, debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

El artículo 128 de la Ley de Amparo prevé que la suspensión se decretará siempre que se solicite por el quejoso y no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; en tanto que los diversos 138 y 139 de esa legislación señalan que, al recibir la demanda, cuando se solicite la suspensión, el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social para, en su caso, conceder la suspensión provisional, la cual podrá modificarse o revocarse cuando surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó sobre la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y al orden público.

Existe afectación a esos principios cuando con la concesión de la medida cautelar se priva a la colectividad de un beneficio otorgado por las leyes o, se le provoca un daño que de otra forma no resentiría; además, al ejecutar el análisis respectivo no basta con observar si las normas o actos reclamados expresan como cualidad ser de orden público, sino que se requiere de una ponderación por parte del juzgador, respecto de la afectación real que pudiera resentir la sociedad, por virtud del otorgamiento de la suspensión petitionada en el juicio de amparo.



Para efectos de la medida cautelar, analizando en forma simultánea la afectación al orden público e interés social, con la apariencia del buen derecho, acorde con lo establecido en el artículo 138 de la Ley de Amparo, resulta procedente conceder la suspensión provisional solicitada por la parte quejosa.

En su demanda reclamó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2022, en específico los artículos 2, fracciones VI Bis, VI Ter y XVII, 33, fracción II Bis, 40, fracción IX, 50, primer párrafo y 50 Bis.

Tales preceptos establecen la prohibición de la exhibición directa, indirecta y publicidad de productos elaborados con tabaco al interior de los establecimientos y puntos de venta, que permitan al consumidor observar directamente dichos productos y, en su caso, tomarlos directamente con el fin de promover y alentar la compra para su consumo.

No se desconoce que el objeto de las disposiciones reclamadas es proteger la salud pública al prevenir daños a la población en general, así como obtener un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, mediante la disminución del consumo de los productos del tabaco.

Pero, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, se estima que la medida que en ellas se establece, desarrolla aspectos normativos que, *a priori*, resultan mayores a lo que establece la Ley General para el Control del Tabaco.

Aun cuando conforme al artículo 89, fracción I, constitucional, el titular del Poder Ejecutivo tiene la facultad de emitir reglamentos para la estricta observancia de las leyes expedidas por la autoridad legislativa, cuando se estima que lo previsto en la ley debe desarrollarse pormenorizadamente sin ir más allá de lo previsto por el legislador, en el caso concreto, lo desarrollado en las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco pudiera exceder lo dispuesto en dicha ley.

En un asomo preliminar al contenido de la legislación principal sobre el consumo del tabaco, específicamente al artículo 16 de la Ley General para el Control del Tabaco, se advierte que no dispone para la comercialización de



productos del tabaco, como lo son los cigarrillos, una prohibición para la exhibición de éstos en los puntos de venta.

La ley regula en forma expresa la forma en la cual se comercializan los productos del tabaco y no contempla una restricción en el sentido implementado en la reglamentación tildada de inconstitucional.

Dicha limitación se desarrolló en los preceptos reclamados del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, al preverse la prohibición de la exhibición de la exhibición directa, indirecta y publicidad de productos elaborados con tabaco al interior de los establecimientos y puntos de venta, que permitan al consumidor observar directamente dichos productos y, en su caso, tomarlos directamente con el fin de promover y alentar la compra para su consumo; y estableció que se deberá contar con una lista textual y escrita de los productos de tabaco con sus precios, sin logotipos, sellos o marcas, para su comercialización en los puntos de venta.

En la contradicción de tesis 39/2021, de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 3/2022 (11a.), de rubro: "CONTROL DEL TABACO, LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN VI, DE LA LEY GENERAL RESPECTIVA ES INCONSTITUCIONAL.", el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que tal numeral es inconstitucional por contener una prohibición absoluta para llevar a cabo diversos actos de comercio relacionados con productos que sin ser del tabaco sí lo emulan, misma que resulta contraria a la libertad de comercio y no supera el test de proporcionalidad.

Se colige que, por analogía, al contener el reglamento reclamado una prohibición absoluta similar para exhibir productos de tabaco –cigarrillos–, de forma preliminar y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, en el caso se contiene el mismo vicio de inconstitucionalidad que el referido artículo 16, fracción IV, por tanto, eventualmente podría ser, de igual forma, inconstitucional.

No se soslaya que la prohibición prevista en las disposiciones reglamentarias cuestionadas persigue un fin constitucionalmente válido y constituye una medida idónea para satisfacer esa finalidad, pero bajo un análisis preliminar se deduce que no es una medida proporcional, al existir alternativas menos lesivas que la prohibición absoluta.



En el caso, opera la apariencia del buen derecho y debe prevalecer sobre la finalidad de interés social que persigue el reglamento cuestionado, dado que la medida cautelar permite que se paralice una prohibición apoyada en una norma aparentemente inconstitucional.

Además, la suspensión no incluye de manera alguna a la ley que se pretende reglamentar, con lo que no se desconoce la protección del interés social que ésta –la ley– importa, de manera que acorde con lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley de Amparo, es procedente conceder la suspensión provisional para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que guardan y no se aplique sobre la esfera jurídica de la quejosa el contenido de las disposiciones impugnadas en el juicio de derechos fundamentales.

En la inteligencia que la concesión de la medida cautelar no exime a la quejosa de cumplir con las limitaciones y prohibiciones que, de manera expresa, al respecto prevé el artículo 16 de la Ley General para el Control del Tabaco, en la comercialización de los productos del tabaco.

Una vez ponderado el principio de la apariencia del buen derecho invocado por la quejosa con el orden público e interés social, se impone que están reunidos los requisitos de la Ley de Amparo y, por tanto, lo procedente es concederle la suspensión provisional solicitada, de conformidad con lo establecido en el artículo 148 de la ley de la materia, para que se le suspendan los efectos de la aplicación del reglamento reclamado y, en consecuencia, se le permita la exhibición de productos del tabaco.

En la inteligencia que la parte quejosa deberá observar las disposiciones establecidas por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, en materia de comercialización, venta y distribución de dichos productos, principalmente, la prohibición de su venta a menores de edad, así como las limitaciones y prohibiciones que, de manera expresa, al respecto prevé el artículo 16 de la Ley General para el Control del Tabaco, hasta tanto se notifique a las autoridades responsables lo que en la suspensión definitiva se resuelva.

La medida suspensiva en los términos concedidos, no subsistirá si el acto reclamado emana de autoridades distintas a las señaladas como responsables, o a hechos diversos a los expuestos por la quejosa en su demanda.



15. Primer **requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial**. Se satisface este requisito porque los tribunales contendientes decidieron, a partir de una exposición argumentativa, sobre la procedencia del otorgamiento de la suspensión provisional respecto del acto reclamado consistente en el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós –específicamente de los artículos 2, fracciones VI Bis, VI Ter, XVII y XVIII, 33, fracción II Bis, 40, fracciones IX y XII y 50 Bis, así como de los transitorios primero, segundo, tercero y cuarto, que reglamentan la prohibición de exhibición directa, indirecta y de publicidad de productos de tabaco al interior de los establecimientos y puntos de venta–.⁵

16. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos**. Se advierte un punto de toque entre los criterios contendientes porque los tribunales involucrados analizaron la procedencia de la suspensión provisional solicitada respecto de las prohibiciones establecidas en los artículos reclamados, a la luz de los requisitos que para tal efecto establece la Ley de Amparo.

17. Sin embargo, se produjo entre ellos un diferendo en los criterios interpretativos adoptados, pues los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, negaron la suspensión provisional al considerar que de otorgarla se causaría un perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, mientras que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito determinó concederla por estimar que en el caso opera la apariencia del buen derecho, la cual debe prevalecer sobre la finalidad de interés social que persigue la reglamentación reclamada.

⁵ No pasa inadvertido que en las demandas de amparo relacionadas con los recursos de queja 80/2023, 85/2023 y 100/2023 también se señalaron como actos reclamados, respectivamente, los artículos 1, 2, fracción XVII y XVIII, 31, 40, fracciones II, IV, V, XVI y XX, 50, 51, fracción I Bis, 53, 55, 59, 60, fracciones I, II, III, IV y V y 65 Bis del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2022, pero dado que dichos preceptos no fueron combatidos en todos los asuntos materia de esta contradicción, se estima que no corresponde tenerlos como parte de la interrogante a resolver, lo que igual acontece respecto del "Acuerdo por el que se dan a conocer los requisitos y características con las que deberá contar la lista textual y escrita de los productos del tabaco, para su comercialización en los puntos de venta", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 2023, que únicamente fue señalado como acto reclamado en algunas de las demandas de amparo.



18. Del contraste entre las consideraciones sustentadas en las resoluciones, se obtiene que, ante el planteamiento de casos similares, los tribunales contendientes le dieron tratamientos diferentes.

19. **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: **¿Es procedente conceder la suspensión provisional respecto del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós –específicamente de los artículos 2, fracciones VI Bis, VI Ter, XVII y XVIII, 33, fracción II Bis, 40, fracciones IX y XII y 50 Bis, así como de los transitorios primero, segundo, tercero y cuarto, que reglamentan la prohibición de exhibición directa, indirecta y de publicidad de productos de tabaco al interior de los establecimientos y puntos de venta–?**

20. En esta línea argumentativa, **es existente** la contradicción de criterios entre los sostenidos por los **Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver los recursos de queja 142/2023, 80/2023 y 85/2023, respectivamente, y el sustentado por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al fallar el recurso de queja 100/2023.

21. No es obstáculo para alcanzar esta conclusión que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito no haya atendido el requerimiento que se le dirigió para que informara sobre si el criterio sostenido en el recurso de queja 100/2023 continúa vigente, porque de la búsqueda realizada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes que se trae a la vista como hecho notorio, no se advierte evidencia de que esté superado.⁶

⁶ De conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente, en relación con la tesis jurisprudencial siguiente: tesis P./J. 16/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 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)."



V. Inexistencia de la contradicción de criterios

22. El **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver en el recurso de queja 115/2023, analizó un asunto con las siguientes características:

<p>Hechos</p>	<p>Una persona física, en su carácter de responsable y propietaria de una dulcería donde comercializa productos de tabaco (cigarros), presentó demanda de amparo indirecto contra el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2022.</p> <p>La persona quejosa solicitó la suspensión para el efecto de que se le permitiera seguir colocando sus productos del tabaco a través de mostradores y/o exhibidores, al interior del punto de venta, como parte del proceso de distribución y comercialización.</p>
<p>Juzgado de Distrito</p>	<p>Negó la suspensión provisional porque no acreditó el interés suspensional.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado</p>	<p>Son infundados los agravios porque las manifestaciones formuladas por la parte quejosa bajo protesta de decir verdad, en su demanda de amparo, administradas con las pruebas que aportó, no demuestran que cuente con el interés suspensional para solicitar la suspensión de los actos reclamados.</p> <p>En el capítulo denominado "VI. Bajo protesta de decir verdad" de la demanda de amparo, expresó que es propietaria de un negocio de dulcería conocido como ..., debidamente dada de alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el régimen de personas físicas con actividades empresariales y profesionales, con actividad económica: comercio al por mayor, y que dentro de dicho negocio comercializa productos de tabaco (cigarros), exhibiendo diversas facturas expedidas a su favor que amparan la propiedad que tiene sobre la mercancía de tabaco con que cuenta para su venta, con las que acredita su interés jurídico para acudir a esta instancia.</p> <p>Las manifestaciones que formula parten de una premisa inexacta, como es, el afirmar que se encuentra dada de alta</p>



ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la actividad económica de comercio al por mayor, toda vez que, del análisis efectuado a la constancia de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, no se desprende que la quejosa se dedique a esa actividad, sino al "comercio al por mayor de dulces y materias primas para repostería".

Esa afirmación se confirma del análisis efectuado a la diversa documental consistente en la constancia de situación fiscal (allegada a su demanda de amparo), en la que se asienta como única actividad económica: el "comercio al por mayor de materias primas para repostería".

Al ser inexacto que su actividad económica preponderante sea comercio al por mayor (que pudiera dar a entender que su actividad comprende la comercialización de una amplia gama de productos), ya que su actividad específica, oficialmente reconocida, es "comercio al por mayor de dulces y materias primas para repostería", o bien, "comercio al por mayor de materias primas para repostería"; resulta claro que su actividad económica sólo comprende como productos a comercializar, los dulces y las materias primas empleadas para la repostería, y no, como lo pretende hacer creer la quejosa, la comercialización de productos de tabaco.

No se puede considerar como manifestaciones bajo protesta de decir verdad, lo aseverado por la quejosa en el sentido de que dentro de su negocio comercializa productos de tabaco (cigarros).

No es óbice lo manifestado por la quejosa recurrente en el sentido de que agregó a su demanda de amparo diversas facturas (expedidas a su favor por las empresas ... Sociedad Anónima de Capital Variable, ..., Sociedad Anónima de Capital Variable, ..., Sociedad Anónima de Capital Variable), que amparan la propiedad que tiene sobre la mercancía de tabaco destinadas para su venta; en las que aparece el sello de su negocio ... y acreditan el interés jurídico que tiene para instar la acción constitucional.

Las facturas sólo demuestran, en todo caso, la propiedad que tiene sobre los productos de tabaco, más no su comercialización en el local del que se dice propietaria como "negocio de dulcería".



Al no ser certeras las manifestaciones bajo protesta de decir verdad realizadas por la quejosa, no pueden ser tomadas en consideración en forma adminiculada con las probanzas al efecto aportadas, a fin de conocer si con ello se acredita el interés suspensional.

La recurrente tampoco precisa el medio de prueba que adminiculado con las "manifestaciones bajo protesta de decir verdad", demostraba en forma fehaciente que contaba con interés suspensional; pues al efecto, ni siquiera manifestó –menos exhibió– que contara con un contrato celebrado respecto del comercio de cigarrillos, conforme al cual se comprometiera a efectuar la venta de los productos de tabaco en el local (de repostería), que dice es de su propiedad.

Las facturas aportadas no son aptas para demostrar la venta de los productos de tabaco o su comercialización en el local, pues con ellas sólo se demuestra la compra o propiedad de dichos productos de tabaco, más no su comercialización o exhibición en el establecimiento.

La parte quejosa no allegó elementos de prueba suficientes para establecer indiciaria o presuntivamente que era titular de un derecho previamente tutelado, es decir, con los que se demostrara o diera fe de la comercialización (y exhibición), de los productos de tabaco en su establecimiento, como lo alude en su escrito de demanda.

No puede estimarse como medio de prueba fehaciente, la invocación que hace como hecho notorio, en el sentido de ser por todos conocido que para comercializar un producto debe exhibirse para su venta (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo), pues al margen de que dicha circunstancia no puede ser calificada como hecho notorio y tampoco puede ser considerada como un medio de prueba idóneo para demostrar el interés suspensional.

Procede desestimar sus argumentos en el sentido de que le asiste la apariencia del buen derecho, y que no se contra- viene el interés social ni el orden público; pues como antes se vio, no se advierte la existencia de un derecho previo tutelado a favor de la quejosa, de modo que ante la falta de demostración de dicho requisito esencial para otorgar la medida cautelar, atinente al interés suspensional, resulta inconducente



emprender el análisis del diverso requisito secundario concerniente a la no contravención al orden público y al interés social.

Deben desestimarse las aseveraciones por las que sostiene que procede el otorgamiento de la suspensión al no actualizarse ninguno de los supuestos previstos en el citado artículo 126 de la Ley de Amparo (suspensión de oficio), además de que se encuentran debidamente satisfechos todos los requisitos para conceder la cautelar; pues conforme a las consideraciones antes expuestas, en el caso no se cumple con el primero de los requisitos atinentes al acreditamiento del interés suspensivo, tal y como lo estimó el juzgador.

23. De lo anterior se sigue que no se satisfacen los requisitos para tener por existente una contradicción pues si bien se cumple con el primero de ellos, atinente al ejercicio interpretativo y arbitrio judicial, porque el tribunal decidió sobre el otorgamiento de la suspensión respecto del acto reclamado consistente en diversos artículos del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, relacionados con la prohibición de exhibición directa, indirecta y de publicidad de productos de tabaco al interior de los establecimientos y puntos de venta; no se cumple, en cambio, con el segundo requisito, relativo a la existencia de un punto de toque, dado que abordó el tema relativo al interés suspensivo, tema que es distinto de los examinados por los otros tribunales que participan en este expediente.

24. En esas condiciones, la contradicción de criterios propuesta respecto del sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el recurso de queja 115/2023, es **inexistente**.

25. Apoya lo anterior la tesis de jurisprudencia 2a./J. 24/95,⁷ de rubro y texto siguientes:

⁷ Tesis 2a./J. 24/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, página 59. Registro digital: 20766.



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE SI LOS CRITERIOS DIVERGENTES TRATAN CUESTIONES ESENCIALMENTE DISTINTAS. Para que se configure la contradicción de tesis a que se refiere el artículo 197–A de la Ley de Amparo, es menester que las resoluciones pronunciadas por los Tribunales Colegiados que sustenten criterios divergentes traten cuestiones jurídicas esencialmente iguales; por tanto, si la disparidad de criterios proviene de temas diferentes, la contradicción es inexistente."

26. El **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al fallar el diverso recurso de queja 150/2023 analizó, en una parte de su ejecutoria, un asunto con las siguientes características:

<p>Hechos</p>	<p>Una persona física, con el carácter de comisionista de una cadena de tiendas de autoservicio que opera en México presentó demanda de amparo indirecto y señaló como actos reclamados:</p> <p>El "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2022, en particular los numerales 2, fracción VI Bis, VI Ter, XVII y XVIII, 33, fracción II Bis, 40, fracción IX y 50 Bis, así como los transitorios primero, segundo, tercero y cuarto y;</p> <p>El "Acuerdo por el que se dan a conocer los requisitos y características con las que deberá contar la lista textual y escrita de los productos del tabaco, para su comercialización en los puntos de venta", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 2023.</p> <p>La parte quejosa solicitó la suspensión para el efecto de estar en aptitud de colocar los productos de tabaco a través de mostradores y/o exhibidores, al interior de los puntos de venta.</p>
<p>Juzgado de Distrito</p>	<p>Concedió la suspensión provisional.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado</p>	<p>Los argumentos planteados en los agravios primero, segundo y tercero deben desestimarse por ineficaces.</p> <p>Las autoridades recurrentes parten de la premisa inexacta de que la Juez de origen exime al gobernado de cumplir con sus prerrogativas respecto de la regulación sanitaria generada para prevenir y cuidar el derecho a la protección de la</p>



salud y, por otra, las recurrentes son omisas en controvertir las razones torales por las cuales la Juez de Distrito estimó cumplido el requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, atinente a que con la medida cautelar otorgada no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público.

La juzgadora indicó, en primer término, que el mandato suspensorial se encontraba condicionado al acatamiento de la Ley General para el Control del Tabaco, así como a las disposiciones que en la materia indiquen la Secretaría de Salud y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios y señaló que el otorgamiento de la suspensión provisional no implicaba liberar a la parte incidentista de las obligaciones que le impone el orden jurídico, las cuales de forma enunciativa y no limitativa refirió consistían en las siguientes condicionantes:

- i. Cumplir y acatar con los lineamientos, obligaciones y deberes que impone la Ley General para el Control del Tabaco.
- ii. Se acaten las disposiciones que en la materia indiquen la Ley General de Salud, la Secretaría de Salud y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS).
- iii. No vender cigarrillos, cigarros o puros a menores de edad.
- iv. Se continúe con la colocación de los anuncios al interior de los puntos de venta con las leyendas de prohibición de comercio, venta, distribución o suministro a menores de edad.
- v. Se continúe con la prohibición de cualquier tipo de publicidad, promoción o patrocinio de ese producto.
- vi. Se continúe con la colocación de los anuncios al interior de los puntos de venta con las leyendas de advertencia, imágenes y pictogramas autorizados por la Secretaría de Salud.
- vii. Se continúe en los productos con las leyendas, imágenes y pictogramas que adviertan que ese producto es nocivo para la salud de quien lo consume.
- viii. No se permita que el consumidor pueda tomar directamente los productos referidos.



ix. No se vendan o comercialicen productos de venta por unidad o empaque que contenga menos de catorce o más de veinticinco unidades.

x. No distribuya el producto a través de máquinas automáticas o máquinas expendedoras.

xi. Se continúe con la prohibición de fumar dentro de los puntos de venta.

La juzgadora también indicó que, el seis de marzo de dos mil trece, la Comisión de Salud de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, emitió un punto de acuerdo por el que se desechó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco, entre ellas, particularmente la atinente al artículo 16, fracción II, de ese ordenamiento; respecto de lo cual transcribió la parte que estimó conducente.

Expuso que en pretensiones anteriores de reformar el artículo 16 de la Ley General para el Control del Tabaco, la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión determinó que no había razones o motivos suficientes para reformar esa norma, en donde incluso se trató de incorporar el texto que ahora primigeniamente se reprocha del reglamento relativo.

Respecto de la transcripción a que se ha hecho referencia, este Tribunal Colegiado estima pertinente reproducir la parte más relevante de ésta, que es del siguiente tenor: (la transcribe)

Contrario a lo que expone la parte recurrente, la Juez de Distrito en ningún momento eximió al quejoso de cumplir con la regulación sanitaria encaminada a prevenir y cuidar el derecho a la protección de la salud, sino que fue clara en precisar que el peticionario de amparo se encontraba obligado a acatar lo establecido en la Ley General para el Control del Tabaco, así como las disposiciones que en la materia indiquen la Secretaría de Salud y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, enumerando de forma ilustrativa y no limitativa, diversas obligaciones que el impetrante debía observar.



Al citar la Juez de Distrito, en el auto combatido, el contenido pertinente del punto de acuerdo de seis de marzo de dos mil trece, emitido por la Comisión de Salud de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el que se desechó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco, resulta evidente que dicha juzgadora hizo suyas las razones ahí precisadas, en relación con la iniciativa atinente a la prohibición de colocar cigarrillos en sitios visibles para el consumidor, para con ello justificar por qué consideraba que no se seguía perjuicio al interés social ni se contravenían disposiciones de orden público; siendo de especial trascendencia los siguientes puntos:

"• La propuesta viola la libertad de comercio, consagrado en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de alterar el comportamiento natural del mercado.

"• Viola los derechos de los consumidores, limitando su capacidad de elección, ya que, al no contar con la posibilidad de elegir entre una diversidad de productos, su capacidad de decisión queda vulnerada.

"• No existe fundamentación científica que respalde que la exhibición de un producto incentive su consumo.

"• Adicionalmente, la presente iniciativa generará incentivos para promover el comercio de cigarros ilegales, el cual ya alcanza niveles del 17 por ciento, al equiparar las marcas ilegales con las legales".

Las autoridades inconformes **son omisas en controvertir** los referidos puntos torales que evidentemente plasmó la Juez para efecto de sustentar que se colmaba el requisito previsto en el numeral 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

La Juez en ningún momento eximió al quejoso de cumplir con la regulación sanitaria encaminada a prevenir y cuidar el derecho a la protección de la salud, sino que fue clara en precisar que el peticionario de amparo se encontraba obligado a acatar lo establecido en la Ley General para el Control del Tabaco, así como las disposiciones que en la materia indiquen la Secretaría de Salud y la Comisión Federal



para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, enumerando de forma ilustrativa y no limitativa, diversas obligaciones que el impetrante debía observar.

La parte recurrente aduce en sus abundantes argumentos que la libertad de comercio no es absoluta y admite restricciones, pero **en momento alguno expone las razones específicas por las cuales** resulta preferible aplicar las restricciones previstas en las normas combatidas a través del juicio de amparo y alterar con ello el comportamiento natural del mercado, transgrediendo así los derechos de los consumidores y limitando su capacidad de elección, en contraposición con los beneficios que se obtendrían a través de la prohibición de la exhibición de productos de tabaco en los puntos de venta o, en su caso, explicar porque tales consecuencias en realidad no acontecían. Ello, pues si bien las inconformes realizan una abundante exposición en cuanto a los efectos dañinos que provoca el consumo del tabaco así como la exposición al humo de segunda mano, lo cierto es que **no exponen de forma detallada** cómo es que la afectación al mercado y a los consumidores, con sus evidentes consecuencias económicas, como por ejemplo la afectación a dicha industria y la consecuente pérdida de empleos, sea preferible en contraposición con los beneficios que podrían obtenerse al prohibirse la exhibición de productos de tabaco en los puntos de venta o, reitérrese, las razones por las cuales considera que tales consecuencias no acontecerían.

Las autoridades inconformes **son omisas en citar de manera precisa la fundamentación científica** que respalde que la exhibición de un producto incentiva su consumo; ello, pues si bien en sus manifestaciones refieren que existe un estudio que demuestra que observar los exhibidores de los productos al interior de los puntos de venta aumenta la probabilidad de que los fumadores realicen compras de cigarrillos no planificadas, lo cierto es que no acompañan dicho estudio a su recurso de queja, así como tampoco citan los datos a través del cual pueda consultarse éste, a fin de que este Tribunal Colegiado pudiera imponerse de su contenido y determinar si es factible admitirlo como un elemento probatorio en ésta instancia y, de ser así, estar en condiciones de valorarlo; por lo que, insístase, **la recurrente no cuestiona lo afirmado por la Juez** en el sentido de que no existe fundamentación científica que respalde que la exhibición de un producto incentiva su consumo.



También **son omisas en exponer argumento alguno** relativo a lo señalado en el sentido de que dicha prohibición generaría incentivos para promover el comercio de cigarros ilegales, pues en momento alguno debaten tal afirmación o, en su caso, por qué dicha consecuencia no se daría o tendría un menor impacto en la población en contraposición con los beneficios que podrían derivar de la mencionada prohibición de exhibir productos de tabaco en los puntos de venta.

No controvierten de forma eficaz las consideraciones por las cuales la Juez de Distrito estimó que se colmaba el requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, para lo cual destacó que la suspensión otorgada se encontraba condicionada al acatamiento de la Ley General para el Control del Tabaco, así como a las disposiciones que en la materia indiquen la Secretaría de Salud y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios; además que hizo suyos los puntos fundamentales por los cuales, el seis de marzo de dos mil trece, la Comisión de Salud de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión desechó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco, en específico la atinente al artículo 16, fracción II, de la referida ley, relativa a la prohibición de colocar cigarrillos en sitios visibles para el consumidor.

No pasa inadvertido que en diversas porciones del tercer agravio (identificado como "segundo" por las recurrentes), las inconformes **parten de la premisa inexacta** de que la actividad del quejoso consiste en brindar el servicio de alimentos y bebidas en espacios reservados para fumadores, pues en su demanda de amparo el impetrante se ostentó como comisionista mercantil para la Cadena Comercial OXXO, Sociedad Anónima de Capital Variable, solicitando que se le concediera la suspensión de las normas reclamadas esencialmente para el efecto de que se le permitiera colocar los productos de tabaco a través de mostradores y/o exhibidores, al interior de los puntos de venta; por lo que devienen inoperantes las manifestaciones que formulan a efecto de sostener que no era posible conceder la suspensión para continuar brindando el citado servicio de alimentos y bebidas, en perjuicio de otros consumidores y de los empleados que ahí laboran.



Los agravios primero, segundo y tercero que se analizan deben desestimarse.

En su cuarto agravio (que la parte recurrente identifica como "tercero"), indica que es ilegal la resolución recurrida, pues se concede para términos que no fueron solicitados, por lo que transgrede el artículo 128, fracción I, de la Ley de Amparo.

Señala que la medida solicitada por la quejosa lo fue para que no se le aplicaran las modificaciones al Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco; sin embargo, la juzgadora determinó que la quejosa solicitaba la suspensión para que se le permitiera seguir colocando los productos de venta, como parte del proceso de distribución y comercialización, por lo que la medida cautelar se refiere a efectos distintos a los solicitados.

Transcribe la porción que la Juez precisó como condicionante de la medida cautelar otorgada y aduce que la Juez consideró que la medida cautelar se solicitaba para tales efectos.

Este Tribunal Colegiado determina que los referidos argumentos resultan infundados.

Contrario a lo aducido, **el quejoso sí solicitó** la suspensión para efecto de que se le permitiera colocar los productos de tabaco a través de mostradores y/o exhibidores, al interior de los puntos de venta.

De la demanda de amparo, se advierte que el citado impetrante solicitó la medida cautelar, en la parte que interesa, en los siguientes términos:

"... Con fundamento en los artículos 107 de la CPEUM, 125, 129, 130, 131, 138, 139, 147, 148 y demás relativos de la Ley de Amparo, y en estrecha relación con el principio pro persona contemplado en el artículo 1o. de la CPEUM, así como en atención al principio de apariencia de buen derecho, solicitamos la suspensión provisional y definitiva de los efectos y consecuencias del Reglamento y Acuerdo Reclamados. ...

"Atento a lo anterior, es importante precisar que el alcance del efecto de la suspensión que se solicita, en términos de



lo previsto en el artículo 148 de la Ley de Amparo, es para que se impidan los efectos y consecuencias de las normas que se reclaman, lo que se traduce en que, hasta tanto se resuelva el fondo del juicio de amparo, la parte quejosa pueda estar en aptitud de poder colocar los productos de tabaco a través de mostradores y/o exhibidores, al interior de los puntos de venta –como se ha venido haciendo, cumpliendo con las obligaciones que para tal efecto exige la LGCT, hasta el día de hoy y conforme a la legislación–, lo que permitirá a los consumidores observarlos, no en el contexto de un acto publicitario o de promoción, sino única y exclusivamente como parte del proceso de distribución y comercialización que marca la ley de la materia. ..."

El peticionario de amparo en un inicio refirió que la suspensión se solicitaba en relación con el reglamento y acuerdo reclamados, lo cierto es que en párrafos subsecuentes especificó que dicha medida se encontraba encaminada a que pudiera colocar los productos de tabaco a través de mostradores y/o exhibidores, al interior de los puntos de venta, como afirmó, lo venía haciendo con anterioridad, permitiendo así que los consumidores los observaran, no como un acto publicitario o de promoción, sino como parte del proceso de distribución y comercialización que establece la Ley General para el Control del Tabaco.

Este tribunal advierte que la parte inconforme **parte de una premisa inexacta** al enumerar las condicionantes que la Juez precisó en el auto que ahora se recurre, y argumentar que la suspensión se solicitó para tales efectos, lo cual resulta evidentemente incorrecto.

La Juez de Distrito indicó que la medida cautelar concedida no implicaba liberar a la parte incidentista de las obligaciones que le impone el orden jurídico, las cuales de forma enunciativa y no limitativa refirió.

Adverso a lo aducido, dicho listado no constituye los efectos para los cuales la Juez concedió la medida cautelar, sino, al contrario, se trata de diversas condicionantes que precisó, de forma enunciativa y no limitativa, a efecto de que el quejoso continuara acatando tales disposiciones, atinentes a la comercialización de productos de tabaco (sic).

El citado agravio deviene infundado.



27. De las consideraciones reseñadas se deduce que el criterio sostenido en la queja de que se trata no colma el primer requisito de existencia de una contradicción, esto es, el ejercicio interpretativo y arbitrio judicial sobre el tema debatido, porque a lo largo de su razonamiento, el tribunal no expuso un criterio propio sobre la procedencia de la medida cautelar, sino que confirmó la interlocutoria recurrida al estimar que, por diversas razones, los agravios no alcanzaban a destruir las consideraciones del Juzgado de Distrito en las cuales descansaba la concesión de la suspensión provisional.

28. Consecuentemente, del recurso de queja 150/2023 no se desprende algún criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito que resulte divergente de los sustentados por los demás Tribunales Colegiados participantes en esta contradicción, de ahí que sea **inexistente** la contradicción denunciada respecto de esta sentencia.

29. Tal conclusión encuentra apoyo, por analogía, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 21/2023 (11a.),⁸ de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS. NO EXISTE CUANDO UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO CONTENDIENTES SÓLO SE LIMITA A CONFIRMAR LO DETERMINADO POR EL JUEZ DE DISTRITO ANTE LA INOPERANCIA DE AGRAVIOS, SIN EMITIR UN CRITERIO PROPIO.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios discrepantes al analizar la temporalidad entre las firmas de documentos dubitables e indubitables que se presentan para cotejo ante un perito, a efecto de que emita su dictamen en materia de grafoscopía; uno de los Tribunales estableció la necesidad de que los documentos base del cotejo sean contemporáneos al cuestionado para resultar idóneos, mientras que el otro Tribunal, ante la inoperancia de los agravios, sólo confirmó lo considerado por el Juez de Distrito en el sentido de que era irrelevante la contemporaneidad de las firmas en los documentos.

⁸ Tesis 1a./J. 21/2023 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época. Registro digital: 2025889.



"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no existe la contradicción de criterios denunciada, pues si bien los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al analizar la temporalidad entre las firmas de documentos dubitables e indubitables que se presentan para cotejo ante un perito, a efecto de que emita su dictamen en materia de grafoscopía, lo cierto es que de sus resoluciones no se advierte un punto de toque o contacto, pues no se pronunciaron sobre el mismo problema jurídico, sino que sus resoluciones fueron disidentes porque uno de ellos, ante la inoperancia de los agravios expuestos, sólo confirmó lo considerado en la sentencia recurrida en la que se estimó irrelevante la contemporaneidad de las firmas; mientras que el otro avaló lo resuelto por el Juez de Distrito, al determinar que era ajustada a derecho la consideración en el sentido de que la falta de contemporaneidad de las firmas para el cotejo en la pericial en materia de grafoscopía, cuando se promueve un incidente de falsedad de firma en el juicio de amparo, es un motivo suficiente para concluir que carecen de idoneidad; luego es evidente que no existe discrepancia de criterios entre los Tribunales Colegiados de Circuito en torno a ese punto de derecho, sino en todo caso entre un Juez de Distrito y un Tribunal Colegiado; y, por tanto, la contradicción de criterios resulta inexistente.

"Justificación: Los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, establecen que la contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de Circuito, sólo puede suscitarse entre lo que resuelvan al sustentar criterios contradictorios en los asuntos de su competencia; en ese tenor, no es dable actualizar esa oposición cuando uno de los Tribunales Colegiados contendientes declaró la firmeza de una sentencia pronunciada por un Juez de Distrito, ante la inoperancia de los agravios expuestos, pues en dicho supuesto es inconcuso que el órgano colegiado no emite un pronunciamiento en el que destaque su criterio. Por ello, las consideraciones que sustentan la sentencia que confirma, producirían más bien una contradicción entre la sentencia del Juez de Distrito y la del diverso Tribunal Colegiado de Circuito que contiene, hipótesis que no se encuentra prevista para la procedencia del estudio de una contradicción de criterios, motivo por el que ésta debe declararse inexistente."

30. Esta tesis es aplicable por analogía, pues el presente caso guarda semejanza sustancial con el examinado por el Alto Tribunal, en tanto que en



ambos, el Tribunal Colegiado se limitó a confirmar lo resuelto por el Juzgado de Distrito sin expresar un criterio propio respecto al planteamiento jurídico sometido a su conocimiento.

VI. *Amicus curiae*

31. En el escrito recibido el veintiséis de abril de dos mil veintitrés se expresaron, esencialmente, las consideraciones siguientes en cuanto al tema en disputa:

"El derecho a la salud se rige jerárquicamente y de manera descendente, en un primer orden o nivel, partiendo de la Constitución; la Ley General de Salud; la Ley General para el Control del Tabaco; en un segundo nivel, el Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco y el Acuerdo del 11 de enero de 2023, emitido por el secretario de salud, que establece los requisitos de la lista escrita que deberá utilizarse en sustitución de los productos de tabaco. En esa medida el orden público se encuentra protegido, en primer lugar, por las leyes reglamentarias de la Constitución y, en un segundo lugar, por las disposiciones de carácter administrativo, las cuales no pueden ir en contra de las primeras, por ser éstas, leyes y normas jerárquicamente superiores.

"La Ley General para el Control del Tabaco clasifica expresamente la exposición de productos de tabaco como un acto de 'distribución', distinguiendo dicha acción de la 'promoción, la publicidad y el patrocinio', pero además permite expresamente dicha exposición o exhibición, siempre y cuando los productos de tabaco se coloquen en un sitio donde no puedan tomarse directamente por los compradores. En el caso de los puros, ni siquiera existe tal restricción.

"El Reglamento de la Ley General del Control de Tabaco reclasifica (en contra de lo que establece la ley) la exposición de todos los productos de tabaco para la venta, catalogándola como un acto comercial de promoción y publicidad y, por tanto, prohíbe una acción que originalmente estaba expresamente permitida por la legislación de la materia.

"Es de suma importancia que ese tribunal regional tenga conocimiento que, en al menos 4 ocasiones diversas legislaturas han presentado múltiples iniciativas



que han intentado expresamente modificar y atacar medularmente la exhibición de los productos del tabaco, propuestas que no han prosperado e incluso han sido desechadas.

"Se concluye que la regulación prevista actualmente en la Ley General del Control de Tabaco establece determinadas modalidades a observar en el proceso de comercialización de los productos de tabaco, pero en ninguna parte de ella prohíbe la exhibición de dichos productos a pesar de los múltiples intentos de reforma que se han presentado en dicho sentido.

"Las consideraciones vertidas por el Primero y Segundo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, resultan incorrectas, ya que únicamente se basan en un análisis de los principios y mecanismos previstos en el Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, cuando lo correcto sería realizar un análisis completo de la totalidad de las disposiciones en materia de salud y control de tabaco, partiendo de las normas de mayor jerarquía hacia las normas de menor jerarquía.

"Así las cosas, para aplicar el criterio de orden público e interés social debe sopesarse el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés colectivo perseguidas, con el perjuicio que podría afectar a la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado y el monto de la afectación de sus derechos en disputa.

"Las consideraciones vertidas por dichos Tribunales Colegiados resultan incorrectas, ya que éstas únicamente se basan en un análisis de los principios y mecanismos que supuestamente buscan proteger la salud de las personas previstos en el reglamento, cuando lo correcto sería realizar un análisis descendente de las disposiciones en materia de salud y control de tabaco, partiendo de las normas de mayor jerarquía hacia las normas de menor jerarquía.

"La interpretación conjunta del artículo 6, fracción VI y 16 de la Ley General para el Control del Tabaco, implica que los distribuidores de productos de tabaco podrán, exponer para la venta dichos productos, siempre y cuando, los mismos garanticen que los consumidores no puedan tomar cigarrillos directamente.

"La Ley General para el Control del Tabaco no contiene ninguna prohibición para exhibir de manera indirecta los productos de tabaco y los mecanismos



establecidos en ella son suficientes y necesarios para fortalecer las políticas públicas que buscan combatir los estragos que genera el consumo de estos productos, de manera que no se justifica la necesidad de incorporar un nuevo mecanismo en el reglamento para proteger el derecho a la salud; más aún, cuando el Congreso de la Unión determinó que no resultaba necesario.

"Contrario a lo sostenido por el Primero y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, no existen elementos para señalar que de concederse la suspensión solicitada se contravendría el orden público y el interés social, ni que se causaría una afectación al derecho a la salud, mayor a las afectaciones que pudieran sufrir personas como la quejosa.

"Se resalta que al profundizar en el cúmulo de obligaciones que deben cumplirse al tenor del régimen jurídico aplicable a la venta de productos de tabaco, de donde puede válidamente afirmarse que en caso de concederse la suspensión en los términos aquí referidos se mantendría intocado el régimen de interés social y orden público que derivan de la Ley General de Salud y la Ley General para el Control del Tabaco.

"La prohibición de la exhibición de productos de tabaco es una figura que resulta frontalmente contraria a la legislación vigente en nuestro país. Se trata de una acción que la ley de la materia califica como un acto de distribución, necesario para concretar la venta de dichos productos; sin embargo, el reglamento reclasifica dicha acción incluyéndola en el catálogo de actos de promoción, publicidad y patrocinio, lo cual convierte dicha figura, que originalmente era ilícita, en una acción prohibida.

"En tal virtud, es válido concluir que el otorgamiento de la medida cautelar en el juicio de amparo, proveería exactamente lo que dispone la propia ley, además de estar condicionada al cumplimiento estricto del catálogo de obligaciones, cargas y restricciones aplicables conforme a la ley de la materia y que directamente garantizan la no afectación de la salud de los no fumadores, la venta exclusiva a mayores de edad, el consumo informado y responsable del tabaco, entre muchas otras acciones tendientes a regular eficaz y efectivamente la comercialización de productos de tabaco."



32. En el diverso escrito recibido el veintisiete de abril de dos mil veintitrés, se manifestó, en síntesis:

"En ningún caso se han obtenido datos que demuestren que el tabaquismo ha disminuido a mayor ritmo por haber prohibido la exhibición de los productos de tabaco.

"Esta figura no puede valorarse como una herramienta de comprobada eficacia para erradicar el consumo del tabaco y en esa medida no tiene verdadero impacto en el interés social o las disposiciones de orden público.

"La organización Europe–Economics con sede en la ciudad de Londres, Reino Unido, en agosto de 2017 presentó un estudio los datos de dominio público disponibles a escala internacional que comprueba la existencia de pruebas estadísticas que respaldan la afirmación de que la prohibición de exhibir productos del tabaco no ha reducido la prevalencia del tabaquismo o el consumo de cigarrillos en los países en los que se han introducido tales restricciones.

"Para mayor referencia, a continuación se inserta la liga donde dicho estudio puede ser consultado: <https://www.jti.com/sites/default/files/Europe-Economics-RDB-2017-08.pdf>.

"Un diverso estudio de los autores Patrick Basham y John Luik, publicado por *Blackwell Publishing*, Oxford se intitula 'El fracaso mundial de la prohibición de exhibición del tabaco' y refiere el llamado experimento canadiense de prohibición de la exhibición del tabaco, donde identifica que los datos canadienses no respaldan la afirmación de que la prohibición sea eficaz para 'reducir el consumo de tabaco' entre los jóvenes o los adultos.

"Otro estudio comparativo internacional analiza los casos de Islandia, Canadá, Irlanda, Noruega, Tailandia, Nueva Zelanda, Finlandia, Audiencia Provincial de Nueva Escocia. Las gráficas demuestran que esta tendencia de disminución del consumo mundial de tabaco no se modificó en absoluto con la entrada en vigor de las prohibiciones en los citados países relativas a la exhibición de productos de tabaco.



"Debe ponderarse que la prohibición de la exhibición de productos de tabaco no resulta idónea, necesaria ni proporcional, ya que, según los estudios internacionales en la materia, no puede tenerse como una medida de comprobada eficacia, además que incide sobre la posibilidad de realizar una acción legítima y expresamente permitida por la ley."

33. Importa mencionar que al escrito de mérito se acompañaron tres anexos.

34. Del primero, consistente en el análisis económico de la prohibición de los productos del tabaco, elaborado por *Europe Economics*,⁹ se extrae el siguiente fragmento:

"Resumen ejecutivo

"*Japan Tobacco International* encargó a *Europe Economics* que estudiara los datos de dominio público disponibles a escala internacional y comprobara si existen pruebas estadísticas creíbles que respalden la afirmación de que la prohibición de exhibir productos del tabaco ha reducido la prevalencia del tabaquismo o el consumo de cigarrillos en los países en los que se han introducido tales restricciones.

"En concreto, hemos identificado datos, adecuados para la construcción de modelos estadísticos pertinentes, en Canadá, Australia y varios países europeos. Hemos podido utilizar esos datos para comprobar si existe alguna relación estadística entre las prohibiciones de exhibición y:

• prevalencia del tabaquismo en Australia, entre la población general mayor de 14 años;

⁹ De acuerdo con información consultada en <http://www.europe-economics.com/12-about-us> *European Economic Research Limited* es una consultora económica que ha brindado análisis y asesoramiento en esa materia a una diversa gama de clientes incluidos departamentos gubernamentales, reguladores, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, empresas, organismos representativos de la industria y organizaciones nacionales e internacionales. Ejemplo de ellos son: AXA; BIS (*Department for Business, Innovation & Skills*; *Brewers of Europe*; *Financial Conduct Authority*; *IKEA* y *Mastercard*, por mencionar algunos.



"• prevalencia del tabaquismo y consumo de cigarrillos (o tabaco) (número medio de cigarrillos fumados) en Canadá entre la población general (de 15 años en adelante) y entre las personas de 15 a 19 años;

"• fumadores diarios en varios países europeos,¹⁰ entre la población general mayor de 15 años. Nuestras principales conclusiones son las siguientes:

"• En ningún país (ni Australia, ni Canadá, ni nuestro modelo que incluye varios países europeos) encontramos pruebas de que la introducción de prohibiciones de exhibición se haya asociado a reducciones del consumo de tabaco.

"Prevalencia o consumo de tabaco, ya sea entre la población general o entre las personas de 15 a 19 años (en el caso de Canadá).

"Además:

"• En Australia, se ha observado que las prohibiciones de exhibición se han correlacionado de forma estadísticamente significativa con un aumento (no una disminución) de la prevalencia del tabaquismo en la población general de 14 años o más.

"• En Canadá encontramos que las prohibiciones de exhibición se han correlacionado de forma estadísticamente significativa con un aumento (no disminución) de la prevalencia del tabaquismo en el grupo de edad de 15 a 19 años. ..."

35. El segundo anexo corresponde al artículo intitulado "El fracaso mundial de la prohibición de exhibición del tabaco",¹¹ en el cual se concluyó:

¹⁰ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido (Gran Bretaña), República Checa, Rumanía, Suecia, Suiza, Inglaterra, Escocia, Irlanda del Norte, Gales y Luxemburgo.

¹¹ De la autoría de Patrick Basham y John Luik, el primero, miembro fundador del *Democracy Institute* –grupo de expertos con sede en Washington, D.C. que de acuerdo con el proyecto Tácticas del



"... A pesar de las repetidas afirmaciones de los defensores de la prohibición de exhibición en el Reino Unido, las pruebas empíricas no demuestran que las prohibiciones de exhibición de tabaco hayan reducido la prevalencia o el consumo de tabaco en los cuatro países en los que se han instituido:

"Canadá, Islandia, Irlanda y Tailandia. En este sentido, las prohibiciones de exhibición son –como tantas otras políticas de control del tabaco– altamente ineficaces.

"Las prohibiciones de exhibición no han sido eficaces frente a ninguna de las medidas utilizadas para juzgar las políticas de control del tabaco. Los datos más recientes de Canadá e Islandia demuestran claramente que las prohibiciones de exhibición no han funcionado como afirmaban sus defensores. Además, ahora se dispone de pruebas considerables de Tailandia, que instituyó una prohibición de exhibición en 2005, y algunas pruebas de Irlanda, cuya prohibición de exhibición comenzó en 2009. Los datos de estos dos países sugieren que las prohibiciones de exhibición no han afectado significativamente al comportamiento de los fumadores.

"Sin embargo, estas prohibiciones han demostrado ser muy contraproducentes. En algunas de las jurisdicciones en las que se han aplicado, han provocado que se fume más, en lugar de menos. Tal vez menos sorprendente, pero no menos importante, es el impacto negativo de las prohibiciones sobre el sector minorista independiente.

"Independientemente de la opinión de cada uno sobre el tabaquismo, sobre las medidas específicas de control del tabaco o sobre la industria tabaquera, un poderoso y creciente conjunto de pruebas de investigación apunta claramente a la probabilidad de que cada país que aplique una nueva prohibición de

Tabaco de la Universidad de Bath, ha participado en actividades a favor del tabaco– y, el segundo, miembro *senior* del mismo *Democracy Institute*, que actuó en nombre de la industria tabacalera y se destacó al criticar la evidencia relacionada con los supuestos vínculos entre el tabaquismo pasivo y el cáncer; lo anterior de acuerdo con información consultada en Wikipedia https://en.wikipedia.org/wiki/John_Luik y https://en.wikipedia.org/wiki/Patrick_Basham.



exhibición de tabaco se arriesgue a sufrir un daño económico significativo y un deterioro de la salud pública. ..."

36. Del tercer anexo¹² es relevante traer al caso el fragmento que a continuación se reproduce:

"... La experiencia demuestra que la prohibición de los POSD (Exhibición en Punto de Venta) no reduce el consumo de tabaco

"A pesar de las importantes cantidades que los minoristas deben pagar para remodelar sus tiendas, no existe ninguna justificación de salud pública para las prohibiciones de los POSDS. Sencillamente, no reducen el consumo de tabaco. Los datos de varios países así lo demuestran. ..."

37. El veintiocho de abril, dos y tres de mayo del año que transcurre se recibieron, respectivamente, tres, cuatro y dos escritos a través de los cuales, en calidad de *amicus curiae*, se formularon manifestaciones similares a las expuestas en los recibidos el veintiséis y veintisiete de abril de este año e hicieron referencia a los estudios ya detallados, los que en algunos casos también se adjuntaron como anexos.

38. En adición a tales documentos, a dos de los escritos recibidos el dos de mayo de dos mil veintitrés se adjuntó el diverso titulado: "Evaluación económica de la supresión del tabaco expositores promocionales en Irlanda"¹³ del cual se extraen las consideraciones siguientes:

¹² *Ontario Tobacco Research Unit, AntiContraband –Policy Measures: Evidence for Better Practice* en 41 (junio de 2009). El *Ontario Tobacco Research Unit*, es la Unidad de Investigación del Tabaco de Ontario, reconocida como una red de investigación líder en control, monitoreo y evaluación, educación y capacitación del tabaco; fuente creíble de información basada en la ciencia sobre el control del tabaco; así se advierte de la información consultable en [https://tspace-library-utoronto-ca.translate.google.com/handle/1807/17057?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=sc](https://tspace.library.utoronto.ca/translate.google.com/handle/1807/17057?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=sc).

¹³ Elaborado por:

Casey Quinn, economista de la salud con experiencia en evidencia del mundo real y análisis de datos con un enfoque en enfermedades raras, así como en análisis de costo-efectividad, evaluación de programas de salud y evaluación de políticas de salud e investigación clínica y económica (<https://www.linkedin.com/in/caseyhquinn>);



"RESUMEN

"Objetivo: Evaluar el impacto económico a corto plazo de la legislación que elimina los expositores promocionales de tabaco en el punto de venta (es decir, expositores de tabaco y otro tipo de publicidad de tabaco en el punto de venta) en Irlanda, implementada en julio de 2009, sobre las ventas de cigarrillos en una serie de categorías de puntos de venta.

"Métodos: Se evaluaron las ventas de cigarrillos mediante escaneado (datos semanales desde enero de 2006) y datos de auditoría (bimensuales desde noviembre de 2007) dentro de diferentes categorías de venta al por menor utilizando datos procedentes de AC Nielsen, Irlanda. En su caso, se utilizaron técnicas de inspección visual y de regresión de series temporales para evaluar los cambios en las ventas a lo largo del tiempo y en relación con la legislación.

"Resultados: No se observaron cambios en los datos de ventas en ninguna categoría minorista más allá de los patrones estacionales y de una tendencia descendente subyacente a lo largo del tiempo. Del mismo modo, en los casos en que los datos disponibles permitieron el análisis estadístico, no se observó ningún efecto significativo a corto plazo (hasta 12 meses después de la aplicación) en las ventas al por menor de productos del tabaco, más allá de las tendencias estacionales y a largo plazo.

Sarah Lewis, profesora en la Universidad de Nottingham y jefa adjunta de la División de Epidemiología y Salud Pública (https://www-nottingham-ac-uk.translate.google.com/medicine/people/sarah.lewis?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=sc);

Richard Edwards, médico de salud pública con intereses de investigación principalmente en el control del tabaco y codirector del grupo de investigación ASPIRE 2025 que lleva a cabo investigaciones para apoyar el logro del objetivo *Smokefree 2025* de Nueva Zelanda (https://orcid-org.translate.google.com/0000-0003-2264-9823?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=sc&_x_tr_hist=true); y,

Ann McNeill, académica británica y experta en políticas de tabaco, profesora de adicción al tabaco en el *National Addictions Centre at the King's College London Institute of Psychiatry* y subdirectora del Centro de Estudios para el Control del Tabaco del Reino Unido (https://en.wikipedia.org/wiki/Ann_McNeill).



"Conclusiones: Estos datos no corroboran las recientes afirmaciones de pérdidas de ingresos sustanciales y cierres de pequeños comercios como consecuencia directa de la eliminación de los expositores promocionales de tabaco en los puntos de venta de Irlanda. La supresión de los expositores en los puntos de venta tiene por objeto reducir los efectos perniciosos de la publicidad del tabaco en los niños y los jóvenes.

"¿Es probable que lafoe (sic) tenga un impacto en saes ove –sic– un periodo de tiempo mucho más prolongado. Esto debería permitir a los minoristas adaptarse con el tiempo, quizá aprovechando estas normativas como una oportunidad para desempeñar un papel en la promoción de productos más sanos en la comunidad local."

39. Además, el dos de mayo de este año se recibió el estudio "Prohibición de exhibición de productos del tabaco",¹⁴ del que resulta relevante traer a cuenta la parte que enseguida se transcribe:

"ARGUMENTOS

"• Evidencia de países que han implementado la prohibición de exhibición de productos de tabaco no han demostrado que sea una medida eficaz para disminuir los niveles de tabaquismo entre los jóvenes o en la población en general.

"• Un análisis de la implementación de prohibición de exhibición de productos de tabaco en Canadá no encontró un impacto significativo en la reducción de prevalencia de tabaquismo ni en los intentos por dejar de fumar.

¹⁴ En su contenido se citan como fuente de la información los estudios elaborados por *Europe Economics* (consultora a la que ya se ha hecho referencia en este asunto) y *Canadian Centre for Health Economics* (institución desarrolladora de soluciones prácticas basadas en la investigación de las preocupaciones actuales en materia de salud y economía de la salud en Canadá –datos extraídos de https://www-canadiancentrefortheconomics-ca.translate.google/about/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=sc-; así como un artículo de la autoría de la Dr. Ilze Bogdanovica (profesora asociada en Salud Pública, Facultad de Medicina y de Ciencias de la Salud en la Universidad de Nottingham –consultado en https://www-nottingham-ac-uk.translate.google/medicine/people/ilze.bogdanovica?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=sc- y uno diverso elaborado por Ann McNeill, académica de quien se hizo mención en la cita que precede.



"• Un estudio en Inglaterra que examinó el impacto de la prohibición de exhibición de productos de tabaco en los supermercados encontró que la eliminación de exhibición en el punto de venta 'no tuvo una reducción significativa en el comportamiento de fumado entre la población joven'.

"• Gran parte de la literatura científica en la que se basa el respaldo de la prohibición de exhibición de productos de tabaco se relaciona con la eficacia de la prohibición de publicidad. Sin embargo, la publicidad en medios y al aire libre es claramente diferente de la exhibición de productos en el punto de venta y, por tanto, los hallazgos no pueden ser simplemente asumidos como válidos y aplicables para la prohibición de exhibición de producto.

"• La exhibición de productos en comercios minoristas es un componente esencial de la diferenciación de marca, que es una característica vital de un mercado abierto y competitivo.

"Prohibirlo:

"• Impide la competencia en el mercado y restringe severamente la entrada de nuevos competidores y productos en el mercado.

"• Impide que los consumidores tengan acceso a los productos disponibles, lo que hace que éstos tomen una decisión de compra basada únicamente en el precio. Esto puede conducir a una reducción de precios, que lejos de disminuir las tasas de tabaquismo, puede tener el efecto de aumentar el consumo en general.

"• La prohibición de exhibición de productos de tabaco penaliza desproporcionadamente a los pequeños comercios y comercios especializados:

"• Es menos probable que el comercio en pequeño pueda afrontar el costo del cumplimiento de estas nuevas medidas.

"• La restricción de venta puede llevar a los fumadores adultos a comprar en grandes tiendas para asegurar que su marca se encuentre en existencia.



"• La prohibición de exhibición de productos de tabaco dirige las ventas de este producto 'por debajo del agua', lo que potencialmente podría desdibujar la diferencia entre el comercio lícito e ilícito de estos productos:

"• Permitiendo que los productos de tabaco legítimos sean fácilmente sustituidos por productos de tabaco ilícitos al momento de la venta.

"• Elimina la capacidad de los consumidores de distinguir los productos ilícitos de los productos genuinos antes de comprarlos.

"• La prohibición de exhibición de productos de tabaco viola:

"• Derechos fundamentales, incluyendo el derecho a la libertad de expresión y el derecho a participar en un negocio legal al menoscabar la capacidad del fabricante de comunicarse con los consumidores y deteriorando, el derecho de los consumidores a recibir dicha información.

"• Obligaciones de Tratados Internacionales en virtud de varias disposiciones clave de la Organización Mundial del Comercio, incluido el menoscabo de las funciones esenciales realizadas por las marcas registradas en los empaques del producto y la observancia de la protección de los derechos de marca protegidos bajo el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

"• Los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica y la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal."

40. El cuatro de mayo del año en curso se recibieron tres escritos, a través de dos de ellos, en calidad de *amicus curiae* se formularon manifestaciones similares a las expuestas en los escritos mencionados en los párrafos precedentes y, en el tercero, en alcance al segundo se aportaron nuevamente algunos anexos.

41. Los anexos consisten en la nota periodística "La tasa de fumadores adultos en EE.UU. alcanza un nuevo mínimo histórico", en su idioma original –inglés–



y acompañada de su traducción al español, así como las diversas notas de los periódicos Milenio y El norte, que retomaron el contenido de aquella, de donde se extraen las consideraciones siguientes:

"NUEVA YORK. El consumo de cigarrillos en EE.UU. descendió el año pasado a otro mínimo histórico, con 1 de cada 9 adultos declarándose fumadores actuales, según los datos de una encuesta gubernamental publicada el jueves. Mientras tanto, el uso de cigarrillos electrónicos aumentó, a cerca de 1 de cada 17 adultos.

"...

"A mediados de la década de 1960, el 42 % de los adultos estadounidenses eran fumadores. La tasa ha ido disminuyendo gradualmente durante décadas, debido a los impuestos sobre los cigarrillos, las subidas de precios de los productos del tabaco, la prohibición de fumar y los cambios en la aceptación social de encender un cigarrillo en público."

42. El ocho de mayo siguiente, se recibieron dos escritos a través de los cuales, en calidad de *amicus curiae*, se formularon manifestaciones similares a las expuestas en los recibidos con antelación a esa fecha y de igual modo se hizo referencia a los múltiples estudios ya mencionados, que nuevamente se adjuntaron como anexos.

43. El diez de mayo del año en curso, se recibieron diversos escritos en los cuales, en calidad de *amicus curiae*, se formularon manifestaciones similares a las expresadas en los escritos de los que se ha dado noticia con antelación y, a uno de ellos también se agregaron como anexos algunos de los estudios descritos en párrafos precedentes.

44. El once, doce y quince de mayo del año en curso, se recibieron tres escritos a través de los que, en calidad de *amicus curiae*, se formularon manifestaciones idénticas a las contenidas en los diversos ya reseñados y, en algunos casos, se agregaron como anexos los documentos y estudios descritos con anterioridad.



45. El dieciséis de mayo de dos mil veintitrés, se recibió un escrito mediante el cual, en calidad de *amicus curiae*, se formularon las manifestaciones torales siguientes:

"III. Razones por las cuales debe prevalecer como criterio conceder la suspensión provisional en contra del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco.

"31. Esto permite que este H. Pleno Regional analice la viabilidad de otorgar la medida suspensiva en contra de una norma reglamentaria visiblemente inconstitucional *ab initio*, por no superar un primer filtro de análisis, formal y estricto, como es su congruencia frente a la norma que le es jerárquicamente superior.

"32. Ese análisis es por demás pertinente en el caso de la presente contradicción de criterios, pues forma parte de los puntos de toque existentes entre los criterios contendientes, a saber: ¿una norma aparentemente inconstitucional debe aplicarse al quejoso que solicita la suspensión únicamente por asumir que se trata de una norma de interés social? Para responder a esa interrogante, a continuación se proporcionan razones que evidencian que no puede negarse la suspensión en contra de una norma reglamentaria que no supera un primer parámetro de regularidad –como es la simple comparación entre su contenido y el alcance de la norma que supuestamente reglamenta– al menos, no sin antes volver inoperantes las nociones de la apariencia del buen derecho, en los términos definidos por la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal y hacer ineficaz la finalidad tutelar de la suspensión en amparo.

"...

"35. En efecto, el RLGCT vulnera el principio de legalidad, en su vertiente de subordinación jerárquica y reserva de ley, toda vez que pretende instituir prohibiciones novedosas que no tienen ningún asidero en la LGCT, sino que exceden su alcance. De hecho, los artículos de la LGCT que se invocan a manera de fundamento en el RLGCT se relacionan con la política de control sanitario del tabaco, pero no contienen ninguna habilitación que siquiera dé pie a considerar que la exhibición de productos de tabaco y la difusión de acciones de RSE son conductas prohibidas.



"...

"49. En esa línea, se advierte, bajo la apariencia de buen derecho, que la definición de 'publicidad' contenida en el artículo 2, fracción XVII, del Decreto va más allá de lo autorizado en la ley, pues refiere que publicidad es el mensaje dirigido al público general con el propósito directo o indirecto de informar sobre la existencia o las características de un producto de tabaco, sobre su fabricante o las actividades de éste, a través de cualquier medio de comunicación o difusión, cuando –como ya quedó evidenciado– 'informar sobre la existencia' no coincide con la lógica de las actividades de promover o alentar el consumo de un producto.

"...

"53. Por lo anterior, contrario a lo sostenido por el Primer Tribunal Colegiado y Segundo Tribunal Colegiado, los argumentos anteriores permiten a ese H. Pleno Regional advertir la apariencia de buen derecho de que el Ejecutivo Federal ejerció su facultad reglamentaria de manera totalmente desbordada, en la medida en la que la LGCT no autoriza la prohibición –ni absoluta ni relativa– sobre la exhibición de productos de tabaco.

"54. En un segundo nivel de análisis también resultará claro para ese H. Pleno Regional que el RLGCT contiene restricciones arbitrarias que no superan un examen de proporcionalidad, en tanto que imponen medidas que no son idóneas ni necesarias, de cara a la libertad de industria como vertiente de la libertad de comercio.

"...

"62. Por otro lado, la prohibición absoluta de todo tipo de exhibición de los productos del tabaco no es necesaria, pues existen medidas intermedias para regular la publicidad y exhibición de los productos del tabaco, como lo son la colocación de advertencias sobre los daños a la salud derivadas de su consumo; la asignación de lugares especiales para la exhibición, alejados de productos que resulten atractivos para menores, las campañas para prevenir el tabaquismo, entre otras.



"...

"68. Por otro lado, se evidencia que no es necesario implementar este tipo de prohibiciones absolutas pues, además de ser inconstitucionales existen medidas alternativas. Para ello, basta observar las buenas prácticas implementadas en sitios como Suecia o el estado de Nueva York, Estados Unidos, en los que se observa que a pesar de incluir controles a los productos de tabaco han decidido no adoptar este tipo de prohibiciones dada su falta de efectividad.

"...

"81. Confirmar que el criterio que debe prevalecer en la presente contradicción es el de negar la suspensión provisional, bajo el argumento de que las disposiciones del RLGCT son de orden público y en beneficio del interés social como apuntaron el Primer Tribunal Colegiado y Segundo Tribunal Colegiado, implica vaciar de contenido la finalidad de la suspensión en amparo como medida cautelar, pues so pretexto de criterios finalistas construidos sobre argumentos conjeturales y beneficios no probados, se permitiría que los quejosos que acuden al amparo para recurrir el RLGCT resientan las consecuencias de una prohibición específica que sí les depara un perjuicio cierto que obstaculiza su actividad comercial, en tramos y actividades que al día de hoy están permitidos por la LGCT.

"82. Así se concluye que si se adopta el criterio de conceder la suspensión provisional en contra del RLGCT, ello no implicaría afectar normas de orden público ni el interés social en tanto que se mantendría intocado el régimen sanitario previsto por la LGCT, ya que los quejosos que acudieron al amparo en contra del Decreto seguirían sujetos a sus limitaciones a efecto de comercializar productos de tabaco como por ejemplo: no vender productos de tabaco a menores de edad, colocar anuncios al interior de sus puntos de venta con las leyendas relativas a la prohibición de comercio a menores, la prohibición de realizar cualquier tipo de publicidad, promoción o patrocinio de estos productos, la prohibición de comercializar, vender o distribuir productos de tabaco a través de máquinas expendedoras entre otras. Con ello es factible asumir que el otorgamiento de la suspensión de ninguna manera lesiona el interés social que informa al régimen de permisión controlada establecido en la LGCT.



"...

"84. Finalmente, ese H. Pleno Regional podrá advertir que, considerando el peligro en la demora, como elemento ponderador adicional a la apariencia de buen derecho y al interés de la sociedad, de adoptar el criterio de que no procede conceder la suspensión provisional en contra del RLGCT, se generarán diversas violaciones a los derechos humanos y garantías de las quejas de los juicios de amparo promovidos en contra del Decreto, que podrían consumarse de manera irreparable, siendo que la prohibición absoluta a la exhibición de productos de tabaco, sumada a la prohibición de publicidad preexistente, inminentemente se traducirá en diluir a dichos productos del mercado, al no tener visibilidad alguna frente al consumidor adulto que ha decidido consumirlos."

46. El diecinueve de mayo de dos mil veintitrés, se recibió un escrito a través del cual se formularon manifestaciones en calidad de *amicus curiae*, destacando de su contenido, lo siguiente:

"Los criterios en los que se sustentan las resoluciones del Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, parten de la falsa premisa de que el decreto reclamado tiene la finalidad de desincentivar el consumo de los productos del tabaco y proteger la salud de las personas de los efectos nocivos causados por el tabaco, y que por ello se debe anteponer el interés público, sobre el interés particular, sin embargo, basta una simple lectura al decreto reclamado para advertir que en ninguna parte del mismo, consta una explicación y mucho menos detalle alguno, de la motivación que llevó a las autoridades responsables a modificar, adicionar y derogar las disposiciones contenidas en el decreto reclamado.

"...

"Es más, por cuanto al objeto o finalidad del decreto reclamado en cuestión, si se tomará como base lo que se establece en el artículo 1 del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco que se contiene en el decreto reclamado, se tendría que el reglamento en ninguna forma tiene la función de 'desincentivar', 'disminuir' o 'reducir' el consumo de los productos de tabaco, ya que su función se limita al control, fomento y vigilancia sanitaria de los productos del



tabaco y regular la protección contra la exposición al humo del tabaco. A continuación se transcribe el numeral en mención: (se transcribe)

" ...

"La ilegalidad de la línea argumentativa del Primer y Segundo Tribunal Colegiado, consiste en que ni siquiera en la Ley General para el Control del Tabaco se establece como una de sus finalidades desincentivar el consumo de productos del tabaco, ni la reducción de su consumo. En el artículo 2 de la Ley General para el Control del Tabaco se establecen las dos áreas de regulación u objeto de la ley que son: (se transcriben)

" ...

"Tampoco existe evidencia de que la falta de exhibición de un producto, que el consumidor sabe que se vende en el punto de venta, en realidad incida en el menor consumo del producto.

" ...

"También, debe considerarse que el mismo Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, antes de las reformas del decreto reclamado, permitía la exhibición de los productos en los puntos de venta, es decir, con la suspensión no se obtiene un derecho que no se tuviera antes, sólo se pide que se mantenga una situación existente, mientras que se resuelve el juicio de amparo.

" ...

"En relación con el tema de la apariencia del buen derecho que se alega que opera en favor de los promoventes de las diversas demandas de amparo que combaten el decreto reclamado respecto del tema de la prohibición absoluta para los puntos de venta de exhibir en cualquier manera los productos del tabaco en la comercialización de los mismos, tenemos que en relación con el tema de las prohibiciones absolutas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 39/2021, estimó, por ejemplo, que



el artículo 16, fracción VI, de la Ley General para el Control del Tabaco, resulta inconstitucional por contener una prohibición absoluta para llevar a cabo diversos actos de comercio relacionados con productos que sin ser del tabaco sí lo emulan, entre los que destacan los cigarros electrónicos, misma que resulta contraria a la libertad de comercio y no supera un test de proporcionalidad. De dicha contradicción de tesis derivó la jurisprudencia P./J. 3/2022 (11a.), de rubro: 'CONTROL DEL TABACO. LA PROHIBICIÓN ABSOLUTA DEL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN VI, DE LA LEY GENERAL RESPECTIVA ES INCONSTITUCIONAL.', misma que es del tenor siguiente: (se transcribe)

"...

"En ese contexto, si el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en dicha jurisprudencia resolvió que tal disposición resultó inconstitucional por contener una prohibición absoluta para llevar a cabo diversos actos de comercio relacionados con productos que sin ser del tabaco sí lo emulan, entre los que destacan los cigarros electrónicos, por ser contraria a la libertad de comercio y no superar un test de proporcionalidad; por analogía y mayoría de razón, al contener el reglamento reclamado una análoga o similar prohibición absoluta para exhibir productos de tabaco –cigarrillos–, de forma provisional y sin prejuzgar sobre el fondo, contiene el mismo vicio de inconstitucionalidad que dicho precepto legal declarado inconstitucional, por lo que eventualmente podría ser, de igual forma, inconstitucional.

"...

"Lo anterior, pues en el caso hipotético de que se pretendiera evitar el daño a la salud que supuestamente pudiera ocasionarse con la colocación y exhibición de los productos de tabaco al interior de los establecimientos y puntos de venta, lo cierto es que podrían implementarse medidas administrativas o legislativas para lograr dicho fin protector de la salud, sin llegar al grado de la prohibición total y absoluta de la exhibición de los mismos dentro de los establecimientos y puntos de venta. Mismas medidas que ya están establecidas en la misma Ley General para el Control del Tabaco, por decir algunas las siguientes: (se transcriben)



"...

"En la sesión celebrada el día 6 de marzo de 2013 por la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, la propuesta presentada por la diputada María Esther Garza Moreno, de la LXII Legislatura, en la que se proponía la modificación de la fracción II del artículo 16 de la Ley General para el Control del Tabaco, para agregar la prohibición de 'II. Colocar los cigarrillos en sitios visibles para el consumidor', fue desechada por las razones siguientes:

"• La propuesta viola la libertad de comercio, consagrada en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de alterar el comportamiento natural del mercado.

"• Viola los derechos de los consumidores, limitando su capacidad de elección, ya que, al no contar con la posibilidad de elegir entre una diversidad de productos, su capacidad de decisión queda vulnerada.

"• No existe fundamentación científica que respalde que la exhibición de un producto incentive su consumo.

"• Adicionalmente, la presente iniciativa generará incentivos para promover el comercio de cigarros ilegales, el cual ya alcanza niveles del 17 por ciento, al equiparar las marcas ilegales con las legales. ..."

VII. Estudio

47. El artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁵ prevé que en materia de amparo los actos reclamados son susceptibles de suspensión en los casos y con las condiciones indi-

¹⁵ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. ..."



cadadas en la ley reglamentaria y que, para efectos de su otorgamiento corresponde al juzgador, si la naturaleza del acto lo permite, hacer un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

48. En consonancia con la disposición constitucional, el numeral 128 de la Ley de Amparo¹⁶ establece que la procedencia de la suspensión está supeditada a la concurrencia de dos requisitos, el primero, que lo solicite la persona quejosa y, el segundo, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

49. Sobre este último requisito, el texto del artículo 129 de la ley de la materia¹⁷ estatuye, de forma enunciativa y no limitativa, los supuestos en los cuales

¹⁶ **Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y,

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público."

¹⁷ **Artículo 129.** Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;

"II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;

"III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;

"V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;

"VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;

"VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;

"VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;

"IX. Se impida el pago de alimentos;

"X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;



se considerará que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público. Además, confiere al órgano jurisdiccional de amparo la potestad de conceder la suspensión, de forma excepcional, en esos casos, cuando a su consideración la negativa de la medida suspensiva pudiera causar mayor afectación al interés social.

50. El artículo 138 del mismo ordenamiento jurídico¹⁸ establece que ante la solicitud de la suspensión el juzgador debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación al orden público e interés social.

51. Y, para el supuesto de los juicios de amparo promovidos en contra de normas generales, el artículo 148 de la ley de la materia¹⁹ dispone que tratán-

XI. Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;

XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;

XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social."

¹⁸ **Artículo 138.** Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá 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, en su caso, acordará lo siguiente:

I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y,

III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."

¹⁹ **Artículo 148.** En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

"En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación."



dose de normas autoaplicativas, la suspensión se otorgará –si se estima procedente– para impedir los efectos y consecuencias de éstas en la esfera jurídica de la parte quejosa y tratándose de normas reclamadas con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos anteriores, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del referido acto.

52. La Suprema Corte ha establecido que se afecta el orden público y el interés social cuando se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría, como se advierte de la tesis jurisprudencial²⁰ que dice:

"SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA. De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuella el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuándo, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez señala esta Suprema Corte en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría."

53. Por disposiciones de orden público debe entenderse aquellas contenidas en los ordenamientos legales, cuyo fin inmediato y directo sea tutelar dere-

²⁰ Tesis 522 de la Segunda Sala, *Apéndice* de 1995, Séptima Época, Tomo VI, parte SCJN, página 343, registro digital: 394478.



chos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio.

54. El interés social refiere al hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva o, bien, le evite un trastorno o un mal público.

55. Así, el orden público y el interés social constituyen nociones íntimamente vinculadas dado que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población, mientras que el segundo alude a la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno.

56. En esos términos lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una parte de la ejecutoria dictada, al resolver la contradicción de tesis 201/2004, de la cual derivó el criterio jurisprudencial 2a./J. 42/2005,²¹ de rubro: "SUSPENSIÓN EN AMPARO. RESULTA IMPROCEDENTE RESPECTO DE LA APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR QUE OBLIGAN A FRACCIONADORES, CONSTRUCTORES O PROMOTORES, A REGISTRAR ANTE LA PROCURADURÍA RESPECTIVA LOS CONTRATOS DE COMPRAVENTA DE CASA HABITACIÓN Y DE USO TEMPORAL DE INMUEBLES MEDIANTE EL SISTEMA DE TIEMPO COMPARTIDO.", como se aprecia de la transcripción siguiente:

"... El segundo párrafo de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, señala los casos en los cuales se entiende se causa perjuicio al interés social y se contravienen normas de orden público, ese señalamiento no es limitativo sino enunciativo; y el propio precepto, al enumerarlos se refiere a esos casos, cuando, de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con

²¹ Tesis 2a./J. 42/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005, página 740, registro digital: 178595.



relación a artículos de primera necesidad, o bien, de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares.

"En relación con lo anterior, se señala que el orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas, en tanto que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población, mientras que el segundo, se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno. Así, por disposiciones de orden público deben entenderse aquellas contenidas en los ordenamientos legales cuyo fin inmediato y directo sea tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio y, por interés social debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva o, bien, le evite un trastorno o un mal público.

"En vinculación con los razonamientos de mérito, se considera que el 'orden público' y el 'interés social', se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría ..."

57. La apariencia del buen derecho, el otro extremo de la ecuación de ponderación a que se refiere el artículo 138 de la ley de la materia, es un principio que se consideró rector de la suspensión por el Pleno del Máximo Tribunal en la ejecutoria de la cual derivó la tesis jurisprudencial P./J. 15/96,²² de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO."

²² Tesis P./J. 15/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 16, registro digital: 200136.



58. En la ejecutoria respectiva, el Alto Tribunal destacó que siguiendo la doctrina,²³ la apariencia del buen derecho permite un asomo a la existencia del derecho en pugna, a través de un examen preliminar y superficial que permita descartar las pretensiones frívolas o manifiestamente temerarias, un cálculo sobre las posibilidades de que la sentencia pueda reconocer la existencia del derecho, como se aprecia de la reproducción de la parte que dice:

"... No cabe ninguna duda, y la doctrina es unánime al respecto, de que la suspensión de los actos reclamados en materia de amparo participa de la naturaleza de una medida cautelar. Por tanto, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su naturaleza.

"Entre los presupuestos esenciales de las medidas cautelares se encuentra el de la verosimilitud del derecho, también denominado *fumus boni iuris*. Si la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia o resolución definitiva, la fundabilidad de la pretensión que constituye objeto de la medida cautelar no puede depender de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de un conocimiento periférico o superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Resulta, en consecuencia, suficiente la comprobación de la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por el actor, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el proceso principal se declarará la certeza del derecho.

"En esa virtud, la verosimilitud del derecho no importa la definitiva viabilidad de la pretensión de quien solicita la medida: basta que exista el derecho invocado. La apariencia de la existencia del derecho es un presupuesto que condiciona la admisibilidad de la medida y apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o muy cues-

²³ El *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico* define la apariencia del buen derecho como *la cualidad de la pretensión esgrimida por la parte recurrente en el proceso, que por presentarse inicialmente sustentada en razones sólidas y fundadas se presta a un juicio provisional sobre su prosperabilidad que justifica la adopción de medidas cautelares a fin de asegurar la eficacia de una posible sentencia estimatoria*. Fuente <https://dpej.rae.es/lema/apariencia-de-buen-derecho>.



tionable. Lo anterior obedece a que las medidas cautelares, más que a hacer justicia, están destinadas a dar tiempo a la justicia para cumplir eficazmente su obra.

"Generalmente, por tratarse de una cuestión de derecho, el presupuesto queda satisfecho con el alcance de fundamentación del derecho, en la exposición llevada a cabo por los peticionarios en su escrito de demanda.

"Como apunta Piero Calamandrei en su Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares, página 76, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1945:

"... Si para emanar la medida cautelar fuese necesario un conocimiento completo y profundo sobre la existencia del derecho, esto es, sobre el mismo objeto en relación al cual se espera la providencia principal, valdría más esperar ésta y no complicar el proceso con una duplicidad de investigaciones que no tendrían ni siquiera la ventaja de la prontitud".

"El otro requisito específico de la pretensión cautelar es el peligro en la demora (*periculum in mora*), esto es, que en razón del transcurso del tiempo los efectos de la decisión final resulten prácticamente inoperantes: se basa en el temor fundado en la configuración de un daño a un derecho cuya protección se persigue y que, de no hacerlo en forma inmediata, se corre el riesgo de que en el supuesto de recaer sentencia definitiva favorable, ésta permanezca incumplida. ..."

59. Al aplicar estas premisas a la suspensión en amparo, el Alto Tribunal concluyó que, por virtud de la apariencia del buen derecho, el órgano jurisdiccional debía hacer una apreciación del orden público y del interés social, así como de la naturaleza de la violación aducida y el daño que pudiera sufrir el derecho del particular, de modo que de resultar que aquél es mayor que éste, deberá negarse la suspensión, como se constata con la parte del fallo que enseguida se copia:

"... De lo expuesto pueden extraerse las siguientes conclusiones:



"a) La suspensión de los actos reclamados, participa de la naturaleza de una medida cautelar cuyos presupuestos son: la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

"b) El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.

"c) Dicho requisito, aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida se requiere la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de tal modo que según un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado.

"d) El examen de la aparente inconstitucionalidad del acto reclamado, encuentra además su fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho subjetivo que se dice violado.

"e) En todo caso, tal examen debe realizarse sin prejuzgar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, que sólo puede determinarse en la sentencia de amparo, con base a un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia del derecho.

"f) Dicho examen deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión. ..."



60. En el mismo sentido, el Máximo Tribunal, al emitir la ejecutoria de la cual derivó la tesis jurisprudencial P./J. 16/96,²⁴ de rubro "SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO.", señaló que la apariencia del buen derecho implica descartar una pretensión manifiestamente infundada y temeraria o muy cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, como se aprecia de la siguiente reproducción:

"... La apariencia de la existencia del derecho es un presupuesto que condiciona la admisibilidad de la medida y apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada y temeraria o muy cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Ello obedece a que las medidas cautelares, más que a hacer justicia, están destinadas a dar tiempo a la justicia para cumplir eficazmente su obra.

"Según Piero Calamandrei, en su obra titulada *Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares*, Editorial Bibliográfica Argentina, 1945, por cuanto se refiere al primer elemento señalado, el conocimiento cautelar se limita en todos los casos a un juicio de probabilidad y de verosimilitud, porque declarar la certeza de la existencia del derecho es función de la providencia principal y en sede cautelar basta que la existencia del derecho aparezca verosímil, o sea, dice, basta que según un cálculo de probabilidades, se pueda prever que la providencia principal declarará el derecho con sentido favorable a aquel que solicita la medida cautelar y expresa este tratadista: 'El resultado de esta cognición sumaria sobre la existencia del derecho tiene pues en todos los casos, valor no de declaración de certeza sino de hipótesis, solamente cuando se dicte la providencia principal se podrá ver si la hipótesis corresponde a la realidad'.

"En relación con el segundo de los indicados elementos, el propio autor manifiesta que el problema del Juez en sede cautelar no es el de examinar si el

²⁴ Tesis P./J. 16/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 36, registro digital: 200137.



derecho del reclamante está en peligro, sino el de ver si este peligro sería susceptible de agravarse e incluso de transformarse en daño irreparable, cuando, para determinar las medidas más aptas para prevenirlo, se hubiese de esperar hasta la emanación de la providencia principal y añade que la providencia cautelar se dirige no a eliminar definitivamente el peligro que amenaza el derecho, sino a eliminar el peligro que derivaría del retardo de la providencia definitiva.

"En otras palabras, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo, aunque ésta fuere en sentido favorable.

"Diversos autores concuerdan en la asimilación de la suspensión del acto reclamado, con las medidas cautelares, entre ellos ...

"Por otra parte, la suspensión tiene sentido si hay un derecho que necesita una protección provisional y urgente, a raíz de un daño ya producido o de inminente producción, mientras dure el proceso en el que se discute precisamente una pretensión de quien sufre dicho daño o su amenaza. Sin este peligro, es decir, si no hay materia qué frenar con la suspensión, para que el objeto del proceso se mantenga íntegro durante el tiempo que dure, no hay medidas cautelares.

"La medida cautelar exige, por ello, un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que es el que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales, es decir, sobre la existencia de la apariencia de un derecho; así, cuando existe la presunción de que la demanda es fundada, el Juez debe acogerla provisionalmente, pues es suficiente, en tal supuesto, la invocación de un derecho justificado a primera vista de la demanda. ..."

61. Es relevante destacar, vistas las consideraciones de uno de los tribunales contendientes, que en la ejecutoria analizada en primer lugar, no se contiene la afirmación de que la suspensión debe negarse si existe afectación al orden público y al interés social. El mandato jurisprudencial indica que debe negarse si esa afectación, existiendo, es mayor al daño sufrido por el particular en su derecho.



62. En estas condiciones se sentaron las bases del sistema de ponderación dispuesto en el numeral 138 de la Ley de Amparo, interpretado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial 2a./J. 204/2009,²⁵ de rubro: "SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO."

63. En la ejecutoria de la cual derivó esa tesis jurisprudencial, la Superioridad insistió en que conforme al criterio del Pleno del que se ha dado noticia, debe confrontarse la apariencia del buen derecho con el orden público y el interés social para decidir sobre el otorgamiento de la suspensión, como se aprecia de la siguiente reproducción:

"... Como se advierte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte sostuvo desde la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis que dio lugar a la jurisprudencia P./J. 15/96, que para cumplir con el contenido de la fracción X del artículo 107 de la Constitución, el juzgador debe tomar en consideración la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, definiendo al primero como el conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; y al segundo, como la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede producirse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.

"Asimismo, estableció el Tribunal Pleno que el estudio de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora como presupuestos de la medida suspensiva, debe hacerse sin dejar de observar los demás requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo.

²⁵ Tesis 2a./J. 204/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 315, registro digital: 165659, con rubro: "SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO."



"En consecuencia, si jurisprudencialmente está determinado que para el otorgamiento de la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso y del peligro en la demora, se concluye que no es posible pretender que el juzgador realice un estudio aislado de esos presupuestos de la suspensión, respecto de las demás condiciones para otorgar la medida cautelar, considerando que para hacer cualquier pronunciamiento sobre ella, en los casos en que no proceda decretarla de oficio, debe mediar la solicitud de la parte interesada, la que deberá demostrar que tiene un interés suspensional porque la ejecución del acto reclamado le puede ocasionar algún perjuicio de difícil reparación, aspectos que se encuentran previstos en las fracciones I y III del citado artículo 124 de la Ley de Amparo, pero que se relacionan estrechamente con el peligro en la demora.

"De igual manera, el juzgador debe ponderar de manera simultánea los aspectos que se analizan, es decir, debe confrontar la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, con la posible afectación que se pueda ocasionar al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, supuesto a que se refiere la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo.

"En esa virtud, el estudio de las referidas condiciones para suspender el acto reclamado debe ser concomitante, al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad, sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo para decretar la medida. ..."

64. No sobra señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria de la cual derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 5/2022 (11a.),²⁶ de rubro: "SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", determinó que los criterios

²⁶ Tesis P./J. 5/2022 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 9. Registro digital: 2025294.



comentados con anterioridad, elaborados bajo la vigencia de la Ley de Amparo abrogada, son aplicables para la interpretación del numeral 138 de la legislación vigente.

65. Recientemente, en la ejecutoria de la cual derivó la tesis jurisprudencial P./J. 19/2020 (10a.),²⁷ de rubro: "SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACRE-DITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTI-VO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDI-CO.", la Suprema Corte de Justicia de la Nación esclareció que de acuerdo con el Texto Constitucional y ley reglamentaria vigentes, el otorgamiento de la sus-pensión no está condicionado a la demostración de que la parte quejosa sufra daños o perjuicios de difícil reparación, pues el mandato ahora se dirige a hacer una ponderación de la apariencia del buen derecho con el orden público y el interés social, cuando dijo:

"... En ese sentido, bajo la nueva regulación del juicio de amparo, en lo concerniente a la suspensión, se privilegia la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo; de modo que, en principio, todo acto reclamado es sus-ceptible de ser suspendido (con las excepciones expresas que establezca la Ley de Amparo, como por ejemplo, las referidas en los artículos 128 y 129) y esto deriva directamente del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efec-tiva, pues, como lo expuso el legislador en el proceso de creación de la actual Ley de Amparo, 'la necesidad de acudir al proceso para obtener la razón, no puede perjudicar a quien tiene la razón'.

"Ahora bien, una lectura sistemática de los artículos 128, 138 y 147 de la Ley de Amparo vigente que regulan la suspensión del acto reclamado, también pone en relieve que el Juez de amparo, para determinar si un acto en específico debe o no ser suspendido, en vez de atender a requisitos rígidos derivados de la ley, deberá realizar una ponderación entre distintos elementos como son la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contraven-ción a disposiciones de orden público.

²⁷ Tesis P./J. 19/2020 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, Tomo I, enero de 2021, página 9, registro digital: 2022619.



"Efectivamente, acudiendo a la mencionada interpretación sistemática también es posible arribar a la conclusión de que lo relevante para resolver si se concede o no la suspensión respecto de un acto de autoridad concreto no es la posibilidad de que la ejecución de éste –el acto de autoridad reclamado– genere o no un daño o perjuicio 'de difícil reparación', pues aun cuando el daño o perjuicio que se pueda generar no reúna el atributo o característica de 'difícil reparación' el Juez de amparo debe otorgar la suspensión, siempre que se actualicen los presupuestos consistentes en la apariencia del buen derecho, ponderado con la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público. ...

"Dicho de otra forma, los efectos de la suspensión en el juicio de amparo ya no se limitan a los de una medida conservativa que busca mantener las cosas en el estado en que se encuentran, sino que también puede tener los efectos de una 'tutela anticipada', pues mientras sea jurídica y materialmente posible restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, el órgano jurisdiccional debe conceder la suspensión.

"Lo anterior se traduce en que, ya sea que la afectación (daño o perjuicio) que se generó o pueda generar con el acto de autoridad reúna o no el atributo de 'difícil reparación con motivo su ejecución', el Juez de amparo debe otorgar la suspensión, debido a que la finalidad perseguida por el legislador mediante dicha medida suspensiva es que cuando está demostrada la apariencia del buen derecho se anticipe la tutela constitucional.

"Ello, pues el propio legislador fue enfático en que tratándose del juicio de amparo debe imperar el principio general según el cual 'la necesidad de acudir a un proceso para obtener la razón, no debe perjudicar a quien la tiene'.

"Por tanto, resulta lógico considerar que basta que del estudio que efectúe el Juez de la demanda de amparo, anexos, pruebas e informes (en caso de que ya obren en autos) se desprenda la verosimilitud del derecho alegado por el quejoso y que conforme a un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado (aparición



del buen derecho) para que la medida suspensiva deba ser concedida a fin de que, mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, la parte quejosa no resienta los efectos y consecuencias del acto de autoridad impugnado.

"Es por ello que la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, conforme a la Ley de Amparo vigente, no debe ser considerado como un requisito para el otorgamiento de la suspensión. ..."

66. Ahora, para determinar si procede conceder o no la suspensión provisional respecto del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, específicamente de la aplicación de sus artículos 2, fracciones VI Bis, VI Ter, XVII y XVIII, 33, fracción II Bis, 40, fracciones IX y XII y 50 Bis, así como de los transitorios primero, segundo, tercero y cuarto, que reglamentan la prohibición de exhibición directa, indirecta y de publicidad de productos de tabaco al interior de los establecimientos y puntos de venta, es necesario establecer su interpretación y alcance.

67. Los referidos dispositivos prevén lo siguiente:

68. Definen:

"Como exhibición directa, la colocación de los productos de tabaco²⁸ a través de estantes, mostradores, exhibidores, entre otros, al interior de los establecimientos y puntos de venta, que permitan al consumidor observar directamente dichos productos y, en su caso, tomarlos directamente, y la considera

²⁸ Conforme al artículo 6, fracción XXV, de la Ley General para el Control del Tabaco, el tabaco es la planta "*Nicotina Tabacum*" y sus sucedáneos, en su forma natural o modificada, en las diferentes presentaciones, que se utilicen para ser fumado, chupado, mascado o utilizado como rapé y, en términos de la fracción XIX del mismo numeral, por producto de tabaco se entiende cualquier sustancia, o bien, manufacturado preparado total o en parte utilizando como materia prima hojas de tabaco y destinado a ser fumado, chupado, mascado o utilizado como rapé.



una acción comercial de publicidad y promoción para efectos del artículo 6, fracción XXII, de la Ley General de Tabaco.²⁹

"Como exhibición indirecta, la colocación o almacenamiento de los productos de tabaco en recipientes cerrados o cajas que se encuentren encima o debajo del mostrador, en armarios o cajones cerrados que le permitan al consumidor observar indirectamente dichos productos y la considera una acción comercial de publicidad y promoción para efectos del artículo 6, fracción XXII, de la Ley General de Tabaco.

"Como publicidad, el mensaje dirigido al público en general, con el propósito directo o indirecto de informar sobre la existencia o las características de un producto de tabaco, sobre su fabricante o las actividades de éste, a través de cualquier medio de comunicación o difusión.

"Como punto de venta, cualquier lugar que permite gestionar acciones de comercialización y venta de los productos de tabaco para su consumo."

69. Prohíben:

"La exhibición directa o indirecta de los productos elaborados con tabaco.

"Toda forma de publicidad, promoción y patrocinio de los productos elaborados con tabaco, en forma directa o indirecta, a través de cualquier medio de comunicación y difusión en términos del artículo 23 de la ley, por lo que quedan comprendidas, en otras acciones, la exhibición directa o indirecta de los productos de tabaco y la exhibición directa o indirecta de productos de tabaco en espacios de concurrencia colectiva, instituciones educativas públicas

²⁹ **Artículo 6.** Para efectos de esta ley, se entiende por: ... XXII. Promoción y publicidad de los productos del tabaco: Toda forma de comunicación, recomendación o acción comercial con el fin, o el efecto de promover productos del tabaco, marca o fabricante, para venderlo o alentar su consumo, mediante cualquier medio, incluidos el anuncio directo, los descuentos, los incentivos, los reembolsos, la distribución gratuita, la promoción de elementos de la marca mediante eventos y productos relacionados, a través de cualquier medio de comunicación o difusión."



y privadas, así como la mera colocación de productos de tabaco o elementos de la marca que los identifiquen en dichos espacios.

"La exhibición directa o indirecta de dichos productos en los puntos de venta y demás lugares en los que se comercialicen, vendan, distribuyan, suministren o expendan productos de tabaco."

70. También ordena que la comercialización de los productos del tabaco deberá realizarse mediante una lista textual y escrita en la que se indiquen sus precios, pero sin logotipos, sellos o marca, la cual deberá cumplir con los requisitos y características que establezca la Secretaría de Salud en las disposiciones generales que al efecto emita, y publique en el Diario Oficial de la Federación.

71. Y, en el apartado correspondiente a las disposiciones transitorias, determina lo relativo a la entrada en vigor de esas normas reglamentarias y la abrogación del ordenamiento anterior.

72. A continuación se reproducen los numerales reclamados en los juicios de los cuales derivaron los criterios en contradicción:

"Artículo 2. Además de las definiciones establecidas en el artículo 6 de la ley, para los efectos de este reglamento, se entenderá por: ...

"VI Bis. EXHIBICIÓN DIRECTA, es la colocación de los productos de tabaco a través de estantes, mostradores, exhibidores, entre otros, al interior de los establecimientos y puntos de venta, que permitan al consumidor observar directamente dichos productos y, en su caso, tomarlos directamente, con el fin de promover y alentar la compra para su consumo, lo cual se considera una acción comercial de publicidad y promoción, en términos del artículo 6, fracción XXII, de la ley;

"VI Ter. EXHIBICIÓN INDIRECTA, es la colocación o almacenamiento de los productos de tabaco en recipientes cerrados o cajas que se encuentren encima o debajo del mostrador, en armarios o cajones cerrados que le permitan al consumidor observar indirectamente dichos productos, con el fin de promover y



alentar la compra para su consumo, lo cual se considera una acción comercial de publicidad y promoción, en términos del artículo 6, fracción XXII, de la ley; ...

"XVII. PUBLICIDAD, al mensaje dirigido al público en general, con el propósito directo o indirecto de informar sobre la existencia o las características de un producto de tabaco, sobre su fabricante o las actividades de éste, a través de cualquier medio de comunicación o difusión;

"XVIII. PUNTO DE VENTA, es cualquier lugar que permite gestionar acciones de comercialización y venta de los productos de tabaco para su consumo, y ..."

"Artículo 33. Los puntos de venta de puros deberán cumplir con los requisitos siguientes: ...

"II Bis. Queda prohibida la exhibición directa o indirecta de los productos elaborados con tabaco conforme al artículo 2, fracciones VI Bis y VI Ter, de este reglamento. ..."

"Artículo 40. Queda prohibido realizar toda forma de publicidad, promoción y patrocinio de los productos elaborados con tabaco, en forma directa o indirecta, a través de cualquier medio de comunicación y difusión en términos del artículo 23 de la ley, por lo que quedan comprendidas, en otras acciones, las siguientes: ...

"IX. La exhibición directa o indirecta de los productos de tabaco en términos de las fracciones VI Bis y VI Ter del artículo 2 del presente reglamento; ...

"XII. La exhibición directa o indirecta de productos de tabaco en términos de las fracciones VI Bis y VI Ter del artículo 2 del presente reglamento en espacios de concurrencia colectiva, instituciones educativas públicas y privadas, así como la mera colocación de productos de tabaco o elementos de la marca que los identifiquen en dichos espacios para fomentar directa o indirectamente su venta, consumo y suministro; ..."

"Artículo 50 Bis. En los puntos de venta y demás lugares en los que se comercialicen, vendan, distribuyan, suministren o expendan productos de tabaco



queda prohibida la exhibición directa o indirecta de dichos productos en términos del artículo 2, fracciones VI Bis y VI Ter, de este reglamento, lo cual es conforme al artículo 23 de la ley.

"Para la comercialización de los productos de tabaco deberá realizarse a través de una lista textual y escrita de estos productos con sus precios, sin logotipos, sellos o marcas. Dicha lista de comercialización deberá cumplir con los requisitos y características que establezca la Secretaría mediante disposiciones generales que al efecto emita, y deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. ..."

"Primero. El presente reglamento entrará en vigor a los 30 días naturales siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. Se abroga el Reglamento sobre Consumo de Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 2000, una vez que entre en vigor el presente reglamento."

"Tercero. Se derogan el Capítulo III del Título Cuarto del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de publicidad; el Título Vigésimo Primero del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios y las fracciones XIX, XIX.1 y XIX.2 del Apéndice del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de agosto de 1999."

"Cuarto. Las entidades federativas deberán adecuar sus ordenamientos locales en materia de protección contra la exposición al humo de tabaco, donde como mínimo deberán contener lo que establece este reglamento. ..."

73. El decreto que da origen a estos preceptos se produce luego de que se reforma, a su vez, la Ley General para el Control del Tabaco.

74. En la exposición de motivos de la iniciativa que sirvió de antecedente a la Ley General para el Control del Tabaco, se expuso como premisa fundamental la gravedad que, tanto en México como en el mundo, representa la exposición



al humo de tabaco debido a las enfermedades, discapacidades evitables y muertes que anualmente provoca.

75. Se destacó la existencia de organismos –Organización Panamericana de la Salud (OPS)– e instrumentos internacionales –Convenio Marco para el Control del Tabaco, creado por la Organización Mundial de la Salud el 21 de mayo de 2003– enfocados en el desarrollo de estrategias para proteger la salud humana de los efectos del consumo de tabaco y de la exposición al humo, los cuales instan a los Estados miembros a la instrumentación de políticas orientadas a la consecución de tal objetivo, entre ellas, las relativas al incremento de las contribuciones a los productos del tabaco, la eliminación de la promoción de éstos, la promoción de la salud en los paquetes de tabaco y la creación obligatoria de áreas libres de humo de tabaco en lugares públicos y lugares de trabajo, a fin de disminuir la edad de inicio del tabaquismo en la juventud y lograr que los fumadores abandonen esa práctica.

76. Dada la vinculación a compromisos y objetivos internacionales que en esa materia asumió México al firmar el referido Convenio Marco para el Control del Tabaco,³⁰ se subrayó el interés de Estado Mexicano por integrar al orden jurídico nacional una ley general encaminada al combate del tabaquismo, plasmándose así, como motivos para impulsar la creación de la Ley General para el Control del Tabaco, los siguientes:

"... Por lo expresado en los capítulos I a IV de esta exposición de motivos elaboramos las siguientes consideraciones con las que concluimos reforzando nuestros motivos para impulsar la Ley General para el Control del Tabaco.

"a) Considerando que el derecho a la protección de la salud y el derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, son garantías que la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a todo individuo, mismas que no pueden suspenderse ni restringirse.

³⁰ Para efectos nacionales, dicho convenio cobró vigencia al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de mayo de 2004, su aprobación por parte del Senado de la República.



"b) Considerando la gravedad de la epidemia del tabaquismo en México donde diariamente fallecen 165 personas por enfermedades atribuibles al consumo de tabaco y el perjuicio que causa contra la salud, el medio ambiente y el gasto en salud (Kuri 2005).

"c) Considerando la respuesta de México ante la magnitud del problema a ratificar el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) y su reciente reporte a la Organización Mundial de la Salud en la que reconoce la necesidad de medidas provenientes del legislativo para enfrentar el problema. Por ello, la disposición para el despliegue de un esfuerzo de esta magnitud, está evaluada y probada (OMS, 2004).

"d) Considerando que la Ley General de Salud es el cuerpo normativo que reglamenta el artículo 4o. constitucional relativo al derecho a la protección de la salud; que de ella emanan las disposiciones sanitarias de carácter general aplicables de manera supletoria a la presente ley y que por ello:

" – El programa contra el tabaquismo es materia de salubridad general.

" – La ejecución del programa contra el tabaquismo se distribuye entre la federación y las entidades de acuerdo a los criterios de distribución de competencias establecidos en la Ley General de Salud.

"e) Considerando que el uso de los productos del tabaco constituye uno de los problemas más importantes de salud pública en el mundo, causando una gran proporción de mortalidad, morbilidad y discapacidad prevenibles.

"f) Considerando que el humo de tabaco de segunda mano, compuesto por más de 4 mil sustancias tóxicas es una grave amenaza para la salud de los no fumadores expuestos, causando enfermedades graves en los adultos y, en particular, en los niños.

"g) Considerando que la mayoría de los fumadores comienzan a fumar a una edad muy temprana, que no son conscientes del grado y de la naturaleza del daño causado por los productos de tabaco, y que debido a las propiedades adictivas de la nicotina y otros componentes son a menudo incapaces de dejar de fumar aun cuando estén sumamente motivados a hacerlo.



"h) Considerando que se ha comprobado que la comercialización de los productos de tabaco, mediante el diseño, la promoción, el envasado, la fijación de precios y la distribución de productos contribuye a la demanda de productos del tabaco.

"Ningún país puede cubrir lo que cuesta el consumo de tabaco en vidas, así como en recursos financieros que podrían ser reorientados a un sinnúmero de otros problemas de salud urgentes que son menos prevenibles. Esto debería dar a nuestro gobierno la fuerza y voluntad política que necesitan para actuar, por lo que se somete a consideración de esta soberanía la siguiente.

"Iniciativa que crea la Ley General para el Control del Tabaco, deroga y reforma diversas disposiciones de La Ley General de Salud ..."

77. En el dictamen de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, aprobado el 6 de diciembre de 2007, se justificó la limitación de ciertas libertades en atención al interés de la sociedad, cuando se dijo:

"... Al tenor de la intelección axiológica de la Ley en estudio, esta Comisión dictaminadora entiende que fundamental y positivamente persigue proteger la Salud de la Población y los Derechos de los No Fumadores, a través de los preceptos que la conforman, mismos que los proponentes consideraron atinadamente de orden público e interés social, pero dada la trascendencia de éstos, se advierte que limitan ciertas libertades al comercio y a la industria, por ello se considera necesario que para una adecuada e íntegra tutela del supremo interés social y para salvaguardar proporcionalmente el orden público se debe determinar que la Ley es de utilidad pública con el fin de garantizar su absoluta observancia, pues en ella se establecen deberes loables para la administración, siendo acorde tal determinación con los principios y naturaleza que rigen el derecho a la protección de la salud, pues la debida tutela de esta garantía justifica válidamente restringir o limitar diversas libertades en función del interés público de la sociedad, sin prohibir en forma alguna su ejercicio, sino tan solo limitándolas a las obligaciones y prohibiciones que sean necesarias para proteger la salud de la población y los derechos de los no fumadores en aras del interés general. ..."



78. El referido dictamen consideró a la protección de la salud como el primer valor, principio o interés de la norma, al considerar sus disposiciones de orden público e interés social, toda vez que:

"... Conforme a la teoría de ponderación de principios debe negarse si el interés social constitucionalmente tutelado es preferente al del particular; que, cuando los derechos fundamentales entran en colisión, se debe resolver el problema atendiendo a las características y naturaleza del caso concreto, conforme al criterio de proporcionalidad, ponderando elementos como el mandato de proporcionalidad entre medios y fines implica que al elegir entre un perjuicio y un beneficio a favor de dos bienes tutelados, el principio satisfecho o que resulte privilegiado lo sea en mayor proporción que el sacrificado. Esto es que no se renuncie o sacrifiquen valores o principios con mayor peso o medida a aquel que se desea satisfacer. Así, el derecho o principio que debe prevalecer, en el caso, es aquel que optimice los intereses en conflicto y, por ende, privilegiándose el que resulte indispensable y que conlleve un mayor beneficio o cause un menor daño. ..."

79. Asimismo, la Comisión dictaminadora sustentó que todas las medidas de salubridad son de utilidad pública. Lo anterior, en virtud de que la naturaleza, valores, principios e intereses de sus disposiciones únicamente pretenden cumplir con lo que el mandato constitucional establece en el artículo 4o., párrafos tercero, cuarto y sexto. Añadiendo que en el caso de que algún gobernado contemple impugnar sus disposiciones por considerarlas como un agravio personal y directo de sus derechos como individuo, resulte para el juzgador inconcuso optar por salvaguardar los derechos constitucionales a la protección de la salud y el derecho al medio ambiente, en demérito de alguna otra libertad.

80. Concluido el proceso legislativo correspondiente, el treinta de mayo de dos mil ocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para el Control del Tabaco, con el objetivo de proteger a la población mexicana de los efectos nocivos del tabaco y asegurar el derecho de los no fumadores a vivir y convivir en espacios cien por ciento libres de humo de tabaco,³¹ en aras de

³¹ En el texto original del artículo 5o. de la Ley General para el Control del Tabaco, las finalidades de ese ordenamiento quedaron expresadas de la siguiente forma:



privilegiar el derecho a la salud y a un medio ambiente sano, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

81. En consonancia con su finalidad, en el artículo 1o. de dicha legislación³² se catalogó al ordenamiento como de utilidad pública y que sus disposiciones son de orden público e interés social, de observancia general en todo el territorio nacional y las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, correspondiendo su aplicación a las materias de control sanitario de los productos del tabaco, así como su importación y a la protección contra la exposición al humo de tabaco.³³

82. Los preceptos de la Ley General para el Control del Tabaco han motivado numerosas iniciativas de reforma, algunas de ellas orientadas específicamente a prohibir o restringir la exhibición pública de productos del tabaco.

83. A continuación se inserta una tabla elaborada con los datos que al respecto arroja el sistema de información legislativa de la Secretaría de Gobernación.³⁴

"Artículo 5. La presente ley tiene las siguientes finalidades:

"I. Proteger la salud de la población de los efectos nocivos del tabaco;

"II. Proteger los derechos de los no fumadores a vivir y convivir en espacios 100 % libres de humo de tabaco;

"III. Establecer las bases para la protección contra el humo de tabaco;

"IV. Establecer las bases para la producción, etiquetado, empaquetado, promoción, publicidad, patrocinio, distribución, venta, consumo y uso de los productos del tabaco;

"V. Instituir medidas para reducir el consumo de tabaco, particularmente en los menores;

"VI. Fomentar la promoción, la educación para la salud, así como la difusión del conocimiento de los riesgos atribuibles al consumo y a la exposición al humo de tabaco;

"VII. Establecer los lineamientos generales para el diseño y evaluación de legislación y políticas públicas basadas en evidencia contra el tabaquismo;

"VIII. Establecer los lineamientos generales para la entrega y difusión de la información sobre los productos del tabaco y sus emisiones, y

"IX. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos."

³² **"Artículo 1.** La presente ley es de utilidad pública y sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente la Ley General de Salud."

³³ **"Artículo 2.** La presente ley se aplicará a las siguientes materias:

"I. Control sanitario de los productos del tabaco, así como su importación, y

"II. La protección contra la exposición al humo de tabaco."

³⁴ Iniciativas presentadas de la LXI a la LXV Legislatura del H. Congreso de la Unión, consultadas en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaAvanzada>



Objeto de la Iniciativa	Promovente	Fecha	Descripción	Estado
Que reforma diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco	Dip. Fernando Espino Arévalo (PRI)	20 Oct. 2011	Prohíbe el patrocinio y publicidad de estos productos, tanto de forma directa e indirecta.	Desechada 15 agosto 2012
Que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley General para el Control del Tabaco	Sen. Ernesto Saro Boardman (PAN)	25 Oct. 2011	Prohibir toda forma de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco, tanto de forma directa como indirecta.	Desechada 03 diciembre 2015
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco	Dip. María Esther Garza Moreno (PRI)	09 Oct. 2012	Prohíbe la colocación de los cigarrillos en sitios visibles para el consumidor.	Dictamen en sentido negativo en Cámara de Origen. 19 marzo 2013
Que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley General para el Control del Tabaco	Sen. Gabriela Cuevas Barrón (PAN)	20 Ago. 2013	Prohíbe toda exhibición y visibilidad de productos de tabaco en los puntos de venta, incluidos los puntos de venta al por menor fijos y los vendedores ambulantes. Sólo se permite una enumeración textual de productos y sus respectivos precios, sin elementos promocionales.	Desechada 30 abril 2018
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco	Dip. Javier Octavio Herrera B o r u n d a (PVEM)	15 Oct. 2015	Determina la obligación de eliminar todo tipo de exhibición o visibilidad de los productos del tabaco al público en general en	Desechada 11 octubre 2018



			los distintos lugares de venta. La visibilidad será considerada como un tipo de publicidad de los productos del tabaco y, por ende, será susceptible de las sanciones.	
Que reforma los artículos 18, 23 y 28 de la Ley General para el Control del Tabaco	Sen. María Cristina Díaz Salazar (PRI)	13 Jul. 2016	Prohíbe realizar toda forma de publicidad, promoción y patrocinio.	Retirada 13 julio 2016
Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco	Sen. Mario Zamora Gastélum (PRI)	03 Sept. 2019	Prohíbe toda forma de publicidad y patrocinio, así como la colocación de los cigarrillos en sitios que le permitan al consumidor observarlos y tomarlos directamente.	Pendiente en Comisión de Cámara de Origen
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco	Dip. Carmen Medel Palma (Morena)	19 Nov. 2020	Prohíbe la exhibición de cigarrillos por unidad o en empaques que contengan menos de veinte o más de veinticinco unidades y colocar los cigarrillos en sitios que le permitan al consumidor tomarlos directamente, incluida la exhibición directa de productos del tabaco convencionales.	Pendiente en Comisión de Cámara de Origen
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco	Sen. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez	15 Dic. 2020	Prohíbe toda forma de publicidad y establece que los productos de tabaco estarán únicamente en lugares en los que no puedan ser tomados directamente	Pendiente en Comisión de Cámara de Origen



			por los consumidores, detrás de la caja de cobro o mostrador.	
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco	Dip. Frida Alejandra Esparza Márquez (PRD)	18 Nov. 2020	Entre otras cuestiones, prohíbe la colocación de los productos del tabaco en sitios que le permitan al consumidor verlos y tomarlos directamente. Es decir, de forma directa e indirecta.	Aprobada con modificaciones, publicada en el DOF el 17 de febrero de 2022
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco	Dip. María de Lourdes Montes Hernández, Anita Sánchez Castro, Hilda Patricia Ortega Nájera y Francisco Javier Guzmán de la Torre (Morena)	18 Mar. 2021	Determina que no se considera promoción y publicidad la exhibición de cualquier producto, permitiendo al consumidor colocar directamente los productos del tabaco.	Pendiente en Comisión de Cámara de Origen.
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco	Dip. Lorenia Iveth Valles Sampedro (Morena)	25 Mar. 2021	Prohíbe toda forma de publicidad, patrocinio y promoción de productos del tabaco, disponiendo que la venta sólo podrá realizarse a solicitud de la persona interesada.	Pendiente en Comisión de Cámara de Origen
Que expide la Ley General para el Control del Tabaco y Sistemas Alternativos	Sen. Alejandra Lagunes Soto Ruiz (PVEM)	09 Sept. 2021	Establece bases para la producción, etiquetado, empaquetado, promoción, publicidad, patrocinio, distribución, venta, consumo y uso de los productos del tabaco y sistemas alternativos.	Pendiente en Comisión de Cámara de Origen



84. Como se observa de esta tabla, en el mes de febrero de dos mil veintidós se publicó una reforma a la Ley General para el Control del Tabaco y es precisamente esta modificación legal, la que sirve de antecedente directo a la reforma del reglamento en los preceptos analizados por los tribunales contendientes.³⁵

85. En cuanto a las disposiciones reglamentarias de la ley, en el artículo segundo transitorio³⁶ de su texto original, se estableció que el Reglamento Sobre Consumo de Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de julio de dos mil, permanecería vigente hasta tanto se emitieran las nuevas disposiciones, lo que aconteció el treinta y uno de mayo de dos mil nueve, cuando se publicó en el aludido medio de difusión, el Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco.

86. De conformidad con el artículo 1o. de tal reglamento, el objeto de ese ordenamiento quedó delimitado a reglamentar la Ley General para el Control del Tabaco y se estableció como obligatoria su aplicación en todo el territorio nacional.³⁷

87. El dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco", que de acuerdo con el artículo primero transitorio del propio decreto entraría en vigor a los treinta días naturales siguientes a su publicación en ese medio de difusión.³⁸

³⁵ No sobra señalar que en la iniciativa correspondiente se proponía prohibir la exhibición directa e indirecta de los productos de tabaco en los puntos de venta y que esta propuesta no prosperó.

³⁶ "SEGUNDO. El Reglamento sobre Consumo de Tabaco, permanecerá vigente hasta tanto se emitan las disposiciones reglamentarias de esta ley."

³⁷ "**Artículo 1.** El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley General para el Control del Tabaco. Es de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional y sus disposiciones son de orden público e interés social."

³⁸ "PRIMERO. El presente Reglamento entrará en vigor a los 30 días naturales siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."



88. Como parte de las reformas, el texto del artículo 1o. reglamentario fue modificado ampliando el objeto original del ordenamiento para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 1o. El presente reglamento tiene por objeto establecer el control, fomento y vigilancia sanitaria de los productos del tabaco, su elaboración, fabricación, importación y prohibiciones en toda forma de publicidad, promoción y patrocinio de los mismos, así como la regulación para la protección contra la exposición al humo de tabaco y sus emisiones. Este Reglamento es de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional y sus disposiciones son de orden público e interés social."

89. Adicionalmente se reformaron los diversos 2, fracciones II, IV, VII, XIII, XIV, XV y XVII; 4; 5, fracción VI; 31; 33, párrafo primero y su fracción II; 40; 50, párrafo primero; 51, párrafo primero y sus fracciones I, II y IV; 52, fracciones I y II; 53, párrafo primero; 54, párrafo segundo; 55; 56, párrafo primero; 57; 58; 59; 60; 65; 66, fracciones I y VI; 67; 69; 70; 72, fracciones I y II; 73, fracción II; 76, párrafo primero y sus fracciones II y III, y párrafo segundo; 77 y 79, fracción I, así como la denominación del título tercero y, adicionados los numerales 2, fracciones IV Bis, VI Bis, VI Ter, XVIII y XIX; 33, párrafo primero, fracción II Bis; 50 Bis; 51, fracción I Bis; 65 Bis y 65 Ter, todos del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco,³⁹ preceptos que incluyen los reclamados en los juicios de los cuales derivan los criterios en contradicción.

90. No es ocioso agregar que en cumplimiento de los numerales reclamados, en el Diario Oficial de la Federación el trece de enero de dos mil veintitrés

³⁹ **"Artículo único.** Se **REFORMAN** los artículos 1; 2, fracciones II, IV, VII, XIII, XIV, XV y XVII; 4; 5, fracción VI; 31; 33, párrafo primero y su fracción II; 40; 50, párrafo primero; 51, párrafo primero y sus fracciones I, II y IV; 52, fracciones I y II; 53, párrafo primero; 54, párrafo segundo; 55; 56, párrafo primero; 57; 58; 59; 60; 65; 66, fracciones I y VI; 67; 69; 70; 72, fracciones I y II; 73, fracción II; 76, párrafo primero y sus fracciones II y III, y párrafo segundo; 77, y 79, fracción I, así como la denominación del Título Tercero; se **ADICIONAN** los artículos 2, fracciones IV Bis, VI Bis, VI Ter, XVIII y XIX; 33, párrafo primero, fracción II Bis; 50 Bis; 51, fracción I Bis; 65 Bis y 65 Ter; y se **DEROGAN** los artículos 2, fracciones V y XII; 33, párrafo primero, fracción III, y párrafo segundo; 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 61; 62; 63, y 76, fracción IV, del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, para quedar como sigue: ..."



se publicó el "Acuerdo por el que se dan a conocer los requisitos y características con las que deberá contar la lista textual y escrita de los productos del tabaco, para su comercialización en los puntos de venta", que en la parte conducente dice:

"ACUERDO

"Artículo primero. Se dan a conocer los requisitos y características con las que deberá contar la lista textual y escrita de los productos de tabaco para su comercialización en los puntos de venta.

"Artículo segundo. Esta lista textual y escrita deberá ser impresa en una o varias hojas de papel bond con fondo blanco tamaño carta, en orientación horizontal, contar con una dimensión total de veintisiete punto nueve (27.9) centímetros de largo por veintiuno punto cincuenta y nueve (21.59) centímetros de ancho, deberá ser estampada en formato de altas y bajas, tipografía Arial tamaño 12, en color negro sin interlineado, alineación a la izquierda, sobre fondo blanco, sin logotipos, sellos, colores, imágenes o cualquier elemento o contenido visual que emule a alguna identidad comercial o los elementos de las marcas de los productos del tabaco.

"Artículo tercero. La distribución de los elementos característicos que contenga esta lista textual y escrita con la descripción y los precios de los productos de tabaco, deberá presentarse en dos columnas en una extensión máxima de 60 líneas por hoja, tal y como se muestra en el Anexo del presente Acuerdo.

"TRANSITORIO

"ÚNICO. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente en que lo haga el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2022.

"Dado en la Ciudad de México, a once de enero de dos mil veintitrés. El Secretario de Salud, **Jorge Carlos Alcocer Varela**. Rúbrica.



"ANEXO DEL ACUERDO POR EL QUE SE DAN A CONOCER LOS REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS CON LAS QUE DEBERÁ CONTAR LA LISTA TEXTUAL Y ESCRITA DE LOS PRODUCTOS DE TABACO PARA SU COMERCIALIZACIÓN EN LOS PUNTOS DE VENTA.

"LISTA DE PRODUCTOS DEL TABACO PARA SU COMERCIALIZACIÓN EN LOS PUNTOS DE VENTA *

1	Producto de tabaco	\$	31	Producto de tabaco	\$
2	Producto de tabaco	\$	32	Producto de tabaco	\$
3	Producto de tabaco	\$	33	Producto de tabaco	\$
4	Producto de tabaco	\$	34	Producto de tabaco	\$
5	Producto de tabaco	\$	35	Producto de tabaco	\$
6	Producto de tabaco	\$	36	Producto de tabaco	\$
7	Producto de tabaco	\$	37	Producto de tabaco	\$
8	Producto de tabaco	\$	38	Producto de tabaco	\$
9	Producto de tabaco	\$	39	Producto de tabaco	\$
10	Producto de tabaco	\$	40	Producto de tabaco	\$
11	Producto de tabaco	\$	41	Producto de tabaco	\$
12	Producto de tabaco	\$	42	Producto de tabaco	\$
13	Producto de tabaco	\$	43	Producto de tabaco	\$



14	Producto de tabaco	\$	44	Producto de tabaco	\$
15	Producto de tabaco	\$	45	Producto de tabaco	\$
16	Producto de tabaco	\$	46	Producto de tabaco	\$
17	Producto de tabaco	\$	47	Producto de tabaco	\$
18	Producto de tabaco	\$	48	Producto de tabaco	\$
19	Producto de tabaco	\$	49	Producto de tabaco	\$
20	Producto de tabaco	\$	50	Producto de tabaco	\$
21	Producto de tabaco	\$	51	Producto de tabaco	\$
22	Producto de tabaco	\$	52	Producto de tabaco	\$
23	Producto de tabaco	\$	53	Producto de tabaco	\$
24	Producto de tabaco	\$	54	Producto de tabaco	\$
25	Producto de tabaco	\$	55	Producto de tabaco	\$
26	Producto de tabaco	\$	56	Producto de tabaco	\$
27	Producto de tabaco	\$	57	Producto de tabaco	\$
28	Producto de tabaco	\$	58	Producto de tabaco	\$
29	Producto de tabaco	\$	59	Producto de tabaco	\$
30	Producto de tabaco	\$	60	Producto de tabaco	\$



"*Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 50 Bis del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, y el Acuerdo por el que se dan a conocer los requisitos y características con las que deberá contar la lista textual y escrita de los productos de tabaco para su comercialización en los puntos de venta."

91. Con estos antecedentes normativos, toca establecer si es procedente la suspensión solicitada específicamente respecto de la prohibición de exhibir directa o indirectamente los productos de tabaco en los puntos de venta y la obligación de realizar su comercialización a través de una lista que sólo contenga los precios de los productos.

92. Desde luego, la primera aproximación al tema revela que la finalidad perseguida por las normas reclamadas es de orden público y de interés social, pues persiguen garantizar el derecho humano a la salud de las personas fumadoras y no fumadoras, con especial atención a las niñas, niños y adolescentes.

93. El derecho a la salud está reconocido en nuestro sistema jurídico, tanto en el numeral 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en distintas normas de los sistemas universal e interamericano, a saber, el apartado 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 24, numeral 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño; el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; en el principio 4 de la Declaración sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en el preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, los cuales disponen, en su orden, lo siguiente:

"Artículo 4. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"... Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta



Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral. ..."

"Artículo 25.

"1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."

"Artículo 12.

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

"2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

"a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

"b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

"d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad."

"Artículo 24.

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar



que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

"2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

"a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;

"b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

"c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;

"d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;

"e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;

"f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

"3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

"4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del



derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo."

"Artículo 10.

"Derecho a la Salud

"1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

"2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

"a. La atención primaria de la salud, entendiéndose como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

"b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;

"c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

"d. La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

"e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y

"f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

"PRINCIPIO 4

"El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal



y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.

"Preámbulo

"En la parte donde dice: ... LOS ESTADOS Partes en esta Constitución declaran, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, que los siguientes principios son básicos para la felicidad, las relaciones armoniosas y la seguridad de todos los pueblos:

"La salud es un estado completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

"El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social."

94. En la tesis de jurisprudencia 1a./J. 8/2019 (10a.),⁴⁰ de rubro: "DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL.", la Primera Sala de la Suprema Corte de la Nación sostuvo que:

"... La protección a la salud se reconoce como un objetivo que legítimamente puede perseguir el Estado por tratarse de un derecho fundamental consagrado en el artículo 4o. constitucional, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

"Este derecho tiene una proyección individual o personal y una pública o social; la protección a la salud de las personas en lo individual se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva otro derecho fundamental, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica; de ahí el evidente interés constitucional del Estado en procurarles a las personas, en lo individual, un adecuado estado de salud y bienestar.

⁴⁰ Tesis 1a./J. 8/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 486, registro digital 2019358.



"La faceta social o pública del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas que en ese rubro afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud.

"En aras de tutelar y proteger el derecho humano a la salud, el Estado debe emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin, tales como el desarrollo de políticas públicas, controles de calidad de los servicios de salud, identificación de los principales problemas que afecten la salud pública del conglomerado social, etcétera.

"La protección del derecho en mención supone un cúmulo de facultades de los órganos de gobierno cuyo ejercicio permite, entre otras cosas, garantizar las condiciones necesarias para que la salud de la población esté protegida mediante la emisión de normas de carácter general orientadas a prevenir un daño en ese rubro. ..."

95. En el ámbito internacional se ha dado especial relevancia a la protección del derecho a la salud frente a los efectos nocivos del consumo de los productos del tabaco.

96. El Convenio Marco del Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud,⁴¹ publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo de dos mil cuatro, afirma el derecho de todas las personas al máximo nivel de salud posible y la necesidad de un cambio de paradigma en el desarrollo de una estrategia de reglamentación para abordar las sustancias adictivas en tanto que establece la importancia de las estrategias de reducción de la demanda, además de cuestiones relacionadas con el suministro.

97. Su finalidad es proteger a las generaciones presentes y futuras contra las consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo

⁴¹ Consultable en la dirección electrónica <https://www.paho.org/es/documentos/convenio-marco-oms-para-control-tabaco>.



de tabaco y de la exposición al humo de éste, proporcionando un marco para las medidas de control que habrán de aplicar las partes a nivel nacional, regional e internacional a fin de reducir de manera continua y sustancial la prevalencia del consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco.

98. En esa línea, en su preámbulo destaca que las partes se encuentran determinadas a dar prioridad a la protección del derecho a la salud y:

- Reconocen que la propagación de la epidemia de tabaquismo es un problema mundial con graves consecuencias para la salud pública, que requiere la más amplia cooperación internacional posible y la participación de todos los países en una respuesta internacional eficaz, apropiada e integral.

- Tienen en cuenta la inquietud de la comunidad internacional por las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, económicas y ambientales del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco en el mundo entero. Esto, ante la preocupación por el aumento del consumo y de la producción de cigarrillos y otros productos de tabaco, particularmente en los países en desarrollo, y por la carga que ello impone en las familias, los pobres y en los sistemas nacionales de salud.

- Reconocen que la ciencia ha demostrado inequívocamente que el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco son causas de mortalidad, morbilidad y discapacidad, y que las enfermedades relacionadas con el tabaco no aparecen inmediatamente después de que se empieza a fumar o a estar expuesto al humo de tabaco, o a consumir de cualquier otra manera productos de tabaco.

- Subrayan la importancia de tomar en cuenta que los cigarrillos y algunos otros productos que contienen tabaco están diseñados de manera muy sofisticada para crear y mantener la dependencia, y muchos de los compuestos que contienen y el humo que producen son farmacológicamente activos, tóxicos, mutágenos y cancerígenos, en tanto que la dependencia del tabaco figura como un trastorno aparte en las principales clasificaciones internacionales de enfermedades.



- Destacan la existencia de pruebas científicas de que la exposición prenatal al humo de tabaco genera condiciones adversas para la salud y el desarrollo del niño.

- Admiten la preocupación por el importante aumento del número de fumadores y de consumidores de tabaco en otras formas entre los niños y adolescentes en el mundo entero, y porque comienzan a fumar a edades cada vez más tempranas.

- Reconocen un incremento del número de fumadoras y de consumidoras de tabaco en otras formas entre las mujeres y las niñas en el mundo entero, ello sin soslayar la necesidad de una plena participación de la mujer en todos los niveles de la formulación y aplicación de políticas, así como la necesidad de estrategias de control del tabaco específicas en función del género.

- Resaltan la necesidad de una acción cooperativa para eliminar toda forma de tráfico ilícito de cigarrillos y otros productos de tabaco, incluidos el contrabando, la fabricación ilícita y la falsificación.

- Admiten la necesidad de establecer mecanismos apropiados para afrontar las consecuencias sociales y económicas que tendrá a largo plazo el éxito de las estrategias de reducción de la demanda de tabaco.

99. Y este tratado prevé acciones específicas orientadas a reducir la demanda y la oferta del tabaco, encontrando, dentro de las primeras, las descritas en los artículos 8 y 13, que ordenan la adopción de medidas legislativas y administrativas para la protección de las personas frente a la exposición del humo de tabaco, hacen constar el compromiso de los Estados de proceder a una prohibición total de la publicidad, la promoción y el patrocinio de los productos del tabaco de conformidad con sus Constituciones o, si no están en disposición de hacerlo, de aplicar restricciones a esas actividades.

"Artículo 8.

"Protección contra la exposición al humo de tabaco.



"1. Las Partes reconocen que la ciencia ha demostrado de manera inequívoca que la exposición al humo de tabaco es causa de mortalidad, morbilidad y discapacidad.

"2. Cada parte adoptará y aplicará, en áreas de la jurisdicción nacional existente y conforme determine la legislación nacional, medidas legislativas, ejecutivas, administrativas y/u otras medidas eficaces de protección contra la exposición al humo de tabaco en lugares de trabajo interiores, medios de transporte público, lugares públicos cerrados y, según proceda, otros lugares públicos, y promoverá activamente la adopción y aplicación de esas medidas en otros niveles jurisdiccionales."

"Artículo 13.

"Publicidad, promoción y patrocinio del tabaco.

"1. Las Partes reconocen que una prohibición total de la publicidad, la promoción y el patrocinio reduciría el consumo de productos de tabaco.

"2. Cada Parte, de conformidad con su constitución o sus principios constitucionales, procederá a una prohibición total de toda forma de publicidad, promoción y patrocinio del tabaco. Dicha prohibición comprenderá, de acuerdo con el entorno jurídico y los medios técnicos de que disponga la Parte en cuestión, una prohibición total de la publicidad, la promoción y el patrocinio transfronterizos originados en su territorio. A este respecto, cada Parte, dentro de un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Convenio para la Parte en cuestión, adoptará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas apropiadas e informará en consecuencia de conformidad con el artículo 21.

"3. La Parte que no esté en condiciones de proceder a una prohibición total debido a las disposiciones de su constitución o sus principios constitucionales aplicará restricciones a toda forma de publicidad, promoción y patrocinio del tabaco. Dichas restricciones comprenderán, de acuerdo con el entorno jurídico y los medios técnicos de que disponga la Parte en cuestión, la restricción o una prohibición total de la publicidad, la promoción y el patrocinio originados en su territorio que tengan efectos transfronterizos. A este respecto, cada Parte adop-



tará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas apropiadas e informará en consecuencia de conformidad con el artículo 21.

"4. Como mínimo, y de conformidad con su constitución o sus principios constitucionales, cada Parte:

"a) prohibirá toda forma de publicidad, promoción y patrocinio del tabaco que promueva un producto de tabaco por cualquier medio que sea falso, equívoco o engañoso en alguna otra forma o que pueda crear una impresión errónea con respecto a sus características, efectos para la salud, riesgos o emisiones;

"b) exigirá que toda publicidad de tabaco y, según proceda, su promoción y patrocinio, vaya acompañada de una advertencia o mensaje sanitario o de otro tipo pertinente;

"c) restringirá el uso de incentivos directos o indirectos que fomenten la compra de productos de tabaco por parte de la población;

"d) exigirá, si no ha adoptado una prohibición total, que se revelen a las autoridades gubernamentales competentes los gastos efectuados por la industria del tabaco en actividades de publicidad, promoción y patrocinio aún no prohibidas. Dichas autoridades podrán decidir que esas cifras, a reserva de lo dispuesto en la legislación nacional, se pongan a disposición del público y de la Conferencia de las Partes de conformidad con el artículo 21; e) procederá dentro de un plazo de cinco años a una prohibición total o, si la Parte no puede imponer una prohibición total debido a su constitución o sus principios constitucionales, a la restricción de la publicidad, la promoción y el patrocinio por radio, televisión, medios impresos y, según proceda, otros medios, como Internet; y,

"f) prohibirá o, si la Parte no puede imponer la prohibición debido a su constitución o sus principios constitucionales, restringirá el patrocinio de acontecimientos y actividades internacionales o de participantes en las mismas por parte de empresas tabacaleras.

"5. Se alienta a las Partes a que pongan en práctica medidas que vayan más allá de las obligaciones establecidas en el párrafo 4.



"6. Las Partes cooperarán en el desarrollo de tecnologías y de otros medios necesarios para facilitar la eliminación de la publicidad transfronteriza.

"7. Las Partes que hayan prohibido determinadas formas de publicidad, promoción y patrocinio del tabaco tendrán el derecho soberano de prohibir las formas de publicidad, promoción y patrocinio transfronterizos de productos de tabaco que penetren en su territorio, así como de imponerles las mismas sanciones previstas para la publicidad, la promoción y el patrocinio que se originen en su territorio, de conformidad con la legislación nacional. El presente párrafo no respalda ni aprueba ninguna sanción en particular.

"8. Las Partes considerarán la elaboración de un protocolo en el cual se establezcan medidas apropiadas que requieran colaboración internacional para prohibir completamente la publicidad, la promoción y el patrocinio transfronterizos."

100. Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria de la cual derivó la tesis P. X/2011 (10a.),⁴² de rubro: "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE COMERCIO.", dijo:

"... En este caso, la estrategia anti-tabaco y pro-salud seleccionada por el legislador parte de dos premisas que parece importante explicitar. En primer lugar, el legislador mexicano, como tantos otros en el mundo, interpreta que la lucha legal contra los efectos del tabaco en la salud de las personas no debe traducirse en una prohibición absoluta de venta y consumo de los productos del mismo derivados, sino en la introducción de estrictas restricciones de tiempo, modo y lugar respecto de las condiciones en las que estos productos pueden ser adquiridos y consumidos por las personas adultas. Entre las razones que suelen señalarse en apoyo de este tipo de opción (no exclusión del mercado de los productos derivados del tabaco) están los riesgos de que el cumplimiento de las prohibiciones totales sea imposible de garantizar por parte de las autori-

⁴² Tesis P. X/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 26, registro digital: 161362, derivada de la ejecutoria dictada el quince de marzo de dos mil once en el amparo en revisión 7/2009.



dades estatales, así como la ausencia todavía de un consenso en torno a si los argumentos de paternalismo justificado que amparan plenamente la normativa que restringe la comercialización y las condiciones de uso de estos productos alcanzan o no a cubrir una prohibición total del consumo personal en condiciones que no dañen a terceros. ..."

101. En 2008, la Organización Mundial de la Salud promovió la medida **MPOWER**, como una herramienta técnica para ayudar a las partes en la implementación del referido convenio, consistente en lo siguiente:

- **M –Monitor–** Vigilancia del consumo de tabaco y políticas de prevención.
- **P –Protect–** Proteger a la población del humo del tabaco.
- **O –Offer–** Ofrecer ayuda a los consumidores para el abandono del consumo de tabaco.
- **W –Warn–** Advertir sobre los peligros del consumo de tabaco, a través de diversos niveles de sensibilización sobre los riesgos a la salud.
- **E –Enforce–** Hacer cumplir las prohibiciones de publicidad, promoción y patrocinio.
- **R –Raise–** Disminuir el consumo a través del incremento de los impuestos al tabaco.⁴³

102. La Organización Mundial de la Salud ha reconocido que la prohibición total de la publicidad, la promoción y el patrocinio del tabaco puede reducir su consumo, al tiempo de agregar que la prohibición total abarca tanto las formas de promoción directas como las indirectas,⁴⁴ entendiéndose que:

⁴³ *MPOWER in action. Defeating the global tobacco epidemic*, Geneva: Organización Mundial de la Salud, 2012.

⁴⁴ Tabaco, Organización Mundial de la Salud, 25 de mayo de 2022. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>



- Las formas directas incluyen la publicidad en televisión, radio, prensa, carteles publicitarios y plataformas de redes sociales; y,
- Las formas indirectas incluyen el intercambio y extensión de la marca, la distribución gratuita, los descuentos en los precios, la exposición en los puntos de venta, y los patrocinios y las actividades promocionales que se presentan como programas de responsabilidad social de las empresas.⁴⁵

103. También se ha trazado como meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) la reducción en un tercio de la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles para 2030, fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, así como fortalecer la aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países,⁴⁶ razón por la cual el control del tabaco debe ser una medida prioritaria para los gobiernos y comunidades del orbe.

104. Los esfuerzos internacionales por prevenir y combatir el consumo de productos derivados del tabaco encuentran sustento en los datos aportados sobre dicho consumo y sus consecuencias para la salud de personas fumadoras y no fumadoras. A continuación se insertan algunos datos:

Según la Organización Mundial de la Salud existen mil 300 millones de fumadores en el planeta y anualmente el tabaquismo ocasiona el fallecimiento de 8 millones de personas en el mundo, de los cuales 7 millones son consumidores directos y alrededor de 1.2 son personas expuestas al humo ajeno (Romero, Laura, "Hay en el planeta mil 300 millones de fumadores", en *Gaceta UNAM*, 2021. <https://www.gaceta.unam.mx/hay-en-el-planeta-mil-300-millones-de-fumadores/>).

La Organización Mundial de la Salud considera que el tabaquismo es la principal causa de invalidez y muerte prematura y prevenible en el mundo. (Ídem)

El tabaquismo está directamente relacionado con la aparición de 29 enfermedades, de las cuales 10 son diferentes tipos de cáncer y de más del 50 % de las enferme-

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Objetivo 3.4., 3.5. y 3.a., Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, Organización de las Naciones Unidas, 2015.



dades cardiovasculares. Asimismo, el fumar "es directamente responsable de aproximadamente el 90 % de las muertes por cáncer de pulmón y aproximadamente el 80–90 % de la enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC) y enfisema". (*Drogas*, Secretaría General de Sanidad y Delegación del Gobierno para el Plan Nacional Sobre Drogas, Ministerio de Sanidad y Consumo, Gobierno de España, 2008. Consultable en https://www.girona.cat/adminwebs/docs/g/u/guia__drogas.pdf).

De acuerdo con la publicación de la Organización Mundial de la Salud, de fecha veinticinco de mayo de dos mil veintidós, en el mes de marzo de dos mil veintitrés, el tabaco mata hasta a la mitad de las personas que lo consumen; cada año, más de 8 millones de personas fallecen a causa del tabaco; más de 7 millones de estas defunciones se deben al consumo directo de tabaco y alrededor de 1,2 millones son consecuencia de la exposición de no fumadores al humo ajeno; más del 80 % de los 1300 millones de consumidores de tabaco que hay en el mundo viven en países de ingresos medianos o bajos. (Disponible en <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>).

Y en 2020, el 22,3 % de la población mundial consumía tabaco, concretamente el 36,7 % de todos los hombres y el 7,8 % de las mujeres del mundo. (Ídem)

Según un informe científico del año 2008, el tabaquismo es responsable de forma directa de aproximadamente el 90 % de las muertes por cáncer de pulmón y cerca del 80–90 % de la enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC). (*Drogas*, Secretaría General de Sanidad y Delegación del Gobierno para el Plan Nacional Sobre Drogas, Ministerio de Sanidad y Consumo, Gobierno de España, 2008. Consultable en https://www.girona.cat/adminwebs/docs/g/u/guia__drogas.pdf).

El 6.4 % (5.5 millones) fuman diariamente, 11.1 % fuman ocasionalmente (9.4 millones) y 15.4 % (13.0 millones) son ex fumadores de un mes o más de abstinencia. (Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (ENCODAT) 2016–2017 (última disponible) https://inprf.gob.mx/psicosociales/archivos/ena/ENCODAT_TABACO_20162017.pdf).

Los fumadores adultos diarios fuman en promedio 7.4 cigarros. Los fumadores adolescentes diarios fuman en promedio 5.6 cigarros. (Ídem)

El 12.3 % (1.8 millones) de los fumadores actuales tiene adicción a la nicotina (10.8 % de las mujeres y 12.9 % de los hombres) (Ídem)

El 14.1 % (9.8 millones) de los no fumadores está expuesto a humo de tabaco de segunda mano en el hogar (19.4 % de los adolescentes y 12.8 % de los adultos); el 15.2 % de los no fumadores está expuesto en lugares de trabajo (17.9 % de los adolescentes y 15.1 % de los adultos) (Ídem).



El 56.1 % de los fumadores intentaron dejar de fumar en el último año y 24.4 % de los fumadores que visitaron un proveedor de salud en los últimos 12 meses recibió recomendaciones para dejar de fumar. (Ídem)

El 98.4 % de la población considera que fumar causa serias enfermedades. El porcentaje es similar en adolescentes y adultos. (Ídem)

El 50.7 % (43.2 millones) de la población ha visto publicidad de cigarros (56.6 % de los adolescentes y 49.5 % de los adultos) y 20.9 % (17.8 millones) de la población ha visto promociones de cigarros (24.2 % de los adolescentes y 20.2 % de los adultos). (Ídem)

Un fumador activo de veinte años y más consume en promedio siete cigarros por día. (En el marco del Día Mundial sin Tabaco en dos mil veintiuno, el Instituto Nacional Sobre Estadística y Geografía, compartió algunas estadísticas sobre su consumo con base en la información obtenida a través la Encuesta de Salud y Nutrición 2018 (ENSANUT), Disponible en https://twitter.com/INEGI_INFORMA/status/1399442228502843396.

9.1 millones de personas mayores de veinte años han fumado todos los días por algún lapso de sus vidas, y de ellos, el 38.8 % lo hizo antes de cumplir esa edad. (Ídem)

El 18 % de los adultos mayores de veinte años y más son fumadores activos, lo cual equivale a 14.8 millones, de los cuales 7 de cada 10 son hombres. (Ídem)

Las enfermedades pulmonares obstructivas crónicas⁴⁷ ocupan el décimo lugar entre las principales causas de muerte de los hombres en México y el octavo lugar tratándose de mujeres, cobrando la vida en el año 2021 de 18,759 personas, lo que representó el 1.67 % de las defunciones en el país durante ese año (Estadística de Defunciones Registradas 2021 Preliminar), Comunicado de prensa No. 378/22, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 27 de julio de 2022. Consultado en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/dr/dr2021_07.pdf), información que es consistente con los datos arrojados por la estadística correspondiente al primer semestre de dos mil veintidós. "Estadística de Defunciones Registradas de enero a junio de 2022 (Preliminar)", Comunicado de prensa No. 29/23, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 24 de enero de 2023. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/DR/DR-Ene-jun2022.pdf>.

⁴⁷ La enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC) es una enfermedad pulmonar inflamatoria crónica que causa la obstrucción del flujo de aire de los pulmones. Los síntomas incluyen dificultad para respirar, tos, producción de moco (esputo) y sibilancias. Típicamente es causado por la exposición a largo plazo a gases irritantes o partículas de materia, más a menudo por el humo del cigarrillo. Las personas con enfermedad pulmonar obstructiva crónica tienen un mayor riesgo de desarrollar enfermedades cardíacas, cáncer de pulmón y varias otras afecciones. Consultado en: <https://www.mayoclinic.org/es-es/diseases-conditions/copd/symptoms-causes/syc-20353679>



Datos del Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, determinaron que el fumar mata anualmente a más de 60 mil personas en México, cifra que se traduce en el 5.65 % de los decesos reportados en 2021, siendo responsable de 19,469 muertes anuales por enfermedades cardíacas; 17,425 por enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC); 5,165 por cáncer de pulmón; 5,763 por otros cánceres; 7,275 por tabaquismo pasivo y otras causas; 4,077 por neumonía; y 4,060 por accidente cerebrovascular (ACV). ("El tabaquismo mata a 63,200 personas al año en México y cuesta más de 116 mil millones por año", Salud Justa Mx. Consultado en: <https://saludjusta.mx/el-tabaquismo-mata-a-63200-personas-al-ano-en-mexico-y-cuesta-mas-de-116-mil-millones-por-ano/>).

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas considera que en México las estimaciones de mortalidad prematura, atribuible al tabaquismo, indican que el consumo de tabaco es responsable de entre 25,000 y 60,000 muertes anuales. ("El Tabaquismo y su efecto en las Finanzas Públicas: 2007–2017", México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2018).

Asimismo, el citado estudio menciona que investigadores calcularon que el cigarrillo produce cada año en el país 196,576 casos de enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC), 138,930 de enfermedades cardíacas, 43,966 de neumonías, 34,810 de accidente cerebrovascular (ACV) y 8,975 de cánceres, incluyendo 6,123 de pulmón. ("El Tabaquismo y su efecto en las Finanzas Públicas: 2007-2017", México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2018).

105. Hasta aquí queda expuesta la información estadística que avala la incidencia directa e indirecta del consumo del tabaco en el derecho humano a la salud.

106. Sin embargo, no puede soslayarse que el consumo de tabaco también tiene otras implicaciones económicas para las finanzas públicas relacionadas con la salud y ambientales:

La industria tabacalera contribuye el 0.1 % al Producto Interno Bruto Nacional, en contraposición del 0.4 % del PIB que México destinó para la atención de enfermedades relacionadas con el tabaquismo, lo que implica un déficit de 43 mil millones de pesos anuales.⁴⁸

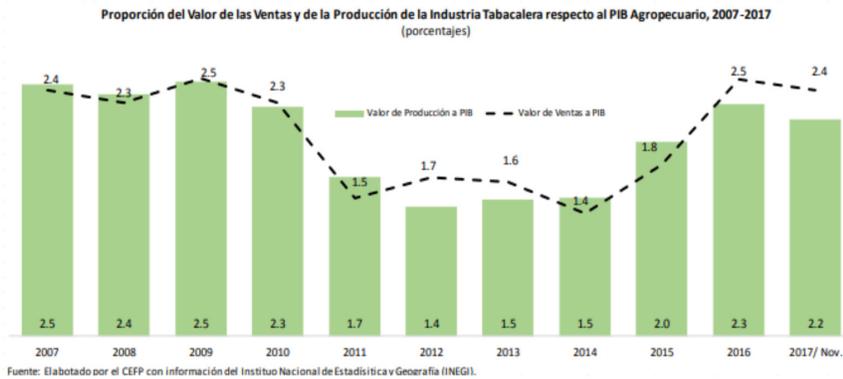
⁴⁸ El Tabaquismo y su efecto en las Finanzas Públicas: 2007-2017, en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2018/notacefp0042018.pdf>



El tabaquismo es uno de los padecimientos prevenibles más costosos para el erario, pues el costo de dichas enfermedades representa el 34 % del costo total de salud pública en México.⁴⁹

Los problemas de tabaquismo no son cubiertos con el monto recaudado por el IEPS a estos productos, pues sólo se recaudan 47 centavos de cada peso gastado en la atención a enfermedades relacionadas con este padecimiento.⁵⁰

Entre 2007 y 2017, se observó una tendencia estable en la producción y las ventas de la industria tabacalera, medidas como proporción del Producto Interno Bruto; las cuales se han mantenido entre el 2.0 y 2.5 por ciento, a excepción, del periodo comprendido entre 2011 y 2015, cuando las proporciones se redujeron a 1.5 por ciento, promedio, debido a que desde el año 2011 se endureció el marco legal en la venta y consumo de tabaco, agregando disposiciones como la prohibición de fumar en espacios cerrados o reducidos, la exigencia de añadir etiquetas de advertencia en cajetillas, el incremento de las cuotas impositivas y sanciones más rígidas, lo que redujo temporalmente la demanda,⁵¹ como se observa en la siguiente gráfica:



Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en promedio durante el año 2017, la industria de tabaco empleó a 2 mil 185 personas, lo que representó el 0.06 % del total de los empleos generados por todo el sector manufacturero.⁵²

⁴⁹ Ídem

⁵⁰ Ídem

⁵¹ Ídem

⁵² Ídem



El INEGI determinó en la *Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera* que ha prevalecido una disminución en la venta anual de cigarros en años recientes, respecto a los años antecesores, como lo demuestra la siguiente tabla.⁵³

Venta anual de cigarros						
Año	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Millones de cajetillas	2,628	2,745	2,755	2,831	2,217	2,232

El consumo de tabaco impacta la economía familiar ya que el costo de una cajetilla en México va de los \$50 a los \$80 MXN, a lo cual se suma la atención médica por repercusiones asociadas.⁵⁴

Según la *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016–2017* el 93.7 % de los cigarros manufacturados se compra en tiendas o supermercados.⁵⁵

En México, existen dos tipos de gravámenes al consumo del tabaco, en primer término, se encuentra el Impuesto al Valor Agregado (IVA) general; y en segundo, la imposición de cuotas a través del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).

De conformidad con un estudio del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, para 2018, México se consagraba como uno de los países con una de las cargas tributarias al tabaco más altas del mundo, equivalentes al 67.29 % del precio final, sólo por debajo de países como Chile (89 %) y Finlandia (84 %), equiparable a la carga establecida en Brasil (67.95 %).⁵⁶

⁵³ Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) Continua 2021. Consultado en: https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanutcontinua2021/doctos/informes/220804_Ensa21_digital_4ago.pdf

⁵⁴ Precio de cigarros 2023: cajetilla costará más de 80 pesos. <https://www.e-consulta.com/nota/2022-12-30/economia/precio-de-cigarros-2023-cajetilla-costara-mas-de-80-pesos>

⁵⁵ Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017. Consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/246059/fact_transversal_final_01_0417_V6.pdf

⁵⁶ El Tabaquismo y su efecto en las Finanzas Públicas: 2007-2017, en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2018/notacefp0042018.pdf>



Según la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) el mercado ilícito de cigarros en México representa el 18.8 % del mercado nacional, eso equivale a una pérdida fiscal para el Gobierno de aproximadamente 13 mil 500 millones de pesos anuales.

Y el fenómeno del consumo de tabaco también es relevante para el derecho humano a un medio ambiente sano, como se desprende de los objetivos de la Ley General para el Control del Tabaco, pues la Organización Mundial de la Salud ha alertado que los efectos que las empresas tabacaleras provocan al medio ambiente son enormes, al implicar que cerca de 600 millones de árboles han sido cortados para fabricar cigarrillos, al tiempo de implicar 84 millones de toneladas métricas de CO₂ emitidas a la atmósfera que aumentan la temperatura del planeta.⁵⁷

Según la Organización Panamericana de la Salud desde la década de 1970 se han perdido 1,500 millones de hectáreas de bosques en el mundo, lo que ha contribuido hasta un 20 % del aumento anual de los gases de efecto invernadero y de forma paralela, la referida Organización ha puntualizado que hasta dos tercios de cada cigarrillo fumado se desecha en el suelo, por lo que cada año se arrojan en el mundo entre 340 y 680 millones de kilogramos de residuos de productos de tabaco.⁵⁸

En México, más de 50 % de los cigarros se consumen en el exterior y, de estos, únicamente cerca del 59 % se deposita en ceniceros o basureros, lo que quiere decir que más de 4 mil millones de colillas acaban en los suelos del territorio nacional.⁵⁹

107. De este modo queda demostrado que son de orden público y de interés social las finalidades perseguidas por las normas reclamadas, en tanto buscan preservar los derechos a la salud y a un medio ambiente sano, así como a preservar los principios de eficacia y eficiencia presupuestal en materia de salud.

108. Sobre estos principios, el Alto Tribunal ha destacado su rango constitucional, en la tesis 1a. CXLV/2009,⁶⁰ que dice:

⁵⁷ "Tobacco: poisoning our planet", *World no Tobacco Day 2022*, World Health Organization, 2022. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240051287>

⁵⁸ El tabaco y su impacto ambiental: panorama general, Organización Panamericana de la Salud, 2022, pp. 5 y 24.

⁵⁹ "En México anualmente se generan 50 mil millones de colillas de cigarro; la mayoría se arroja a la vía pública", Boletín No. 1846, México, Cámara de Diputados, agosto 2016.

⁶⁰ Tesis 1a. CXLV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 2712, registro digital: 166422.



"GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA. Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal."

109. Hasta aquí queda demostrado, a partir de un análisis preliminar y general del asunto, que existen razones para considerar que el otorgamiento de la suspensión para el efecto de que no se apliquen a las personas quejas las normas reglamentarias reclamadas, que prohíben exhibir los productos de tabaco en los puntos de venta, podría afectar el orden público y el interés social en materia de los derechos humanos a la salud y al medio ambiente sano, y de los principios de eficacia y eficiencia del gasto público.

110. Con este estudio queda abordado el **primer extremo de la regla prevista en el artículo 138 de la Ley de Amparo**. Ahora toca ocuparse de la apariencia del buen derecho.

111. Las partes quejas acuden a los juicios de amparo en defensa de los derechos fundamentales y de los principios constitucionales, entre otros, los de libertad de comercio, libre concurrencia y competencia, los de los consumidores, y los de seguridad jurídica y legalidad.



112. Desde luego no pasa inadvertido que no se ostentan como consumidores de los productos del tabaco pero las consecuencias de esta observación no pueden ser materia de estudio en la presente contradicción.

113. La protección al derecho a la libertad de comercio encuentra fundamento en el artículo 5o. de la Constitución Federal.⁶¹

114. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uno de los precedentes de los que derivó el criterio jurisprudencial 1a./J. 51/2009,⁶² sostuvo que esa disposición prevé el derecho de todas las personas a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que escojan, siempre y cuando éstos sean lícitos, estableciendo sólo tres supuestos en que esta libertad podrá vedarse: a) por determinación judicial; b) cuando se ofendan los derechos de terceros; o, c) por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

115. Sobre el derecho a la libertad de comercio aludida, importa traer a cuenta lo sostenido por el Máximo Tribunal en la ejecutoria de la cual derivó la tesis 1a. CCIV/2012 (10a.),⁶³ en la parte que dice:

⁶¹ **Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial."

⁶² Tesis 1a./J. 51/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 507, registro digital: 167377, de rubro: "RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD DE TRABAJO. EL ARTÍCULO 271, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DE SALUD PREVE UNA RESTRICCIÓN VÁLIDA A LA LIBERTAD DE TRABAJO DE LOS MÉDICOS.", integrada por, entre otros, el precedente emitido al resolver el amparo en revisión 173/2008.

⁶³ Tesis 1a. CCIV/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 1, septiembre de 2012, p. 500, registro digital: 2001606, de rubro: "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 23 DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VIOLA EL DERECHO HUMANO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", derivada del amparo en revisión 314/2012, resuelto en sesión de cuatro de julio de dos mil doce.



"115. ... resulta pertinente precisar que el artículo 5o. de la Constitución Federal garantiza la libertad de comercio, conforme a los siguientes lineamientos:

"• A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

"• El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen derechos de terceros.

"• También podrá vedarse por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

"116. Tales lineamientos que garantizan la llamada libertad de comercio, en términos del primer párrafo del artículo 5o. de la Carta Magna, se sustentan a su vez en principios fundamentales que constituyen requisitos necesarios que deben darse para que se haga exigible el derecho humano.

"Esto es así, ya que la libertad de comercio no se prevé de manera irrestricta e ilimitada, sino que se condiciona a la satisfacción de determinados presupuestos fundamentales: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general.

"118. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra real vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley; dicho de otra manera, la garantía no podrá exigirse cuando sea ilícita, es decir, que esté prohibida por la ley o que, aun y cuando no esté prohibida expresamente, de alguna manera pueda significar transgresión al derecho positivo mexicano.

"119. Por cuanto hace al segundo presupuesto normativo, éste implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva su vez la afectación a derechos de terceros, esto es, que es-



tando permitida por la ley, exista un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro u otros que se ubiquen en una situación jurídica determinada, que pueda verse afectado por el desarrollo de la actividad de aquél.

"120. Finalmente, el tercer presupuesto normativo implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, que es el derecho de la sociedad en general."

116. Conforme a lo anterior se tiene que si bien la libertad de comercio es un derecho consagrado en el Texto Constitucional en favor de todas las personas, también lo es que dicha libertad no se encuentra prevista de manera irrestricta e ilimitada, sino que se condiciona a la satisfacción de presupuestos fundamentales consistente en que no se trate de una actividad ilícita; que no se afecten derechos de terceros; y, que no se afecten derechos de la sociedad en general.

117. Tal consideración es concordante con el criterio sostenido por el propio Pleno del Alto Tribunal en la tesis jurisprudencial P./J. 28/99⁶⁴ y en la tesis aislada P. LXXXVIII/2000,⁶⁵ del tenor siguiente:

"LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de

⁶⁴ Tesis P./J. 28/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 260, registro digital: 194152.

⁶⁵ Tesis P. LXXXVIII/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, junio de 2000, página 28, registro digital: 191691, derivada del amparo en revisión 2352/97.



los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquel en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado."

"LIBERTAD DE COMERCIO. ALCANCES DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la interpretación que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido sobre el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que, por un lado, la garantía de libre comercio no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que requiere que la actividad que realice el gobernado sea lícita, es decir, que esté permitida por la ley; y, por el otro, que el propio precepto establece que su ejercicio sólo puede limitarse en dos supuestos: por determinación judicial, cuando se lesionen los derechos de tercero, o bien, por resolución gubernativa en los casos específicos que marque la ley, siempre y cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Lo anterior implica que la garantía en cuestión será exigible en aquellos casos en que la actividad, aunque lícita, no afecte el interés público, entendido éste como el imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual que se traduce en la convivencia y bienestar social. En ese sentido, cuando a través de una resolución gubernativa se limite el ejercicio de la citada garantía, se requiere, necesariamente, que el ordenamien-



to que la restringe contenga un principio de razón legítima que sustente el interés de la sociedad y que tienda a proteger sus derechos."

118. Ahora bien, así como desde el punto de vista del orden público y del interés social, el consumo de los productos de tabaco tiene incidencia directa en el derecho a la salud, también tiene implicaciones de otro orden en materia de finanzas públicas y ambientales; desde el punto de vista de la apariencia del buen derecho no puede dejarse de mirar las implicaciones asociadas a las restricciones a esa libertad que puedan significar las prohibiciones examinadas por los tribunales contendientes.

119. Las restricciones a la libertad de comercio tienen incidencia directa en el funcionamiento de los mercados y en los derechos de los consumidores.

120. Sobre el funcionamiento de los mercados, los principios rectores se hallan en los artículos 25 y 28 constitucionales.

121. El numeral 25⁶⁶ confiere al Estado facultades en materia de rectoría económica y de desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

122. El diverso 28⁶⁷ establece la actuación del Estado Mexicano como rector del desarrollo económico nacional y su intervención en la regulación del fe-

⁶⁶ **Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo."

⁶⁷ **Artículo 28.** En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.



nómeno económico, con el propósito de proteger el interés social y de los consumidores, lo cual se cumple, en términos de lo previsto por el propio precepto en comento, mediante diversas acciones como la prohibición de monopolios o prácticas monopólicas.

123. Asimismo, en la última parte de su párrafo tercero, establece la obligación del legislador para proteger a los consumidores y propiciar su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

124. Entre los bienes jurídicos tutelados por este último precepto, destacan entonces los derechos del consumidor y de la sociedad, lo cual, cabe aclarar, no implica que se trata de la única protección perseguida por la Constitución, pues como se ve, también reconoce los relativos a la competencia y a la libre concurrencia; así lo razonó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 9/2017,⁶⁸ de rubro: "PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS EN ESTA MATERIA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

125. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria que dio origen a la tesis de jurisprudencia P./J. 5/2014 (10a.),⁶⁹ señaló

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

"Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses. ..."

⁶⁸ Tesis 2a./J. 9/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, Tomo I, febrero de 2017, página 398. Registro digital: 2013628.

⁶⁹ Tesis: P./J. 5/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 192, registro digital: 2005517, de rubro: "EQUIDAD Y COMPETI-



que el numeral que se comenta se encuentra orientado hacia la protección del núcleo social y el interés general, por lo que tiene una doble dimensión: la defensa de intereses individuales y el bienestar social, como se desprende de la parte de su ejecutoria donde dijo:

"... En ese sentido, el texto original tuvo dos grandes dimensiones, en principio, buscó la defensa de intereses individuales, y posteriormente el bienestar social; de ahí, que la prohibición de los monopolios y prácticas afines se viera reflejada en los textos legales producidos en la materia, como la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de agosto de mil novecientos treinta y cuatro y en vigor hasta el veintidós de junio de mil novecientos noventa y tres, en que fue derogada por la actual Ley Federal de Competencia Económica. ..."

126. La misma Segunda Sala del Máximo Tribunal, en sesión de diecinueve de junio de dos mil diecinueve, al resolver uno de los precedentes que dieron lugar a la tesis 2a. LXV/2019 (10a.),⁷⁰ de rubro: "IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS RESPECTO DE LA ENAJENACIÓN O IMPORTACIÓN DE PLAGUICIDAS DE TOXICIDAD AGUDA. NO TRANSGREDE LOS DERECHOS A LA LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA.", en una parte de su fallo analizó la relevancia de la libre competencia y competencia frente a la protección de los derechos del consumidor que el artículo 28 en cita prevé y concluyó que la finalidad constitucional de garantizar tales principios es beneficiar a los consumidores posibilitando su acceso a bienes y servicios de buena

TIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO. EL DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA NORMA '29 MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD PARA EL ABASTO PÚBLICO', A LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES Y PARCIALES DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL QUE SE INDICAN, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 20 DE MAYO DE 2011, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", derivada de la acción de inconstitucionalidad 14/2011.

⁷⁰ Amparo en revisión 1098/2015, del que derivó la tesis 2a. LXV/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo II, octubre de 2019, página 2027, registro digital: 2020738.



calidad a precios razonables, lo cual contribuye al desarrollo nacional y, por ende, a incrementar sus niveles de bienestar.

"61. Por ello la relevancia que la Constitución Federal otorga a los derechos de libre competencia y de competencia económica deriva en proteger y velar por la libre competencia de mercado, así como de los beneficios que estos derechos traen consigo en favor de los consumidores: (I) con mayor competencia económica; (II) las empresas tienen incentivos para mejorar la calidad de sus productos; y, (III) para ofrecerlos al menor precio posible.

"62. En consecuencia, los consumidores tienen acceso a bienes y servicios de buena calidad a precios razonables, lo cual contribuye al desarrollo nacional, por ende, a incrementar sus niveles de bienestar."

127. Asimismo sostuvo que en la medida en que exista un ambiente de competencia y libre competencia, el consumidor y la sociedad en general, como eslabones en la cadena de producción, se benefician, por ejemplo, al no ser afectados por prácticas monopólicas.

128. De esta forma, concluyó que los conceptos de competencia y libre competencia invariablemente están unidos a la pretensión de no afectar a los consumidores y al público en general por la realización de actos que impidan la adquisición de bienes y servicios en condiciones de competencia.

129. El principio de libre competencia permite a los agentes económicos la posibilidad de fijar de manera libre los precios con base en las reglas del propio mercado, de acuerdo con la ley de oferta y la demanda, mientras que el de libre competencia se entiende como aquel que debe garantizar el Estado a fin de que ningún agente económico desarrolle prácticas que desplacen a sus competidores y, por tanto, que éste domine el mercado.

130. Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte, al resolver la controversia constitucional 89/2020, resaltó la trascendencia de los principios de libre competencia y competencia, en los términos siguientes:



"492. Además, la trascendencia de la libre competencia y concurrencia también radica en que son derechos vitales para el desarrollo adecuado de la economía nacional, en tanto existe una relación directa entre competencia y desarrollo económico y entre aquélla y crecimiento económico; y, por otra parte, también son importantes tales principios porque generan certidumbre a los agentes económicos sobre la posibilidad de tener acceso a las oportunidades de negocio que se van desarrollando en la economía y garantiza que tengan acceso a insumos de la mejor calidad al precio más bajo, permitiéndoles así reducir sus costos de producción y competir exitosamente en los mercados.

"493. En suma, la trascendencia de la libre competencia y concurrencia consiste en que generan certidumbre a los agentes económicos, son vitales para el desarrollo adecuado de la economía nacional y en ellos subyace el derecho humano del consumidor."

131. De lo hasta aquí expuesto se sigue que la convergencia de los principios de libre competencia y concurrencia abona a la existencia de un mercado competitivo en donde los consumidores se benefician con la participación de empresas que ofrecen bienes y servicios, pues están en aptitud de adquirir productos con la mejor calidad y el mejor precio posible, con lo que se favorece el cumplimiento del mandato constitucional del artículo 28 que impone proteger a los consumidores y sus derechos.

132. No obstante, dado que existe asimetría⁷¹ entre las partes en una relación de consumo, el Constituyente ha garantizado los derechos de los consumidores para procurar que en esta clase de relaciones haya equidad, transparencia y seguridad jurídica, como se constata del criterio del Alto Tribunal contenido en la tesis 1a. CCCXIII/2018 (10a.),⁷² de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DEL CONSUMIDOR. SU ALCANCE SE PRO-

⁷¹ Derivada del superior poder del productor de bienes o prestador de servicios para ofertar –principalmente en cuanto a precio y calidad–, y el inferior poder del consumidor, que no es capaz, *per se*, de influir en las reglas del mercado y es quien soporta generalmente las consecuencias negativas de actos de consumo desiguales.

⁷² Tesis 1a. CCCXIII/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 306, registro digital: 2018629.



YECTA A TODAS LAS VERTIENTES JURÍDICAS QUE ENMARCAN LAS RELACIONES DE CONSUMO."

133. Es en ese contexto que la ley federal que los protege –Ley Federal de Protección al Consumidor– consagra a su favor diversos principios de las relaciones de consumo que en estricto sentido entrañan auténticos derechos subjetivos, los cuales de manera enunciativa se mencionan en el artículo 1o. de esa legislación.⁷³

134. Al respecto cabe traer a cuenta el criterio sostenido por la Primera Sala del Máximo Tribunal en la tesis 1a. CIII/2015 (10a.),⁷⁴ cuyo rubro y texto son:

⁷³ **Artículo 1. ...**

"Son principios básicos en las relaciones de consumo: ...

I. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por productos, prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;

II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones;

III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen;

IV. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos;

V. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, económica, administrativa y técnica a los consumidores;

VI. El otorgamiento de información y de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos;

VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios;

VIII. La real y efectiva protección al consumidor en las transacciones efectuadas a través del uso de medios convencionales, electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología y la adecuada utilización de los datos aportados;

IX. El respeto a los derechos y obligaciones derivados de las relaciones de consumo y las medidas que garanticen su efectividad y cumplimiento; y,

X. La protección de los derechos de la infancia, adultos mayores, personas con discapacidad e indígenas."

⁷⁴ Tesis 1a. CIII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, página 1109, registro digital; 2008650.



"PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. RÉGIMEN JURÍDICO SINGULAR QUE REGULA A LA LEY FEDERAL RELATIVA. El artículo 28, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el derecho de protección a los intereses del consumidor, cuyo objeto es contrarrestar las asimetrías que puedan presentarse entre las partes de una relación de consumo, y proporciona a aquél los medios y la protección legal necesarios para propiciar su organización y procurar el mejor cuidado de sus intereses ante posibles situaciones desventajosas. Así, la Ley Federal de Protección al Consumidor recoge preceptos de la legislación civil y mercantil y los replantea con base en los principios establecidos en su artículo 1o., a saber: a) la protección de la vida, de la salud y la seguridad del consumidor; b) la divulgación de información sobre el consumo adecuado; c) la efectiva prevención y reparación de los daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos; d) la protección jurídica efectiva y accesible de los derechos del consumidor por medio de diversas vías; y, e) la protección contra la publicidad engañosa y abusiva, los métodos comerciales desleales y las prácticas y cláusulas abusivas. Además, dicha disposición establece que las normas que integran el ordenamiento referido son de orden público e interés social, por lo que son irrenunciables y contra su observancia no pueden alegarse costumbres, usos, prácticas o estipulaciones en contrario. De lo anterior deriva que, a la Ley Federal de Protección al Consumidor la regula un régimen jurídico singular que contiene disposiciones que constituyen excepciones a las reglas generales establecidas en la legislación civil y mercantil, orientadas por los principios tendientes a proteger al consumidor; de ahí que deben interpretarse de forma restrictiva y sólo deben ser aplicables a las relaciones jurídicas sustentadas en una relación de consumo."

135. De entre los principios enunciados es relevante para el caso el señalado en la fracción II de tal numeral relativo a la educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger, en tanto que reconoce a favor de los consumidores el derecho de libre elección consistente en que, al escoger un producto o servicio, nadie puede presionar, condicionar la venta o exigir pagos o anticipos sin que el consumidor haya firmado un contrato.⁷⁵

⁷⁵ Derechos Básicos del Consumidor, publicación visible en: <https://www.gob.mx/profeco/documentos/derechosbasicosdelconsumidor?state=published>.



136. Así como el diverso principio de tener información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen, previsto en la fracción III del mismo numeral.

137. A la importancia de tales principios en el sistema de mercadeo como condiciones básicas para producir beneficios individuales y sociales y mecanismos para contrarrestar la débil posición de los consumidores frente a las ventajas y el poder económico que poseen los proveedores, se refirió la Primera Sala del Máximo Tribunal en la ejecutoria por la que se resolvió el amparo directo en revisión 197/2022, cuando dijo:

"75. Se parte de la base de que un sistema de mercadeo de bienes y servicios requiere cumplir con ciertas condiciones para que pueda producir bienestar y beneficios individuales y sociales, entre otras, en forma relevante, la posibilidad de realizar un consumo racional y suficientemente informado, la posibilidad de libre elección, y la existencia de libre concurrencia y competencia entre agentes económicos; de manera que el proveedor oferente y el consumidor adquirente se encuentren en un plano de igualdad, sin desventajas, y ambos obtengan de la transacción o intercambio una maximización de su utilidad; sin embargo, se reconoce que en las relaciones de consumo impera una condición de asimetría entre las partes, que exige la protección legal del consumidor. ...

"101. Se dijo que el consumidor se encuentra frente a una diversidad de bienes tan compleja que excede su posibilidad de conocimiento debido a que carece de la información necesaria sobre dos aspectos: las características del bien o servicio que pretende consumir y las obligaciones que asume al suscribir contratos unilateralmente diseñados. Por ello, los principios que imperan en el sistema de libre mercado tales como la autonomía de la voluntad y la libertad de empresa dejan al consumidor en una posición débil frente a las ventajas y el poder económico que poseen los proveedores al momento de intervenir en el mercado.

"102. Ante dichas situaciones, se advirtió que el legislador constitucional, desde el año de mil novecientos ochenta y tres, elevó a rango constitucional el derecho a la protección de los consumidores y a su organización, en el párrafo tercero del artículo 28 constitucional; y que, de la exposición de motivos de dicha



reforma constitucional se advierte que la intención del Constituyente fue adecuar el Texto Constitucional a la dinámica de las relaciones económicas de finales del siglo XX, así como vincular el tema económico con el de la democracia y la participación de la sociedad. De ahí, que se desprenda que el objetivo del Constituyente fue contrarrestar las diferencias que se pudieran presentar entre las partes de una relación de consumo, es decir, entre proveedores y consumidores, dándole a estos últimos los medios y la protección legal para propiciar su organización y así procurar el mejor cuidado de sus intereses ante posibles situaciones que pudieran colocarlos en desventaja."

138. En la misma ejecutoria sostuvo que siguiendo las pautas de los principios de las relaciones de consumo y, en general, de la Ley Federal de Protección al Consumidor que los prevé, se constata la naturaleza económica de dichas relaciones pues se refiere a actos de intercambio comercial y de prestación de servicios financieros, incluida la protección en materia de competencia económica, cuando entrañe garantizar los derechos de los consumidores, finalidad que comparten, en sus respectivos ámbitos, la Ley Federal de Competencia Económica y la Ley Federal de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

"94. Es decir, la Ley Federal de Protección al Consumidor, si bien es la normatividad que reglamenta en primer orden el derecho de protección a los consumidores ordenado por el artículo 28, párrafo tercero, *in fine*, constitucional, para la generalidad de las operaciones de consumo, no es la única, pues dicha finalidad de proteger a los consumidores también la comparten, en sus respectivas materias, la Ley Federal de Competencia Económica, la cual contiene disposiciones encaminadas a garantizar derechos de éstos, y la Ley Federal de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y cualquier otra legislación, reglamento o normatividad interna, o convencional, que prevea o de la cual sea posible hacer derivar derechos de los consumidores, como es el caso, por ejemplo, de los ordenamientos que regulan los servicios financieros y de seguros, conforme a los cuales se constituyen relaciones jurídicas que involucran un intercambio económico y generan derechos y obligaciones entre partes, basados en contraprestaciones por los servicios de ese tipo. Legislaciones todas ellas que, en su ámbito, disponen determinadas protecciones a los consumidores y usuarios respectivos.



"95. Al respecto, la propia Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 1o. señala que dicha ley no excluye otros derechos derivados de tratados o convenciones internacionales de las que México sea Parte, de la legislación interna ordinaria, de reglamentos expedidos por las autoridades administrativas competentes; así como de los que deriven de los principios generales de derecho, la analogía, las costumbres y la equidad.

"96. Así pues, esta Sala advierte que siguiendo las pautas de la legislación que regula la protección a los consumidores, también se constata que la relación de consumo tiene una naturaleza económica en tanto se refiere a actos de intercambio comercial y de prestación de servicios financieros, incluida la protección en materia de competencia económica, cuando entrañe garantizar los derechos de los consumidores."

139. A mayor abundamiento debe decirse que la Ley Federal de Protección al Consumidor, en su artículo 1o., fracción VII, antes citada, consagra también como uno de los principios básicos de las relaciones de consumo el inherente a la protección contra la publicidad engañosa y abusiva.

140. Del texto del artículo 6, apartado B, fracción IV, de la Carta Magna,⁷⁶ se desprende que evitar la publicidad engañosa es una finalidad constitucional imperiosa, pues para lograr ese objetivo expresamente se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada en información periodística o noticiosa.

141. De forma armónica con el mandato constitucional aludido, el artículo 238 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión⁷⁷ dispone que, sin

⁷⁶ **Artículo 6.** ...

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones: ...

IV. Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión."

⁷⁷ **Artículo 238.** Con la finalidad de evitar la transmisión de publicidad engañosa, sin afectar la libertad de expresión y de difusión, se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa."



afectar la libertad de expresión y de difusión, queda prohibida la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.

142. En ese sentido quedó reflexionado por la Primera Sala del Máximo Tribunal en la tesis 1a. XLIV/2018 (10a.),⁷⁸ de rubro y texto siguientes:

"TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 238 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. El mencionado precepto legal prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, a fin de evitar la radiodifusión de contenidos engañosos. Por tanto, establece una medida que busca remover los referidos contenidos de la deliberación pública. Con ello el legislador no busca avanzar una determinada opinión en tema alguno, sino remover contenidos que deliberadamente se presentan para inducir a las personas con información inexacta, sin importar el tema o el punto de vista de esos contenidos. Por tratarse de una medida relacionada con el contenido de los discursos, debe someterse a escrutinio estricto, pues se dirige a algún discurso potencialmente valioso para la deliberación pública, esto es, el discurso político protegido constitucionalmente. En la norma se identifica como finalidad evitar la transmisión de publicidad engañosa, la cual debe considerarse una finalidad constitucional imperiosa, pues así lo prevé expresamente la fracción IV del apartado B del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que 'se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa'. Ahora bien, el segundo requisito es colmado igualmente por la norma legal, pues el medio que dispone para avanzar el fin imperioso ya está seleccionado y dispuesto en el propio Texto Constitucional, consistente en la obligación de los concesionarios de no presentar publicidad o propaganda expresada como información periodística o noticiosa. Esto supone que el Constituyente determinó por sí mismo el medio idóneo, descargando la obligación del legislador de buscar la mejor medida posible; así se estima que cuando el Constituyente no se limita a establecer fines constitucionales imperiosos, delegando al legislador la selección de los medios idóneos, sino que él

⁷⁸ Tesis 1a. XLIV/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 54, Tomo II, mayo de 2018, página 1234. Registro digital: 2016890.



mismo define el instrumento, es innecesario evaluar la idoneidad y estricta proporcionalidad de la medida, pues no corresponde a los jueces constitucionales sustituirse en el Constituyente para determinar si existe un medio menos gravoso, por lo que debe reconocerse la validez de la referida medida por replicar lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que sea necesario realizar alguna operación de compatibilidad del Texto Constitucional y la convencionalidad de los derechos humanos, pues la publicidad engañosa, en tanto implica la difusión de información que no se presenta como el producto de una investigación razonable sobre una cuestión, no supone el ejercicio de la parte nuclear del derecho humano en cuestión."

143. Por su parte, y bajo la premisa que la información y la publicidad juegan un papel preponderante en el consumo nacional,⁷⁹ la Ley Federal de Protección al Consumidor también aborda el tema y en su artículo 32, segundo párrafo, define la publicidad engañosa o abusiva como *aquella que refiere características o información relacionadas con algún bien, producto o servicio que pudiendo o no ser verdaderas, inducen a error o confusión al consumidor por la forma inexacta, falsa, exagerada, parcial, artificiosa o tendenciosa en que se presenta.*

144. Asimismo, los párrafos tercero y cuarto del mismo precepto⁸⁰ prohíben, en su orden, que la información o publicidad que compare productos o servicios,

⁷⁹ Guía de Procedimiento de Publicidad Engañosa de la Procuraduría Federal del Consumidor, febrero de 2006, consultable en Publicidad engañosa GUÍA PROFECO.pdf.

⁸⁰ **Artículo 32.** La información o publicidad relativa a bienes, productos o servicios que se difundan por cualquier medio o forma, deberán ser veraces, comprobables, claros y exentos de textos, diálogos, sonidos, imágenes, marcas, denominaciones de origen y otras descripciones que induzcan o puedan inducir a error o confusión por engañosas o abusivas.

"Para los efectos de esta ley, se entiende por información o publicidad engañosa o abusiva aquella que refiere características o información relacionadas con algún bien, producto o servicio que pudiendo o no ser verdaderas, inducen a error o confusión al consumidor por la forma inexacta, falsa, exagerada, parcial, artificiosa o tendenciosa en que se presenta.

"La información o publicidad que compare productos o servicios, sean de una misma marca o de distinta, no podrá ser engañosa o abusiva en términos de lo dispuesto en el párrafo anterior.

"Queda prohibido incluir en la información o publicidad en la que se comercialice un producto o servicio, toda leyenda o información que indique que han sido avalados, aprobados, recomendados o certificados por sociedades o asociaciones profesionales, cuando éstas carezcan de la documentación apropiada que soporte con evidencia científica, objetiva y fehaciente, las cualidades o pro-



de una misma marca o de distinta, sea engañosa y abusiva y que se incluya en la información o publicidad de comercialización de un producto o servicio, toda leyenda o información que indique que han sido avalados, aprobados, recomendados o certificados por sociedades o asociaciones profesionales, cuando éstas carezcan de la documentación apropiada que soporte con evidencia científica, objetiva y fehaciente, las cualidades o propiedades del producto o servicio, o cualquier otro requisito señalado en las leyes aplicables para acreditar las mismas.

145. Conforme a lo expuesto queda evidenciado que la protección al consumidor tiene rango constitucional y su objeto fundamental es la eliminación de las asimetrías en el proceso de consumo sí como la procuración de la organización y defensa de sus derechos a través de la intervención estatal, reflejada, por ejemplo, en los principios y derechos ya descritos, que rigen las relaciones de consumo en las que los consumidores interactúan en la dinámica del mercado.

146. Apoya lo anterior la tesis 1a. XCVII/2015 (10a.),⁸¹ cuyos rubro y texto dicen:

"CONSUMIDOR. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN TIENE RANGO CONSTITUCIONAL. Tras la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, el Constituyente Permanente elevó a rango constitucional el derecho de protección al consumidor, y desde entonces prevé un mandato para que el legislador establezca reglas de protección al consumidor y reconoce el derecho de organización de los consumidores para la mejor defensa de sus intereses, lo cual responde a la situación de desventaja en que se encuentran como individuos aislados frente a los actores con los que interactúan en la dinámica del mercado, y al hecho de que existen derechos de los consumidores que, cuando son objeto de violación en masa o en grupo, adquieren mayor relevancia que lo que puedan representar las repetidas instancias de violación individual. En ese sentido, la Ley Federal de Protección al Consumidor da contenido al derecho social previsto

piudades del producto o servicio, o cualquier otro requisito señalado en las leyes aplicables para acreditar las mismas."

⁸¹ Tesis 1a. XCVII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, página 1094, registro digital: 2008636.



en el artículo 28 constitucional, ya que en aquélla se atribuyeron a la Procuraduría Federal del Consumidor las facultades que se consideraron necesarias para que la protección del derecho de los consumidores sea eficaz y se establecieron los mecanismos para realizar dicha protección."

147. Por otra parte, los principios de seguridad jurídica y legalidad encuentran fundamento en los artículos 14 y 16, primer párrafo, de la Carta Magna.⁸²

148. En el amparo en revisión 346/2021, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo, sobre el principio de seguridad jurídica 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 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.

⁸² **Artículo 14.** ...

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

Artículo 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. ..."



"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 éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la



forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.'..."

149. Tanto en el caso citado por el Máximo Tribunal en esta ejecutoria, como en otras,⁸³ la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en interpretación del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 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 éstos conozcan en todo momento su situación frente a la ley.

150. 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.

151. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 718/2018, sostuvo que el sistema más amplio y protector de dicho principio frente al actuar de la autoridad, es la aplicación y observancia del diverso principio de legalidad:

"... En esa inteligencia, uno de los mecanismos más útiles y seguros para mantener el orden jurídico vigente en un Estado y, ofrecer de esa manera a los administrados las condiciones necesarias que los conduzcan a la justicia social y al bien común, lo es, significativamente, la aplicación y observancia del principio de legalidad.

"De ahí que si el referido principio, significa entonces, el sistema más amplio y protector de la seguridad jurídica de los gobernados frente al actuar de la autoridad, y particularmente frente a la administración pública, es dable colegir que tal axioma constitucional ordena a los operadores jurídicos, en especial los

⁸³ 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.



jueces, vigilar que "el acto administrativo sea la consecuencia más clara de la sumisión de toda la función de esta rama de gobierno, a un régimen de derecho. ..."

152. Sobre este principio, el Pleno del Máximo Tribunal, al emitir el fallo del cual derivó la tesis jurisprudencial P./J. 50/2000,⁸⁴ definió que se orienta a proteger y defender a los particulares frente a la arbitrariedad del Estado, pero también tiene por objeto garantizar el pleno ejercicio de las facultades que legal y razonablemente le estén atribuidas a una autoridad, sin que se vea afectada en su esfera competencial por una diversa.

153. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso *García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú*,⁸⁵ en el párrafo 187 de su fallo adujo que en un Estado de Derecho, el principio de legalidad, entre otros, preside la actuación de todos los órganos estatales en sus respectivas competencias:

"187. La Corte ha señalado que en un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo."

154. Conforme a lo expuesto, el principio de legalidad constituye no sólo una garantía de seguridad jurídica que permite a los gobernados evitar el abuso frente a los actos de autoridad, sino también, constriñe a respetar, entre autoridades, el orden jurídico y, sobre todo, que no se afecte la esfera de competencia que corresponde a cada una.

155. La exposición sobre los derechos a la libertad de comercio, a la libre concurrencia y competencia económica, de los consumidores y los principios de seguridad jurídica y legalidad pone en evidencia la existencia de elemen-

⁸⁴ Tesis P./J. 50/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 813, registro digital: 192076, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES."

⁸⁵ Caso *García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párrafo 187.



tos para considerar actualizada la apariencia del buen derecho en favor de las personas quejosas solicitantes de la medida cautelar.

156. En el caso está constatado que vienen en defensa de buenos derechos y que, a partir de su análisis preliminar, es posible descartar que se trate de pretensiones frívolas o meramente temerarias, de modo que es posible que el fallo sea favorable a sus intereses.

157. Llegado a este punto, en que se encuentran colmados los **dos extremos previstos en el artículo 138 de la Ley de Amparo**, corresponde a este Pleno cumplir con el mandato de ponderación.

158. Como se precisó al inicio de la parte considerativa de esta ejecutoria, el Máximo Tribunal ha establecido que si del resultado de esta ponderación se advierte que es mayor la afectación al orden público y al interés social que la apariencia del buen derecho, la suspensión debe negarse. Por tanto, si fuera mayor esta última, la suspensión deberá otorgarse.

159. Ahora, para realizar esta ponderación, importa tener presente que no debe hacerse una confrontación en abstracto entre valores o principios asociados a los elementos de la ponderación, sino que debe ser un ejercicio argumentativo concreto, atendiendo a las particularidades del caso, como lo explicó el Máximo Tribunal en la ejecutoria de la cual derivó la tesis jurisprudencial 1a./J. 56/2015 (10a.),⁸⁶ de rubro "SUSPENSIÓN. LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL ACTO RECLAMADO SE VINCULE AL PAGO DE ALIMENTOS, NO EXCLUYE EL ANÁLISIS DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO.", en la parte que se reproduce:

"... Así, si un acto respecto del cual se solicita la suspensión, es cierto, es susceptible de suspender y no se encuentra la hipótesis a que alude el artículo 129 de la Ley de Amparo, el juzgador, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, tiene la obligación de ponderar la apariencia del buen derecho que le

⁸⁶ Tesis 1a./J. 56/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1594, registro digital: 2010137.



puede corresponder al quejoso y la afectación que dicha medida pueda ocasionar al interés social, para que derivado de ese análisis, determine si es o no factible conceder la suspensión.

"Esta obligación que se deriva desde el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, sin duda busca maximizar la efectividad de la medida suspensiva en el juicio de amparo, pero sin dejar de lado el interés social.

"Para lograr ese propósito, se deja en manos del juzgador la ponderación de referencia.

"Lo anterior es lógico, porque fuera de las hipótesis que prevé el artículo 129 de la Ley de Amparo, en que el legislador expresamente consideró que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, para determinar si se debe o no hacer la ponderación entre la apariencia del buen derecho que le puede asistir al quejoso y la afectación al interés social, no se pueden establecer reglas generales, ya que los elementos que deben tomarse en cuenta en esa ponderación (la apariencia del buen derecho y el perjuicio que se pudiera ocasionar al interés social), deben apreciarse de manera simultánea y, por ende, la decisión que se tome depende de cada caso concreto.

"En efecto, la apariencia del buen derecho consiste en determinar hipotéticamente, con base en un conocimiento superficial del caso, la existencia del derecho cuestionado y las probabilidades de que la sentencia de amparo declare la inconstitucionalidad del acto.

"No obstante, para que ese análisis hipotético sobre la apariencia del buen derecho sea completo, el juzgador no puede dejar de lado el peligro en la demora y los perjuicios de difícil reparación que la negativa de esa medida pudieran ocasionar al quejoso, pues sólo analizando en su conjunto tales aspectos, finalmente podrá ponderar la situación concreta del quejoso frente al perjuicio que la medida suspensiva puede ocasionar al interés social, es decir, sólo a partir de ese análisis, el juzgador podrá determinar cuáles son los daños de difícil reparación que puede sufrir el quejoso en caso de negarse la medida suspensiva; y en su caso, si el perjuicio al interés social o al orden público sería mayor que esos daños, en caso de concederse la suspensión.



"Ahora bien, si el resultado de esa ponderación depende de cada caso en concreto, es dable concluir que, la sola circunstancia de que el acto reclamado se relacione con el pago de una pensión alimenticia, no es suficiente para determinar que en esa hipótesis no puede cobrar aplicación el análisis sobre la apariencia del buen derecho.

"Esto es así, porque como ya se dijo, si bien las hipótesis establecidas en el artículo 129 de la Ley de Amparo, excluyen ese análisis, en tanto que en esas hipótesis el legislador da prevalencia al interés social y a las disposiciones de orden público; para que el juzgador excluya ese análisis, la hipótesis de referencia debe actualizarse plenamente.

"En ese orden de ideas, para excluir ese análisis no basta que el acto reclamado se relacione con el pago de una pensión alimenticia, pues dicho acto, puede ser dictado en diversos sentidos; y por lo mismo, su ejecución puede tener diversas consecuencias, de ahí que, sólo cuando dicho acto tiene como efecto impedir el pago de los alimentos, se actualiza la hipótesis a que alude la fracción IX del artículo 129 de la Ley de Amparo. ..."

160. El Alto Tribunal ha destacado que el examen de ponderación debe estar sustentado en bases objetivas, razonado de manera suficiente y sin ideas preconcebidas sobre la oposición entre el interés individual de las personas quejas y el interés social, según se asienta en la ejecutoria de la que derivó la tesis jurisprudencial 2a./J. 212/2007,⁸⁷ de rubro: "NORMA OFICIAL MEXICANA DE EMERGENCIA NOM-EM-012-SCFI-2006. PROCEDE NEGAR LA SUSPENSIÓN SOLICITADA EN SU CONTRA, YA QUE DE CONCEDERSE SE SEGUIRÍA UN PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL.", en el fragmento siguiente:

"... La figura de la suspensión ha tenido una evolución en el juicio de amparo tendente a una más eficaz protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

"En ese devenir se ha transitado, en forma progresiva, de una aplicación de las disposiciones aplicables que, en algunos casos, indefectiblemente llevaba

⁸⁷ Tesis 2a./J. 212/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 209, registro digital: 170689.



a la negación del otorgamiento de la suspensión, a una doctrina judicial, moldeada por tesis aisladas y la jurisprudencia, en donde esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte de la tesis jurisprudencial P./J. 15/96 antes invocada, ha esclarecido el requisito relativo a la apariencia del buen derecho para el otorgamiento de la medida cautelar, requisito derivado de la naturaleza de la violación alegada prevista en la fracción X del artículo 107 constitucional, sin dejar de observar los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, en la inteligencia de que, a fin de lograr una adecuada aplicación del elemento relativo a la apariencia del buen derecho, el juzgador de amparo, dentro del marco de ciertas reglas, está obligado a llevar a cabo un examen integral de los factores relevantes en juego en el caso concreto, mediante un cuidadoso juicio de ponderación, ya que, por ejemplo, como observa el criterio contenido en la tesis jurisprudencial anteriormente invocada, si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado.

"En todo caso, la valoración concreta que se haga en cada caso individual deberá descansar necesariamente en elementos objetivos. De otro modo, es decir, si el análisis ponderativo que realice el juzgador de amparo no está sujeto a parámetros controlables, existe el riesgo de que pueda producirse un casuismo incontrolable.

"De ahí que los juzgadores de amparo, según sea el caso, al otorgar o negar la suspensión del acto reclamado deben motivar, esto es, justificar su decisión, de conformidad con la tesis jurisprudencial 2a./J. 81/2002, aplicada en forma analógica, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'SUSPENSIÓN DEFINITIVA. AL RESOLVER SOBRE ELLA, EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE EXPONER, EN SU CASO, LOS MOTIVOS POR LOS QUE CONSIDERE SE OCASIONA O NO PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL Y SI SE CONTRAVIENEN O NO DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO.'

"En un Estado constitucional de derecho la defensa o tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales constituye la razón de ser y el eje rector de la jurisdicción constitucional a través de las diversas garantías constitucionales de carácter jurisdiccional, como el juicio de amparo.



"En ocasiones suele sostenerse que existe necesariamente una contraposición irreconciliable entre la idea de derechos fundamentales o derechos individuales y nociones tales como bienestar común, interés social u orden público. Sin embargo, no siempre es así, ya que, en algunos casos, los términos de esa relación se pueden armonizar, en tanto que si se protege el interés individual, se protege el bienestar público o el interés social y si se tutela éste se protege el interés individual del titular del derecho fundamental, ya que es un miembro de la sociedad, en el entendido de que ello no implica que los derechos fundamentales sean disponibles por la mayoría. ..."

161. Igualmente, para efectuar el ejercicio de ponderación, resultan orientadoras las consideraciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado a propósito de la ponderación como una de las fases del test de proporcionalidad.⁸⁸

162. Sobre el particular ha dicho, que se trata de realizar un balance entre dos principios que compiten en un caso concreto, para lo cual se *requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta*, es decir, es un análisis de costo-beneficio, considerando *los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados*, como se asienta en la tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.),⁸⁹ de rubro: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."

163. También ha señalado, con más precisión, al resolver la acción de inconstitucionalidad 139/2019, en sesión de cinco de abril de dos mil veintidós, que *este análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho funda-*

⁸⁸ Desde luego, no se desconoce que en materia de libertades económicas no se aplica un test de proporcionalidad o escrutinio estricto, pero aquí lo único que se está haciendo es un ejercicio de ponderación para efectos de suspensión.

⁸⁹ Tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 894, registro digital: 2013136.



mental que supone la medida legislativa examinada frente al grado de realización del fin perseguido y considerar, entre otros, la importancia axiológica del derecho fundamental afectado y del objetivo de la intervención –el valor de los bienes involucrados–, el grado de afectación que resiente cada uno y el grado de certidumbre respecto de que ésta se producirá, como se constata con la reproducción de la parte conducente de la sentencia:

"325. El examen de proporcionalidad en sentido estricto consiste en realizar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Este análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. Dicho de otra manera, en esta fase del escrutinio se requiere realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen con los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

"326. Esto es, el requisito de proporcionalidad en sentido estricto, a diferencia de los de idoneidad y necesidad que entrañan una evaluación fáctica de los medios restrictivos usados en la norma impugnada, es un examen valorativo o axiológico, en el sentido de que se pondera la importancia relativa de proteger un derecho fundamental frente a la de realizar la finalidad constitucional perseguida por la medida impugnada.

"327. En esta etapa del análisis, por ende, es de capital relevancia tener en cuenta la importancia axiológica del derecho fundamental afectado frente a la de realizar el objetivo constitucional perseguido que, como se ha visto, puede ser otro derecho humano o, excepcionalmente, un objetivo colectivo o interés público especialmente relevantes y urgentes. En este sentido, en esta fase del escrutinio es fundamental tener en consideración tanto el valor de los bienes involucrados, como el grado de afectación que resiente cada uno y el grado de certidumbre respecto de que ésta se producirá. Mientras más importante sea proteger un derecho humano específico, mientras mayor sea la afectación que resienta, y mientras mayor sea la certeza de que se producirá ésta, mayor será la resistencia que oponga a su restricción."



164. En este mismo tenor, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay⁹⁰ ha considerado que las medidas cautelares se encuentran limitadas por los principios de necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática:

"... b) Requisito de necesidad en una sociedad democrática

"129. Después de haber analizado la legalidad de la restricción, la Corte considera indispensable destacar que las medidas cautelares que afectan la libertad personal y el derecho de circulación del procesado tienen un carácter excepcional, ya que se encuentran limitadas por el derecho a la presunción de inocencia y los principios de necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática. La jurisprudencia internacional y la normativa penal comparada coinciden en que para aplicar tales medidas cautelares en el proceso penal deben existir indicios suficientes que permitan suponer razonablemente la culpabilidad del imputado y que se presente alguna de las siguientes circunstancias: peligro de fuga del imputado; peligro de que el imputado obstaculice la investigación; y peligro de que el imputado cometa un delito, siendo esta última cuestionada en la actualidad. Asimismo, dichas medidas cautelares no pueden constituirse en un sustituto de la pena privativa de libertad ni cumplir los fines de la misma, lo cual puede suceder si se continúa aplicando cuando ha dejado de cumplir con las funciones arriba mencionadas. De lo contrario, la aplicación de una medida cautelar que afecte la libertad personal y el derecho de circulación del procesado sería lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo cual contradice principios generales del derecho universalmente reconocidos. ..."

165. Por su parte, la doctrina aporta mayor información cuando explica que la ponderación puede realizarse considerando la importancia del derecho fundamental que pueda verse afectado y de los motivos que impulsan la intervención, la intensidad de los prejuicios que se causan y la certeza de que éstos se causarán, a fin de determinar si la satisfacción de uno de ellos justifica la afectación sufrida por el otro:

⁹⁰ Fallado el treinta y uno de agosto de dos mil cuatro, párrafo 129, disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf.



"En virtud de esta ley, la ponderación se efectúa en tres pasos elementales:

"1) valorar la importancia de la posición que en el caso guarda el derecho fundamental conforme al grado de incumplimiento o perjuicio que se le ocasiona; 2) valorar los mismos aspectos con relación al principio que impulsa dicha intervención; y 3) determinar si la importancia de realizar uno de estos principios compensa la insatisfacción que produce a su contrario, y establecer a la vista de todas las circunstancias del caso cuál de ellos amerita mayor protección. Así, se sopesa la importancia de las posiciones jurídicas en conflicto, para 'establecer cuál de los intereses, que tienen el mismo rango en abstracto, posee mayor peso en el caso concreto', y así elaborar una 'regla de precedencia condicionada', es decir, una norma que indique las circunstancias en que ha de preferirse una posición sobre otra.

"El siguiente problema metodológico ha sido cómo valorar cada posición en la ponderación. Este procedimiento se encuentra hoy muy bien estructurado gracias a Robert Alexy, quien lo perfeccionó en el ensayo que expone su 'fórmula del peso' –a mi juicio, la cima del pensamiento de este autor–, y con la cual responde a la crítica relativa al elevado nivel de abstracción de la ley de la ponderación y la necesidad de elaborar una ley intermedia que, basada en aquélla, sirva para transitar a los niveles concretos de ponderación de cada caso particular. Esta fórmula propone un procedimiento mediante el cual se concretizan los grados de afectación que en su colisión sufren el derecho fundamental por la intervención, y el fin legítimo en caso de no ser satisfecho, de conformidad con tres parámetros: 1) la intensidad de dichos perjuicios; 2) la importancia constitucional abstracta de cada principio; y, 3) la certeza con la que se les causaría dicha afectación.⁹¹

166. Con el auxilio de estas ideas orientadoras, se procede a examinar los principios y bienes jurídicos que se relacionan con las normas reclamadas, el grado de afectación que pueden sufrir de concederse o negarse la medida y

⁹¹ Sánchez Gil Rubén. "Proporcionalidad y juicio constitucional en México". El Test de Proporcionalidad. Convergencias y Divergencias. González Carvallo Diana Beatriz y Sánchez Gil Rubén (Coords.). Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales, México, 2021. pp. 38 y 39.



el grado de certidumbre que se tiene de que se produzca tal afectación en estos escenarios.

167. El derecho a la salud tiene un valor supremo en el ordenamiento, sólo por debajo al derecho a la vida, como se desprende de las tesis jurisprudenciales del Máximo Tribunal, que ponen en evidencia la importancia de que toda persona goce del mayor grado de bienestar posible y la gravedad que puede alcanzar una violación a ese derecho en tanto puede conducir a la muerte.

168. Así se desprende de las tesis jurisprudenciales P./J. 25/2011,⁹² de rubro: "PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA LEY RELATIVA NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE COMERCIO." y P./J. 6/2022 (11a.),⁹³ con 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." y de las tesis aisladas 1a. IX/2019 (10a.),⁹⁴ de rubro: "DERECHOS A LA SALUD Y VIDA DE LOS NIÑOS COMO LÍMITE A LOS DERECHOS A LA PRIVACIDAD FAMILIAR Y LIBERTAD RELIGIOSA." y 1a. XI/2019 (10a.),⁹⁵ con rubro: "AUTONOMÍA PARENTAL. LINEAMIENTOS PARA SU INTERVENCIÓN POR PARTE DEL ESTADO EN UN CONTEXTO MÉDICO.", por mencionar algunas.

169. La libertad de comercio tiene también un reconocimiento constitucional importante, en tanto que se le asocia con la producción de la riqueza que permite a las personas la satisfacción de sus necesidades básicas y no básicas y su desarrollo personal, profesional y social, pero condicionado a su regulación legal, según ha precisado el Máximo Tribunal en la ejecutoria de la cual derivó

⁹² Tesis P./J. 25/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 9, registro digital: 161230.

⁹³ Tesis P./J. 6/2022 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 11, registro digital: 2025292.

⁹⁴ Tesis 1a. IX/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 720, registro digital: 2019242.

⁹⁵ Tesis 1a. XI/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 713, registro digital: 2019214.



la tesis P. VII/2011,⁹⁶ de rubro: "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.", en la parte que dijo:

"... Aunque la libertad de trabajo, comercio e industria se cuenta entre las garantías individuales fundamentales de los individuos, no podemos olvidar que, por un lado, se trata de un derecho que la misma Constitución consagra en una fórmula cuya ambigüedad no llega a velar una directa alusión a una estructura regulativa condicionante.

"(Al pie, aparece la siguiente nota):

"A pesar de su condición de garantía individual clásica, la libertad de trabajo es un derecho cuyo ejercicio todos los Estados actuales someten a una disciplina regulativa intensa. A ella sin duda hay que remitir la referencia que el artículo 5o. realiza a la posibilidad de condicionar o limitar la misma por la vía legislativa, judicial o gubernativa –aunque ello, como el quejoso señala, no significa que el legislador tenga carta blanca a la hora de hacer cualquier tipo de regulación que considere oportuna–. El primer párrafo del artículo 5o. de la Constitución Federal es, recordemos, del tenor siguiente: (se transcribe)"

170. Además, el derecho a la libre concurrencia y a la competencia en los mercados, asociado al principio de funcionamiento eficiente de los mercados, también está reconocido como condición para la producción de la riqueza social y el acceso de la población a los bienes y servicios públicos y privados que permiten la atención de sus requerimientos de subsistencia y desarrollo y el acceso a un mejor nivel de vida, en tanto da cabida a procesos de oferta y de demanda más robustos, con mayores estándares de calidad en favor de los consumidores.

171. En este contexto, los derechos de los consumidores, también reconocidos constitucionalmente, cumplen una función social de gran valor pues buscan contrarrestar las asimetrías naturales existentes entre ellos y los proveedores

⁹⁶ Tesis P. VII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24. Registro digital: 161364.



de los satisfactores –productores, comercializadores, distribuidores, intermediarios, etcétera–, para lograr condiciones de vida más igualitarias.

172. De igual forma, los principios de seguridad jurídica, legalidad, subordinación jerárquica y reserva de ley tienen gran relevancia por su valor democrático en cuanto generan certidumbre en las personas en su relación con otros, los protegen frente a la conducta arbitraria de la autoridad y garantizan que sean los órganos parlamentarios, como representantes de la voluntad general, quienes adopten las decisiones relevantes en cuestiones atinentes a las restricciones de las libertades públicas.

173. En este primer nivel de análisis, podría afirmarse que la protección del derecho a la salud de los adultos y de los menores puede resultar prevalente, en la mayor parte de los casos, sobre las libertades económicas –de comercio y de competencia– y los derechos de los consumidores dada la jerarquía de los bienes tutelados, aunque no podría soslayarse la relevancia de los principios de legalidad y seguridad jurídica para la vida democrática y la paz social.

174. Ahora toca analizar el grado de afectación de los bienes y derechos en examen.

175. Ha quedado expuesto de manera abundante el consenso sobre los daños a la salud que causa el consumo de productos del tabaco en personas de todas las edades, quienes pueden sufrir afectaciones en su desarrollo y más específicamente en su salud a consecuencia de enfermedades respiratorias directamente causadas por el consumo del tabaco –enfermedad pulmonar obstructiva crónica y cáncer de pulmón– que representan la décima causa de muerte de varones y la octava causa de muerte de mujeres en nuestro país y que en instancias internacionales se considera una de las principales enfermedades prevenibles.⁹⁷

⁹⁷ Es relevante mencionar que, sin soslayar el número de muertes y enfermedades derivadas del consumo del tabaco, no se advierte que en México la Secretaría de Salud tenga catalogado al tabaquismo como una epidemia, por esta razón no se actualiza en el caso el supuesto descrito en el artículo 129, fracción V, de la Ley de Amparo, conforme al cual se sigue perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público, cuando de concederse la suspensión se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave.



176. También ha quedado demostrado que el consejo de naciones ha arribado a la conclusión de que la apreciación sobre esos daños está soportada en evidencias científicas.

177. Sin embargo, estas reflexiones no bastan para hacer este examen de ponderación, porque las normas cuya suspensión se pretende no prohíben el consumo del tabaco, sino que sólo prohíben la realización de ciertas acciones –la exhibición directa e indirecta de productos de tabaco– que, según se afirma por organismos internacionales, pueden incidir de alguna forma en la iniciación de los jóvenes en el consumo del tabaco o en la comercialización de dichos productos.

178. Aquí es relevante señalar que según la información disponible de la Organización Mundial de la Salud, de la cual se ha dado noticia, la exhibición de los productos del tabaco en los puntos de venta es una forma de promoción y que se recomienda a los Estados prohibir la promoción –junto con la publicidad y patrocinio– si su Constitución lo permite o regularla con ciertos objetivos específicamente definidos para desalentar su consumo.

179. Igualmente se trae a cuenta el estudio⁹⁸ según el cual existe evidencia científica de que la exhibición de los productos del tabaco en puntos de venta incentiva su compra, aunque sobre el tema también tendría que considerarse la información aportada por las personas comparecientes con la calidad de *amicus curiae* que, como se describió oportunamente, consiste en diversos estudios conforme a los cuales no existen pruebas sobre que la prohibición de exhibir productos del tabaco haya contribuido a reducir la prevalencia del tabaquismo o el consumo de cigarrillos en los países donde se han instrumentado.

180. Importa decir que la evidencia científica a que se refieren las fuentes mencionadas en primer término, no está a disposición de este Pleno, como tampoco lo estuvo a la de los tribunales contendientes, lo que impide hacer una apreciación de ella así fuera somera y superficial, conforme a los lineamientos

⁹⁸ Laverty, Anthony A., et. al., "Child awareness of and access to cigarettes: impacts of the point-of-sale display ban in England", in *Tobacco control, New Zealand, September 2019, volumen 28*. Consultado en: <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/28/5/526>.



sentados en la tesis 1a. CLXXXVII/2006,⁹⁹ de rubro: "CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS. CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN TENER PARA QUE PUEDAN SER TOMADOS EN CUENTA POR EL JUZGADOR AL MOMENTO DE EMITIR SU FALLO."; sin embargo, resulta razonable considerar que la exhibición pública de los productos de tabaco en los puntos de venta puede ser útil para despertar el interés de las personas menores y adolescentes por consumir ciertos productos del tabaco, para motivar las llamadas "compras de impulso", y para proporcionar información a cualquier persona interesada en adquirirlos.¹⁰⁰

181. Quizá pueda alentar el interés de las niñas, niños y adolescentes por iniciarse en el consumo del tabaco, pero es claro que ese interés también puede ser motivado por otros factores como la imitación de prácticas en el seno familiar o del grupo social al que pertenezcan, los patrones culturales asociados al tabaco, los procesos psicoemocionales asociados a las adicciones, por ejemplo; y que al margen de las normas reclamadas está prohibida la venta de productos del tabaco a menores, conforme al artículo 15 de la Ley General para el Control del Tabaco.

182. El citado numeral impone a todo aquel que comercie, venda, distribuya o suministre productos del tabaco, la obligación de exigir a la persona que se presente a adquirirlos que acredite su mayoría de edad con identificación

⁹⁹ Tesis 1a. CLXXXVII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, marzo de 2007, página 258, registro digital: 173072.

¹⁰⁰ A propósito de las compras de impulso cabe decir que se trata de un tipo de compra realizada de forma espontánea, esto es, no premeditada. (Así se define en https://es.wikipedia.org/wiki/Compra_por_impulso.)

En esa línea, en diverso artículo titulado "Técnicas de Marketing para provocar la compra por impulso", se señala que las campañas de publicidad y las promociones se orientan a estimular las emociones, como mecanismo para aumentar un consumo más o menos impulsivo en el entendido que la publicidad de los productos y la manera de promocionarlos influye en la idea inconsciente que nos vamos creando sobre ellos y en la predisposición a incluirlos en nuestra compra.

La efectividad de las estrategias para incentivar las compras de impulso, puede medirse, por ejemplo en los establecimientos y puntos de venta donde, de acuerdo a estudios sobre el comportamiento del consumidor, el acto de compra puede seguir un patrón racional o uno irracional, éste último detona precisamente la compra por impulso ante los estímulos del punto de venta que despiertan el deseo de comprar artículos que no son estrictamente necesarios. Son compras clave en un establecimiento de libre servicio porque representan el 55 % de las compras del cliente-. (Información extraída de https://es.wikipedia.org/wiki/Compra_por_impulso.)



oficial con fotografía, sin la cual no podrá realizarse la operación y, además al prohibir de forma expresa el comercio, venta, distribución o suministro de tales productos a menores de edad.¹⁰¹

183. Finalmente, es cierto que razonablemente debe admitirse la probabilidad de que las personas fumadoras disminuyan el consumo de tabaco o eventualmente lo abandonen, si no visualizan los productos exhibidos en los puntos de venta. Sin embargo, la dimensión de esta posibilidad es incierta, sobre todo porque al no estar prohibida la comercialización de los productos, inevitablemente los fumadores los adquirirán si tienen la adicción o si simplemente tienen la apetencia de hacerlo, aunque para ello tuvieran que prescindir de esa fuente de información, acudiendo a sus experiencias personales o a fuentes informales –redes sociales, clubes, comercio informal o mercado negro, por ejemplo–.

184. Entonces, no existen elementos de juicio que conduzcan a afirmar con cierta certeza que la exhibición de productos de tabaco en los puntos de venta causa una afectación inmediata y grave al derecho a la salud y correlativamente, que existe urgencia en que se ejecute la prohibición porque vaya a generarse un beneficio significativo y directo en el disfrute de ese derecho humano.

185. Concorre a soportar esta conclusión, la observación de que el sistema normativo al que se incorporan las prohibiciones reclamadas ya contiene un sinnúmero de regulaciones orientadas a preservar la salud de las personas y específicamente de las infancias, frente a las consecuencias dañinas del consumo de productos de tabaco.

186. En efecto, en la Ley General para el Control del Tabaco se contienen, entre otras, medidas regulatorias sobre los siguientes aspectos:

"Artículo 15. Quien comercie, venda, distribuya o suministre productos del tabaco tendrá las siguientes obligaciones:

¹⁰¹ "Artículo 15. Quien comercie, venda, distribuya o suministre productos del tabaco tendrá las siguientes obligaciones:

"I. Mantener un anuncio situado al interior del establecimiento con las leyendas sobre la prohibición de comercio, venta, distribución o suministro a menores;

"II. Exigir a la persona que se presente a adquirir productos del tabaco que acredite su mayoría de edad con identificación oficial con fotografía, sin la cual no podrá realizarse lo anterior; ..."



"I. Mantener un anuncio situado al interior del establecimiento con las leyendas sobre la prohibición de comercio, venta, distribución o suministro a menores;

"II. Exigir a la persona que se presente a adquirir productos del tabaco que acredite su mayoría de edad con identificación oficial con fotografía, sin la cual no podrá realizarse lo anterior;

"III. Exhibir en los establecimientos las leyendas de advertencia, imágenes y pictogramas autorizados por la Secretaría, y

"IV. Las demás referentes al comercio, suministro, distribución y venta de productos del tabaco establecidos en esta Ley, en la Ley General de Salud, y en todas las disposiciones aplicables.

"El presente artículo se sujetará a lo establecido en los reglamentos correspondientes y demás disposiciones aplicables."

"Artículo 16. Se prohíbe:

"I. Comerciar, vender, distribuir o suministrar cigarrillos por unidad o en empaques, que contengan menos de catorce o más de veinticinco unidades, o tabaco picado en bolsas de menos de diez gramos;

"II. Colocar los cigarrillos en sitios que le permitan al consumidor tomarlos directamente;

"III. Comerciar, vender, distribuir o exhibir cualquier producto del tabaco a través de distribuidores automáticos o máquinas expendedoras;

"IV. Comerciar, vender o distribuir al consumidor final cualquier producto del tabaco por teléfono, correo, internet o cualquier otro medio de comunicación;

"V. Distribuir gratuitamente productos del tabaco al público en general y/o con fines de promoción, y

"VI. Comerciar, vender, distribuir, exhibir, promocionar o producir cualquier objeto que no sea un producto del tabaco, que contenga alguno de los elemen-



tos de la marca o cualquier tipo de diseño o señal auditiva que lo identifique con productos del tabaco. ..."

"Artículo 23. Queda prohibido realizar toda forma de publicidad, promoción y patrocinio de los productos elaborados con tabaco, en forma directa o indirecta, a través de cualquier medio de difusión o comunicación que pretenda posicionar los elementos de la marca de éstos, que fomente la compra, el consumo o preferencia por parte de la población."

"Artículo 26. Queda prohibido a cualquier persona consumir o tener encendido cualquier producto del tabaco y nicotina en los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco y emisiones, en los espacios cerrados, los lugares de trabajo, el transporte público, espacios de concurrencia colectiva, las escuelas públicas y privadas en todos los niveles educativos y en cualquier otro lugar con acceso al público que en forma expresa lo establezca la Secretaría.

"En dichos lugares se fijará en el interior y en el exterior los letreros, logotipos y emblemas que establezca la Secretaría."

"Artículo 27. En lugares con acceso al público en forma libre o restringida, lugares de trabajo con o sin atención al público, públicos o privados, podrán existir zonas exclusivamente para fumar, las cuales deberán ubicarse solamente en espacios al aire libre de conformidad con las disposiciones que establezca la Secretaría."

187. Como consecuencia de lo anterior, tampoco representa una afectación significativa e inmediata a los principios de eficiencia y eficacia presupuestales, en tanto que no se trata de una medida que de manera cierta e inmediata disminuya el consumo de productos de tabaco.

188. Por las mismas razones, tampoco lo es para el derecho a un medio ambiente sano, pues tampoco hay evidencia de que incidirá de manera inmediata e importante en la emisión de sustancias contaminantes.

189. Hasta aquí el análisis sobre el grado de afectación que las conductas prohibidas por los preceptos reclamados causan a los derechos implicados en las finalidades de orden público y el interés social perseguidas por la reglamen-



tación impugnada y del nivel de certeza que se tiene sobre la urgencia de ejecutar tales prohibiciones.

190. Toca realizar el mismo ejercicio tratándose de los derechos a las libertades económicas y a los derechos de los consumidores defendidos por las personas solicitantes de la medida cautelar, así como de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

191. Desde luego, importa aclarar que este examen preliminar en modo alguno prejuzga sobre si las personas quejasas tienen legitimación para hacer valer estos derechos o si está demostrada su violación, porque esas cuestiones atañen al fondo del asunto.

192. El ejercicio de la libertad de comercio supone que las personas puedan realizar su actividad económica, la cual ordinariamente se desarrolla a través de actos de oferta y demanda de bienes y servicios.

193. Un elemento consustancial de estos actos es sin duda la identificación del objeto de la transacción, la cual incluye la descripción del producto, sus características, sus cualidades y las diferencias específicas que tienen respecto de otros bienes o servicios sustitutos o relacionados.

194. En el tráfico económico ordinario, las operaciones no pueden realizarse si las partes no cuentan con esta información, de la cual depende que las partes establezcan la relación de costo de producción y de precio.

195. Como está plenamente documentado en el sistema de derechos de los consumidores, la disponibilidad de esta información es condición necesaria para que los adquirentes de los bienes y servicios estén en condiciones de realizar una compra que satisfaga de la mejor manera posible sus necesidades, es decir, en las mejores condiciones de calidad y precio.

196. Por tanto, en condiciones ordinarias, en cualquier mercado, es impenable que el consumidor no pueda visualizar los diversos productos ofertados por los agentes económicos que concurren a un mercado para compararlos entre sí y decidir si, con la información que obtiene de la revisión física del producto y de cualquier otro medio, como puede ser la publicidad y las experiencias de



consumo de otros usuarios, le resulta conveniente adquirir el producto a cierto precio.

197. En suma, la exhibición de los productos en los puntos de venta es una condición ordinariamente necesaria y determinante del acto de comercio.

198. Más aún, admitiendo que el Estado Mexicano ha contraído compromisos internacionales para adoptar una política antibacaco eficiente, la cual incluye la opción de prohibir el consumo de productos de tabaco o imponerle restricciones severas, no puede desconocerse que las personas fumadoras, que según las cifras citadas en otra parte de este fallo representan alrededor del 6.4 por ciento de la población total del país (5.5 millones) constituyen una minoría cuyos derechos también merecen ser considerados en este examen preliminar para decretar la medida cautelar.

199. Desde otro punto de vista, el atinente al funcionamiento eficiente de los mercados, existe el riesgo inminente de que las prohibiciones reclamadas generen una distorsión en las pautas de oferta y demanda que podrían afectar de manera grave e inmediata a los distintos eslabones de la cadena comercial, la cual incluye no sólo a las grandes empresas tabacaleras –cuyos intereses económicos han frenado claramente las políticas antibacaco en el mundo–, sino también a otros productores de insumos y distribuidores de mediano y pequeño tamaño que obtienen beneficios directos por la venta de productos de tabaco y beneficios indirectos que derivan de la función que desempeñan estos productos como "ganchos"¹⁰² para incitar a los consumidores a acudir a los puntos de venta y luego comprar otros productos de consumo cotidiano.

¹⁰² Consultoras especializadas en *branding* o gestión de marca (Coleman CBX es una red independiente de consultorías estratégicas de *branding* con experiencia en Europa, América y Asia en *Brand Management*, según información de su sitio web <https://colemancbx.com/sobre-nosotros/>) y expertos (Cohen y Aguirre *Lobby Solutions* es un grupo de expertos de diferentes nacionalidades iberoamericanas con formación y experiencia en distintas aéreas empresariales, tales como: economía, leyes, procesos industriales, negociación y marketing, de acuerdo con la información consultable en <https://cohenyaguirre.es/>) explican que un producto gancho es aquel que, por sus características concretas o precio, se utiliza como reclamo atractivo para venderse, o incluso para promover la venta de otros productos que son similares o complementarios (Cohen y Aguirre *Lobby Solutions* es un grupo de expertos de diferentes nacionalidades iberoamericanas con formación y experiencia en distintas aéreas empresariales, tales como: economía, leyes, procesos industriales, negociación y marketing, de acuerdo con la información consultable en <https://cohenyaguirre.es/>.)



200. En ese contexto, no puede negarse que con la prohibición de exhibir los productos de tabaco al interior de los establecimientos y puntos de venta se generaría una afectación inminente y directa a éstos, no sólo en cuanto a la venta de tales productos, sino también de aquellos que los consumidores adquirirían de forma complementaria al acudir a dichos espacios.

201. Según datos proporcionados por el presidente del Consejo para el Desarrollo del Fomento del Pequeño Comercio y la Empresa Familiar –con Comercio Pequeño–,¹⁰³ se pronostica que derivado de las prohibiciones reclamadas, los pequeños comerciantes podrían tener afectaciones de un diez a un veinticinco por ciento, pues la venta de los productos del tabaco efectivamente funciona como un gancho para adquirir otro tipo de mercancía.¹⁰⁴

202. En tanto que de acuerdo con información del presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana de la Ciudad de México –COPAR-MEX–, el impacto de afectación económica a los pequeños comercios estimados en un total de 85,000 tiendas de abarrotes que actualmente existen en la entidad–, se pronosticó en un veinticinco por ciento del total de sus ventas.¹⁰⁵

203. De lo anterior se sigue que la prohibición de exhibir los productos de tabaco en los puntos de venta significa para las libertades de comercio, libre competencia y competencia económica y para los derechos de los consumidores una afectación grave e inmediata que podría tener incidencia en el núcleo central de cada uno de esos derechos.

204. Además, es razonable afirmar que de acuerdo con las razones expuestas, existe un alto grado de certeza sobre la afectación que de forma inmi-

¹⁰³ Con Comercio Pequeño es un grupo de comerciantes en pequeño y empresas familiares que, entre otras cosas, defiende y promueve los intereses del sector ante autoridades, competidores desleales y proveedores que controlan el sector, así se advierte de su sitio web <https://www.concomercio.org.mx/nosotros>.

¹⁰⁴ "Medidas antitabaco evaporan 25 % de las ventas de las tienditas", artículo de Elizabeth López Argueta, publicado el dieciocho de enero de dos mil veintitrés en <https://www.eleconomista.com.mx/el-empresario/Medidas-antitabaco-evaporan-25-de-las-ventas-de-las-tienditas-20230118-0081.html>.

¹⁰⁵ "Empresarios de CDMX ven riesgos económicos por regulación al tabaco", artículo de Camila Ayala Espinosa, publicado el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, en <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Empresarios-de-CDMX-ven-riesgos-economicos-por-regulacion-al-tabaco-20230115-0016.html>.



nente e inmediata sufrirían esos derechos con las prohibiciones reclamadas, en la medida en que precisamente es expresa la intención del autor de las normas de inhibir los actos de comercialización de los productos del tabaco y, de aplicarlas, no hay duda que el mercado enseguida resentiría las consecuencias.

205. En este orden de ideas, el resultado de la ponderación aporta elementos para considerar que frente al orden público y el interés social que persiguen las normas reglamentarias reclamadas, debe prevalecer el buen derecho defendido por las personas solicitantes de la medida en tanto que no hay elementos objetivos que permitan afirmar que es urgente la ejecución de las prohibiciones en materia de exhibición de los productos de tabaco en los puntos de venta y que, en cambio, existe peligro en la demora, dado que es posible aseverar que tales prohibiciones podrán causar de manera inmediata una afectación o interferencia graves a los derechos señalados como violados en las demandas de amparo.

206. Por tanto, a la pregunta **¿es procedente conceder la suspensión provisional respecto del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós –específicamente de los artículos 2, fracciones VI Bis, VI Ter, XVII y XVIII, 33, fracción II Bis, 40, fracciones IX y XII y 50 Bis, así como de los transitorios primero, segundo, tercero y cuarto, que reglamentan la prohibición de exhibición directa, indirecta y de publicidad de productos de tabaco al interior de los establecimientos y puntos de venta–?** debe responderse que sí es procedente conceder la suspensión para que no se apliquen a la parte quejosa las prohibiciones contenidas en esos preceptos, en el entendido de que en modo alguno queda liberada de acatar puntualmente todas las restricciones existentes en la materia.

207. Finalmente, la decisión de otorgar la medida cautelar toma en consideración lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria de la que ya se dio noticia, en donde dijo que, por regla general, debe concederse la medida cuando se demuestre la apariencia del buen derecho excepto que existan razones de orden público de mayor entidad para negarla, porque de esta manera se privilegia el acceso a la justicia.

208. Si a la postre, las prohibiciones reclamadas resultaran constitucionales y se negara el amparo, la medida cautelar solamente habría diferido su aplica-



ción, lo cual innegablemente redundará en la satisfacción de su finalidad de evitar que mientras se dicte sentencia en los juicios de amparo, las personas quejosas resientan los efectos y consecuencias de esos actos, cuya constitucionalidad será analizada, en su oportunidad, en la sentencia de amparo.

VIII. Decisión

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—**No existe** la contradicción de criterios enunciada en el considerando V de esta determinación.

SEGUNDO.—**Sí existe** la contradicción denunciada entre los criterios enunciados en el considerando IV de la presente resolución.

TERCERO.—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, acorde a las consideraciones de esta resolución.

Notifíquese, con testimonio de esta ejecutoria a los Tribunales Colegiados participantes, elabórense la tesis correspondiente; una vez aprobada remítanse, 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 expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por unanimidad de votos de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos (presidenta y ponente), la Magistrada Rosa Elena González Tirado y el Magistrado Gaspar Paulín Carmona, ante la secretaria del Pleno Tania Álvarez Escorza, que autoriza y da fe.

El treinta de junio de dos mil veintitrés, Tania Alvarez Escorza, 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 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.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), 1a./J. 21/2023 (11a.), P./J. 5/2022 (11a.), P./J. 19/2020 (10a.), 1a./J. 8/2019 (10a.), 2a./J. 9/2017 (10a.), P./J. 5/2014 (10a.), 1a./J. 56/2015 (10a.) y P./J. 6/2022 (11a.) y aisladas 2a. LXV/2019 (10a.), 1a. CCCXIII/2018 (10a.), 1a. CIII/2015 (10a.), 1a. XLIV/2018 (10a.), 1a. XCVII/2015 (10a.), 1a. IX/2019 (10a.) y 1a. XI/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas, 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas, 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas, 8 de enero de 2021 a las 10:09 horas, 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas, 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas, 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas, 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas, 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas, 11 de mayo de 2018 a las 10:16 horas, 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas y 8 de febrero de 2019 a las 10:10 horas, respectivamente.

La tesis de rubro: "INTERÉS SOCIAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO. SU APRECIACIÓN." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 47, Tercera Parte, página 58, con número de registro digital: 818680.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 119/2014 (10a.) y P./J. 3/2022 (11a.) y aisladas 2a. XXIX/2004 y 2a. XXIII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 768; Undécima Época, Libro 12, Tomo I, abril de 2022, página 5 y *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIX, mayo de 2004, página 624; y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de mayo de 2016 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 1376, con números de registro digital: 2007932, 2024425, 181418 y 2011614, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LOS PRECEPTOS DEL REGLAMENTO DE LA LEY



GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO QUE ESTABLECEN LAS PROHIBICIONES DE EXHIBICIÓN DIRECTA, INDIRECTA Y DE PUBLICIDAD DE LOS PRODUCTOS DE ÉSTE AL INTERIOR DE LOS ESTABLECIMIENTOS Y PUNTOS DE VENTA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar la procedencia de la suspensión respecto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2022, específicamente de los artículos 2, fracciones VI Bis, VI Ter, XVII y XVIII, 33, fracción II Bis, 40, fracciones IX y XII y 50 Bis, así como de los transitorios primero, segundo, tercero y cuarto, que establecen las prohibiciones de exhibición directa, indirecta y de publicidad de los productos de tabaco al interior de los establecimientos y puntos de venta, pues mientras unos tribunales negaron la suspensión al considerar que de otorgarla se causaría un perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, el otro tribunal determinó concederla al estimar que por encima del interés social debe prevalecer la apariencia del buen derecho.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro–Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que sí es procedente conceder la suspensión para el efecto de que no se apliquen a la persona quejosa las prohibiciones reclamadas.

Justificación: El resultado del análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del orden público y el interés social, conforme a los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, revela que por encima de las finalidades perseguidas por las normas reclamadas, de preservar los derechos a la salud y a un medio ambiente sano, así como los principios de eficacia y eficiencia presupuestal en materia de salud, debe prevalecer el buen derecho defendido por las personas solicitantes de la medida cautelar, quienes alegaron violaciones a los derechos fundamentales de libertad de comercio, de libre concurrencia y competencia y de los consumidores, así como a los principios constitucionales de seguridad jurídica y de legalidad, porque no hay elementos objetivos para afirmar que es urgente la ejecución de las prohibiciones reclamadas y, en cambio, existe peligro en la demora dado que pueden generar afectaciones graves por inhibir la comercialización de los productos de tabaco, impedir que las personas fumadoras, entendidas



como una minoría, tengan la información que les permita ejercer sus derechos como consumidoras y por alterar el funcionamiento del mercado. Por lo tanto, es procedente conceder la suspensión para que no se apliquen a la parte quejosa las prohibiciones contenidas en las disposiciones reglamentarias reclamadas, en el entendido de que, en modo alguno, queda liberada de acatar las demás restricciones previstas en la normatividad aplicable.

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

PR.A.CN. J/10 A (11a.)

Contradicción de criterios 111/2023 y su acumulada 115/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 25 de mayo de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Tania Alvarez Escorza.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver la queja 142/2023, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver las quejas 80/2023 y 85/2023, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver la queja 100/2023.

Nota: De la sentencia que recayó a la queja 142/2023, resuelta por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, derivó la tesis aislada IV.1o.A.25 A (11a.), de rubro: "TABACO. EN LA REGULACIÓN PARA SU CONTROL Y VENTA EL EJECUTIVO INTERVIENE CON UNA FACULTAD REGLAMENTARIA PARA MANTENER EL ORDEN PÚBLICO Y SI LA NORMATIVIDAD ATIENDE LA NECESIDAD DE PRESERVAR LA SALUD PÚBLICA, QUE ES DE INTERÉS SOCIAL Y EN CUYO MANTENIMIENTO ESTÁ INTERESADA LA SOCIEDAD, LA SUSPENSIÓN QUE SE PIDA EN CONTRA DE SU APLICACIÓN ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de marzo de 2023 a las 10:34 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 23, Tomo IV, marzo de 2023, página 4088, con número de registro digital: 2026247.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SU OTORGAMIENTO CONTRA LA DETENCIÓN O RETENCIÓN DE UNA PERSONA EXTRANJERA EN UNA ESTACIÓN MIGRATORIA, NO DEBE CONDICIONARSE A LA EXHIBICIÓN DE LA SOLICITUD CON RESPONSIVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 102 DE LA LEY DE MIGRACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 147/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO
Y SEGUNDO, AMBOS EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA
DEL NOVENO CIRCUITO. 15 DE JUNIO DE 2023. TRES VOTOS DE
LAS MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS
Y ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO Y DEL MAGISTRADO GAS-
PAR PAULÍN CARMONA, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURREN-
TE. PONENTE: MAGISTRADA ADRIANA LETICIA CAMPUZANO
GALLEGOS. SECRETARIA: ANAID LÓPEZ VERGARA.

I. Competencia

1. Este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, párrafos primero, quinto y séptimo y 107, fracción XIII, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 1, fracción III, 41 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;¹ así como lo

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 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:

"I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer; ..."



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 y 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 publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente, por ser criterios sostenidos por Tribunales Colegiados del Noveno Circuito, perteneciente a la Región Centro-Norte, cuyo conocimiento corresponde a este Pleno Regional al tratarse de materia administrativa.

² **Artículo 1.** Creación y denominación. Se crean los Plenos Regionales que conforman las Regiones Centro-Norte, y Centro Sur, los cuales serán especializados en materias penal, administrativa, civil o de trabajo.

"Su denominación será la siguiente:

1. Plenos Regionales de la Región Centro-Norte: ...

2. Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México."

Artículo 2. Competencia. Los Plenos Regionales conocerán de los asuntos en la materia de su especialidad, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 7, 8, 12, 13, 14 y 15 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales."

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 cuatro Plenos Regionales, cada uno de ellos especializado en materias penal, administrativa, civil o de trabajo."

Artículo 14. Competencia en contradicciones de criterios. Conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución; 42, fracciones I y II de la Ley Orgánica; 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; y ..."



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 la parte quejosa en uno de los criterios contendientes, a través de la Asesora Jurídica Federal Especializada en Atención a Personas en Movilidad y Sujetas a Protección Internacional, adscrita a la Delegación del Instituto de Defensoría Pública en San Luis Potosí, que participó como autorizada en el juicio de amparo correspondiente.

3. Es aplicable, en una parte, la tesis aislada de la Primera Sala, que dice así:

"DIRECTOR DEL INSTITUTO FEDERAL DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA. CUENTA CON LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIAR CONTRADICCIONES DE TESIS CUANDO LOS ASESORES DE ESE INSTITUTO SON AUTORIZADOS EN UNO DE LOS JUICIOS DE AMPARO DE LOS QUE DERIVARON LOS CRITERIOS ANTAGÓNICOS.

"Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito emitieron criterios antagónicos al resolver juicios de amparo directo respecto de los requisitos que debe contener una demanda en los juicios orales mercantiles. Ante ello, el Director del Instituto Federal de la Defensoría Pública denuncia la posible contradicción de criterios, cuya legitimación sustentó en que en una de las controversias de las que derivó uno de los criterios contendientes designó como autorizados a algunos de los asesores de ese instituto, por lo que conforme a sus atribuciones está facultado para realizar esa denuncia.

"Criterio jurídico: De una interpretación de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, 4 y 32, fracciones I y II, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, se desprende que el Director del Instituto Federal de la Defensoría Pública tiene legitimación para denunciar una posible contradicción de tesis cuando en uno de los juicios de amparo de los que derivaron los criterios antagónicos los asesores de ese instituto ejercen la representación de una de las personas contendientes, pues al referido Director le corresponde organizar, dirigir, evaluar



y controlar los servicios que preste esa entidad pública, además de desarrollar aquellas funciones que sean necesarias para cumplir con el objeto de la defensoría.

"Justificación: De conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, tienen legitimación para denunciar una contradicción de tesis quienes fueron 'parte' en los asuntos de donde hayan surgido los criterios contendientes. El concepto de 'parte' comprende a la persona cuyo interés jurídico o legítimo originó su intervención en la litis del asunto, como a sus defensores y autorizados en términos amplios en el juicio de amparo.

"En ese sentido, de una interpretación del artículo 12, párrafo segundo, de la Ley de Amparo se concluye que el autorizado en términos amplios está legitimado para denunciar una 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, pues si bien ese precepto no prevé una facultad expresa para ello, las facultades ahí previstas son enunciativas e instituyen la de realizar cualquier acto necesario para la defensa de los derechos del autorizante.

"Así, en principio pudiera pensarse que quienes tienen legitimación para presentar esta denuncia son directamente los profesionistas que fueron autorizados en los juicios de amparo, pero cuando se trata de asesores jurídicos que pertenecen al Instituto Federal de la Defensoría Pública los que ejercen esa representación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Federal de Defensoría Pública, tales personas actúan sólo en su carácter de servidores públicos en nombre y representación de los servicios que presta ese instituto, el cual, además, jurídicamente es el responsable de que lleven a cabo su labor de forma adecuada.

"Por tales motivos, el Director del Instituto Federal de la Defensoría Pública se encuentra inherentemente facultado para ejercer la denuncia de contradicción, pues acorde con lo previsto en el artículo 32, fracciones I y XIII, de la citada ley de la defensoría, en dicho cargo no sólo se deposita la facultad de organizar, dirigir, evaluar y controlar los servicios que preste esa entidad pública, sino todas aquellas que sean necesarias para cumplir con el objeto de la defensoría y por



ello se encuentra legitimado para denunciar la existencia de una posible contradicción de criterios como parte de las funciones que lleva a cabo."⁴

III. Criterios denunciados

4. Criterio del **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito**, al resolver los recursos de queja administrativa 681/2022, 682/2022, 41/2023, 42/2023 y 43/2023, en sesiones de veintisiete de diciembre de dos mil veintidós y ocho de febrero de dos mil veintitrés.

5. Criterio del **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito**, al resolver los recursos de queja administrativa 67/2023 y 95/2023, en sesiones de nueve y veintisiete de febrero de dos mil veintitrés, respectivamente.

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:⁵

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

⁴ Tesis [A.]: 1a. III/2023 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 24, abril de 2023, Tomo II, pág. 1549. Registro digital: 2026270.

⁵ Al respecto, véanse las 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, pág. 122. Registro 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. Registro 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, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES." y tesis [J.]: P./J. 93/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, pág. 5. Registro 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."



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 en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

7. En el caso, existe una contradicción de criterios entre el sostenido por el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito**, al resolver las quejas administrativas 681/2022, 682/2022, 41/2023, 42/2023 y 43/2023, y los sostenidos por el **Segundo Tribunal Colegiado en las mismas materias y Circuito**, al resolver las quejas administrativas 67/2023 y 95/2023.

8. El **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito**, al resolver el recurso de queja administrativa 681/2022, analizó un asunto con las siguientes características:

<p>Hechos</p>	<p>Una persona física de nacionalidad extranjera promovió juicio de amparo indirecto en el cual reclamó, entre otros actos, la omisión de ordenar su libertad y salida de la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en el Estado de San Luis Potosí, no obstante que habían transcurrido más de treinta y seis horas desde que se le había alojado en el recinto.</p>
<p>Juzgado de Distrito</p>	<p>Se concedió la suspensión de plano para el efecto de que los actos reclamados "<i>cesaran bajo la más estricta responsabilidad de las autoridades señaladas como responsables</i>".</p>



**Consideraciones
del Tribunal
Colegiado de
Circuito**

Los agravios se analizarán con base en el principio de suplencia de la deficiencia de la queja, en términos del artículo 79, fracción VII, de la Ley de Amparo y el "Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas a protección internacional" de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Juzgado de Distrito omitió pronunciarse expresamente sobre si procedía o no dejar a la persona quejosa en inmediata libertad y las medidas de aseguramiento para que surtiera efectos la suspensión, lo que la dejó en estado de indefensión, puesto que se delegó en las autoridades responsables la potestad relacionada con su libertad personal.

Los artículos 11 y 33 constitucionales establecen el derecho fundamental de toda persona a transitar libremente por territorio nacional y la posibilidad de establecer limitaciones a ese derecho, que deben ser detalladas por la autoridad administrativa.

La regla es preservar la libertad y sólo hay algunos casos de excepción que deben quedar debidamente justificados.

Dado el impacto que genera la restricción de la libertad de las personas tratándose de ataques a ese derecho fuera de procedimiento, deportación o expulsión, la Ley de Amparo considera estos casos especialmente graves, por lo que ameritan una tramitación especial y expedita por parte del órgano jurisdiccional correspondiente; tan es así, que procede la suspensión de oficio del acto reclamado.

El artículo 160 de la Ley de Amparo establece que la suspensión de órdenes de deportación o expulsión tiene por efecto que no se ejecuten y que el interesado quede en el lugar en el que se encuentre a disposición del órgano jurisdiccional sólo en lo que se refiere a su libertad personal; el artículo 162 del propio ordenamiento jurídico dispone que cuando el acto reclamado consista en una orden de privación de la libertad personal, la suspensión tendrá el efecto de que no se ejecute o cese inmediatamente, tomándose las medidas que sean necesarias para que la persona quejosa no evada la acción de la justicia; y el artículo 164 prevé que si el acto reclamado es una detención efectuada por autoridades administrativas distintas al Ministerio Público en relación con la comisión de un delito, se ordenará que sin demora cese, poniendo a la parte quejosa en inmediata libertad o a disposición del Ministerio Público, y agrega en su



último párrafo que si la detención no se relaciona con la comisión de un delito, debe ser puesta en inmediata libertad.

Las normas de referencia, analizadas en su conjunto, evidencian la finalidad de preservar la libertad de las personas y, en su caso, afectar ese derecho lo menos posible; más aún si la restricción deriva de una autoridad administrativa y no tiene relación con un hecho ilícito.

El artículo 160 de la Ley de Amparo, al establecer que en caso de órdenes de deportación o expulsión, la suspensión tiene el efecto de que el interesado se quede en el lugar en que se encuentre, a disposición del órgano jurisdiccional, atento al principio *pro persona*, no implica que se quede en la estación migratoria, sino en la circunscripción territorial del Juzgado de Distrito.

Otra interpretación conllevaría criminalizar la actividad migratoria, vulnerando la dignidad humana de las personas que muchas veces se ven obligadas a abandonar su lugar de origen, convirtiéndose en un grupo vulnerable que exige mayor protección en cuanto a sus derechos fundamentales.

En el apartado de excepcionalidad y medidas alternativas del "Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas a protección internacional", la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado lo siguiente:

– La Ley de Migración y su reglamento prevén la detención migratoria como regla y no como excepción.

– La Ley de Migración y su reglamento no evidencian un mayor desarrollo en lo que respecta a medidas alternativas frente a la detención migratoria, aunado a que la aplicación de estas normas en la práctica es aún más restrictiva. Así, la detención migratoria se ha convertido en una regla tanto a nivel normativo como en la práctica.

– En virtud de que la detención migratoria se aplica como regla general, en el país se ha visto un crecimiento en el número de recintos migratorios para alojar a las personas migrantes en situación irregular; lo que da cuenta *"de la importancia que le ha dado el Estado Mexicano a la detención, más allá de procurar medidas alternativas que sean menos lesivas de los derechos humanos de quienes se encuentran en contexto de movilidad"*.



En el propio protocolo, la Corte agregó lo que enseguida se reseña:

– Es pertinente tomar en cuenta los criterios que deben observar las personas juzgadoras al conocer de asuntos relacionados con la detención o privación de libertad personal por motivos migratorios.

– Las restricciones a la libertad personal deben ser seriamente analizadas para determinar su validez constitucional; no es casualidad que la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos la protejan con tanta intensidad y arrebató. Es un derecho de primer rango que sólo puede ser limitado en determinados supuestos de excepcionalidad, puesto que garantiza, a su vez, el pleno ejercicio de otros derechos fundamentales, para un completo desarrollo y bienestar de las personas.

– En relación con las restricciones a la libertad personal, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la ley y su aplicación deben respetar los siguientes requisitos para que no sean arbitrarias:

- i. Que su finalidad sea compatible con la convención.
- ii. Que sean idóneas para cumplir el fin perseguido.
- iii. Que sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa entre todas aquellas que cuenten con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto (de tal manera que las restricciones a la libertad personal sean excepcionales).
- iv. Que sean estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad personal no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas obtenidas y la finalidad perseguida.

– La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha estimado que la excepcionalidad de las medidas privativas de la libertad personal obliga a que los Estados dispongan de un catálogo de medidas alternativas que sean efectivas, por lo que las autoridades competentes deben verificar cada caso para determinar la posibilidad de utilizar medios menos restrictivos.



– El Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria ha señalado que la detención administrativa tiene carácter de último recurso, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, lo que exige definir en la legislación las razones que podrán aducir los Estados para justificarla, como serían: la necesidad de identificar a la persona migrante en situación irregular; el riesgo de que se fugue; o la necesidad de facilitar su expulsión cuando se haya dictado la orden correspondiente.

– La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha estimado que *"es necesaria la existencia de indicios suficientes que persuadan al observador objetivo de que el migrante no va a comparecer al procedimiento administrativo migratorio o va a evadir que se lleve a cabo su deportación"*.

– La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que al momento de la detención, las autoridades competentes deben exponer fundada y razonadamente la necesidad de esa medida, puesto que el mero listado de todas las normas que podrían ser aplicables no satisface el requisito de motivación para evaluar que sea compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

– La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el uso automático de la detención migratoria es contrario al umbral de protección del derecho a la libertad personal y su carácter excepcional como último recurso. La comisión considera que un balance adecuado entre los objetivos legítimos de los Estados en el control migratorio, por un lado, y el respeto del derecho a la libertad personal de los migrantes, por otro, requiere del establecimiento de medidas alternativas que representen medios menos invasivos para lograr el mismo fin.

– La comisión considera que el carácter de última *ratio* atiende a las múltiples afectaciones que genera la privación de la libertad sobre los derechos de las personas, entre ellas, las causadas a la integridad personal y la salud física y psicológica de las personas migrantes detenidas; estima que se debe partir de una presunción de libertad y no de una presunción de detención, en la que la detención migratoria sea la excepción y se justifique sólo cuando sea legal y no arbitraria.

– El alojamiento puede ser controvertido mediante juicio de amparo.



– En tales casos, el órgano jurisdiccional debe distinguir cuáles son los actos reclamados; puede ocurrir que se combata el alojamiento o detención y también la posible deportación de la persona migrante. De ser así, el análisis sobre la suspensión y el otorgamiento del amparo debe ser distinto para cada uno.

– En relación con la suspensión de la detención migratoria es menester ponderar la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención al orden público; si el estudio del caso favorece al buen derecho y no se afecta de manera notable el interés colectivo, la concesión de la medida cautelar tiene como efecto la libertad de la persona migrante.

– En tal caso, la persona juzgadora debe tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio. En virtud de que la detención migratoria busca el correcto desenvolvimiento del procedimiento administrativo hasta su ejecución, se pueden dictar medidas alternativas para que durante la sustanciación de la instancia constitucional se cumpla esa finalidad sin afectar de manera desmedida la libertad personal.

– Para la comparecencia periódica de la persona migrante ante la autoridad migratoria, es pertinente resaltar la buena práctica de algunos órganos jurisdiccionales de amparo que han optado por medidas alternativas al alojamiento; de acuerdo con el principio de excepcionalidad, se han pronunciado a favor del establecimiento de un domicilio dentro de la circunscripción del órgano de amparo donde la persona quejosa pueda ser localizada, la prohibición de ausentarse de ese lugar y la obligación de presentarse las veces que sea requerida por la autoridad administrativa.

– Este curso de acción evita perjuicios innecesarios en los derechos de la persona migrante y, por otro lado, permite la conservación de la materia del juicio de amparo. Tales pautas de actuación pueden tomarse en cuenta por las personas juzgadoras al conocer de la suspensión.

En el caso sí resultaba material y jurídicamente factible conceder la suspensión de oficio y de plano para el efecto de que la parte quejosa pudiera seguir en libertad el trámite del juicio de amparo y para regularizar su situación migratoria.



El Juzgado Federal no acató en su integridad las directrices del protocolo, porque aun cuando concedió la suspensión, no ordenó expresamente la inmediata libertad de la persona quejosa ni dictó las medidas de aseguramiento y eficacia necesarias para la prosecución del juicio de amparo y del eventual procedimiento administrativo que se haya instaurado en su contra.

El artículo 101 de la Ley de Migración establece que una vez emitido el acuerdo de presentación y mientras no se dicte resolución respecto a la situación de la persona extranjera, en los casos y de conformidad con los requisitos señalados en el reglamento, puede ser entregada en custodia de las dos siguientes maneras:

1. Que la custodia sea dada a la representación diplomática del país del que sea nacional.

2. A persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección de los derechos humanos, con la obligación de la persona extranjera de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en la que se encuentre la estación migratoria, a efecto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo.

Debe atenderse a la segunda de estas alternativas, privilegiando la libertad personal de la parte quejosa, pues si se le pone a disposición de un organismo protector de derechos humanos designado por la autoridad responsable, no se le puede privar de su libertad personal.

Tal alternativa implica, a efecto de asegurar el correcto seguimiento del procedimiento administrativo, su obligación de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, para lo cual la persona migrante deberá presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana.

La autoridad migratoria deberá poner a la parte quejosa a disposición de una persona moral o institución con solvencia reconocida que tutele derechos humanos, y serán éstas el medio a través del cual la persona migrante estará en posibilidad de dar cumplimiento al requisito de eficacia, a fin de que no se restrinja su libertad personal y se asegure su estancia en el país durante la sustanciación del procedimiento administrativo.



El artículo 214 del Reglamento de la Ley de Migración dispone que para que el instituto pueda entregar en custodia a la persona extranjera, debe considerarse lo siguiente:

- i. Que haya un impedimento para resolver en definitiva su situación migratoria, de conformidad con los artículos 43 y 111 de la ley.
- ii. Que la persona extranjera no cuente con alerta migratoria.
- iii. Que no haya infringido la ley más de una ocasión.
- iv. Que no se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 43, fracción I, de la ley (relacionados con la seguridad nacional o la seguridad pública).

Para ello deben tomarse en cuenta los datos proporcionados por la persona quejosa en el trámite migratorio y debe ser aprobada por la autoridad administrativa bajo su más estricta responsabilidad.

El artículo 215 del reglamento indica que para la entrega en custodia, es menester una solicitud por escrito que tendrá que ser ratificada mediante comparecencia ante la autoridad administrativa durante los tres días naturales siguientes a su realización.

A la solicitud deben acompañarse los siguientes documentos para cotejo:

- i. Acta constitutiva o instrumento público por el cual se acredite la existencia de la persona moral, así como sus modificaciones, a efecto de verificar que su objeto se relacione con la protección de derechos humanos.
- ii. Instrumento público en que conste el tipo de poder o mandato y las facultades conferidas a los representantes o apoderados para promover actos legales ante autoridades administrativas federales, si el acta constitutiva no los contiene.
- iii. Identificación oficial vigente del representante o apoderado.
- iv. Comprobante de domicilio del lugar en que se llevará a cabo la custodia, cuya fecha de expedición no sea mayor a treinta días naturales.



Una vez autorizada la custodia, debe entregarse la garantía previamente fijada por la autoridad migratoria.

Será la persona moral o institución designada por la autoridad administrativa la que, al asumir la custodia de la parte quejosa, proporcione la responsiva requerida.

Resultan, por tanto, sustancialmente fundados los agravios; lo que conduce a modificar el auto recurrido para el efecto de que la persona quejosa sea puesta en inmediata libertad si esto no ha sucedido, ya que no se advierte que su detención o internamiento en las instalaciones de la estación migratoria sea una medida absolutamente necesaria para que comparezca al procedimiento administrativo que pueda sustanciarse para resolver sobre su situación migratoria o una eventual petición de asilo, y para que, en su caso, pueda ejecutarse la determinación correspondiente.

La indefinida permanencia de las personas peticionarias de amparo en estado de indefensión por una presunta falta administrativa es manifiestamente lesiva de derechos de fundamental importancia, como su libertad personal y los demás derivados, cuya reparación sería imposible aun cuando llegaran a obtener la protección constitucional, pues no habría manera de subsanar los daños sufridos por el periodo de la detención sin plena justificación y que, en realidad, tiene efectos punitivos.

La suspensión queda supeditada al acatamiento de las siguientes condiciones, a efecto de asegurar que la parte quejosa no abandone la circunscripción territorial de la estación migratoria y la continuidad de su trámite:

- a) Asista un día a la semana y de forma ininterrumpida al Juzgado de Distrito a firmar el acta de comparecencia que levante el secretario.
- b) Informe a la estación migratoria y al Juzgado de Distrito dónde puede ser localizada, debiendo tratarse de un lugar en San Luis Potosí, o exprese su imposibilidad al efecto.
- c) En caso de cambio de domicilio, lo informe de inmediato a las autoridades migratorias y al Juzgado de Distrito.
- d) No abandone la demarcación geográfica.
- e) Presente una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana.



	<p>Tales medidas de eficacia son idóneas porque tienen como finalidad privilegiar la libertad personal de la parte quejosa y son emitidas dentro de la segunda de las opciones previstas en el artículo 101 de la Ley de Migración, además de que tienden a evitar la sustracción durante el procedimiento administrativo, por lo que deben cumplirse medidas mínimas.</p> <p>No se puede ordenar la libertad de la persona quejosa sin fijar medidas de eficacia, tales como las establecidas en la Ley de Migración, no sólo las de la Ley de Amparo, como pretende la recurrente.</p> <p>Las obligaciones de permanecer dentro del territorio de San Luis Potosí, de asistir semanalmente a firmar, de no cambiar de domicilio sin previo aviso y de presentar solicitud con responsiva miran a constatar que la parte quejosa continúa en el país y que permanecerá aquí mientras se define su situación migratoria.</p> <p>Es aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 16/97, de rubro siguiente: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO QUE PUEDE IMPONER EL JUEZ DE AMPARO TRATÁNDOSE DE ACTOS RESTRICTIVOS DE LA LIBERTAD PERSONAL."</p>
--	--

9. El mismo Tribunal Colegiado, al resolver el recurso de queja administrativa 682/2022, analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos	Una persona física de nacionalidad extranjera promovió juicio de amparo indirecto en el cual reclamó, entre otros actos, la omisión de ordenar su libertad y salida de la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en el Estado de San Luis Potosí, no obstante que habían transcurrido más de treinta y seis horas desde que se le había alojado en el recinto.
Juzgado de Distrito	Se concedió la suspensión de plano para que la parte quejosa quedara a disposición del Juzgado de Distrito y de las autoridades responsables y estas últimas decidieran si la ponían en libertad en caso de que no se actualizara un caso excepcional que ameritara su detención.
Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito	Resolvió con base en idénticas consideraciones a las plasmadas en el recurso de queja administrativa 681/2022.

10. El mismo Tribunal Colegiado, al resolver el recurso de queja administrativa 41/2023, en una parte analizó un asunto con las siguientes características:



<p>Hechos</p>	<p>Una persona física de nacionalidad extranjera promovió juicio de amparo indirecto en el cual reclamó, entre otros actos, la omisión de ordenar su libertad y salida de la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en el Estado de San Luis Potosí, no obstante que habían transcurrido más de treinta y seis horas desde que se le había alojado en el recinto.</p>
<p>Juzgado de Distrito</p>	<p>Se concedió la suspensión de plano para que cesara la privación de la libertad, pero se condicionó al cumplimiento de determinadas medidas de seguridad; se agregó que también se otorgaba la medida cautelar para que la autoridad responsable informara las causas de la retención si habían transcurrido más de las treinta y seis horas aludidas en el artículo 68 de la Ley de Migración.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</p>	<p>No se puede ordenar la libertad de la persona quejosa sin fijar medidas de eficacia, tales como las establecidas en la Ley de Migración, no sólo las de la Ley de Amparo, ya que las previstas en el primer ordenamiento jurídico miran a constatar que la parte quejosa continúa en el país y que permanecerá aquí mientras se define su situación migratoria.</p> <p>El artículo 101 de la Ley de Migración establece que una vez emitido el acuerdo de presentación y mientras no se dicte resolución respecto a la situación de la persona extranjera, en los casos y de conformidad con los requisitos señalados en el reglamento, puede ser entregada en custodia de las dos siguientes maneras:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que la custodia sea dada a la representación diplomática del país del que sea nacional. 2. A persona moral o institución de reconocida solvencia, cuyo objeto esté vinculado con la protección de los derechos humanos, con la obligación de la persona extranjera de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en la que se encuentre la estación migratoria, a efecto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo. <p>La segunda de estas alternativas, que es la que se controvierte en el presente recurso de queja, privilegia la libertad personal de la parte quejosa, pues si se le pone a disposición de un organismo protector de derechos humanos designado por la autoridad responsable, no se le puede privar de su libertad personal.</p>



La autoridad migratoria deberá poner a la parte quejosa a disposición de una persona moral o institución con solvencia reconocida que tutele derechos humanos, y serán éstas el medio a través del cual la persona migrante estará en posibilidad de dar cumplimiento al requisito de eficacia, a fin de que no se restrinja su libertad personal y se asegure su estancia en el país durante la sustanciación del procedimiento administrativo.

El artículo 214 del Reglamento de la Ley de Migración dispone que para que el instituto pueda entregar en custodia a la persona extranjera, debe considerarse lo siguiente:

- i. Que haya un impedimento para resolver en definitiva su situación migratoria, de conformidad con los artículos 43 y 111 de la ley.
- ii. Que la persona extranjera no cuente con alerta migratoria.
- iii. Que no haya infringido la ley más de una ocasión.
- iv. Que no se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 43, fracción I, de la ley (relacionados con la seguridad nacional o la seguridad pública).

Para ello deben tomarse en cuenta los datos proporcionados por la persona quejosa en el trámite migratorio y debe ser aprobada por la autoridad administrativa bajo su más estricta responsabilidad.

El artículo 215 del reglamento indica que para la entrega en custodia, es menester una solicitud por escrito que tendrá que ser ratificada mediante comparecencia ante la autoridad administrativa durante los tres días naturales siguientes a su realización.

A la solicitud deben acompañarse los siguientes documentos para cotejo:

- i. Acta constitutiva o instrumento público por el cual se acredite la existencia de la persona moral, así como sus modificaciones, a efecto de verificar que su objeto se relacione con la protección de derechos humanos.
- ii. Instrumento público en que conste el tipo de poder o mandato y las facultades conferidas a los representantes o apoderados para promover actos legales ante autoridades administrativas federales, si el acta constitutiva no los contiene.



iii. Identificación oficial vigente del representante o apoderado.

iv. Comprobante de domicilio del lugar en que se llevará a cabo la custodia, cuya fecha de expedición no sea mayor a treinta días naturales.

Una vez autorizada la custodia, debe entregarse la garantía previamente fijada por la autoridad migratoria.

Será la persona moral o institución designada por la autoridad administrativa la que, al asumir la custodia de la parte quejosa, proporcione la responsiva requerida.

Tal medida de eficacia es adecuada, pues tiende a evitar la sustracción durante el procedimiento administrativo.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 16/97, de rubro siguiente: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO QUE PUEDE IMPONER EL JUEZ DE AMPARO TRATÁNDOSE DE ACTOS RESTRICTIVOS DE LA LIBERTAD PERSONAL."

No se trastoca el principio *pro persona*.

En la tesis 1a. CCVII/2018 (10a.) se determinó que de conformidad con el párrafo segundo del artículo 1o. constitucional, las normas de derechos humanos se interpretarán "*favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*", pero tal principio no tiene el efecto de interpretar el artículo 147 de la Ley de Amparo en el sentido de que no se cumpla el requisito establecido en el acuerdo recurrido, porque dicho precepto tiene la finalidad de que la persona juzgadora decrete medidas para mantener la materia del juicio de amparo por medio de condiciones de cuyo cumplimiento dependa que la medida cautelar siga surtiendo efectos, en el caso, garantizar la permanencia en territorio nacional de la parte quejosa durante la sustanciación del procedimiento administrativo que puedan seguir las autoridades migratorias.

La interpretación que pretende la persona quejosa no podría conducir a dar a la norma un significado que no tiene, al tenor de la tesis 1a. CCLXIII/2018 (10a.), de rubro siguiente: "INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO."



	<p>Es incongruente que además de decretar la libertad de la persona quejosa, el Juzgado de Distrito haya instruido para que la autoridad responsable informara las causas de la retención; el efecto de la suspensión debe ser solamente aquél.</p> <p>Es aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 133/99, de rubro siguiente: "SENTENCIA DE AMPARO. INCONGRUENCIA ENTRE LOS RESOLUTIVOS Y LA PARTE CONSIDERATIVA, EL TRIBUNAL REVISOR DEBE CORREGIRLA DE OFICIO."</p>
--	--

11. El mismo Tribunal Colegiado, al resolver el recurso de queja administrativa 42/2023, analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos	Una persona física de nacionalidad extranjera promovió juicio de amparo indirecto en el cual reclamó, entre otros actos, la omisión de ordenar su libertad y salida de la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en el Estado de San Luis Potosí, no obstante que habían transcurrido más de treinta y seis horas desde que se le había alojado en el recinto.
Juzgado de Distrito	Se concedió la suspensión de plano para que cesara la privación de la libertad, pero se condicionó al cumplimiento de determinadas medidas de seguridad; se agregó que también se otorgaba la medida cautelar para que la autoridad responsable informara las causas de la retención si habían transcurrido más de las treinta y seis horas aludidas en el artículo 68 de la Ley de Migración.
Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito	Resolvió con base en idénticas consideraciones a las plasmadas en el recurso de queja administrativa 41/2023.

12. El mismo Tribunal Colegiado, al resolver el recurso de queja administrativa 43/2023, analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos	Una persona física de nacionalidad extranjera promovió juicio de amparo indirecto en el cual reclamó, entre otros actos, la omisión de ordenar su libertad y salida de la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en el Estado de San Luis Potosí, no obstante que habían transcurrido más de treinta y seis horas desde que se le había alojado en el recinto.
---------------	---



<p>Juzgado de Distrito</p>	<p>Se concedió la suspensión de plano para que cesara la privación de la libertad, pero se condicionó al cumplimiento de determinadas medidas de seguridad; se agregó que también se otorgaba la medida cautelar para que la autoridad responsable informara las causas de la retención si habían transcurrido más de las treinta y seis horas aludidas en el artículo 68 de la Ley de Migración.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</p>	<p>Resolvió con base en idénticas consideraciones a las plasmadas en el recurso de queja administrativa 41/2023.</p>

13. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito**, al resolver el recurso de queja administrativa 67/2023, una parte de la ejecutoria analizó un asunto con las siguientes características:

<p>Hechos</p>	<p>Una persona física de nacionalidad extranjera promovió juicio de amparo indirecto en el cual reclamó, entre otros actos, la omisión de ordenar su libertad y salida de la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en el Estado de San Luis Potosí, no obstante que habían transcurrido más de treinta y seis horas desde que se le había alojado en el recinto.</p>
<p>Juzgado de Distrito</p>	<p>Se concedió la suspensión de plano para que cesara la privación de la libertad, pero se condicionó al cumplimiento de determinadas medidas de seguridad, y se agregó que también se otorgaba para que la autoridad responsable informara las causas de la retención si habían transcurrido más de las treinta y seis horas aludidas en el artículo 68 de la Ley de Migración.</p>
<p>Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito</p>	<p>De conformidad con los artículos 125 y 126 de la Ley de Amparo, la suspensión del acto reclamado puede decretarse de oficio o a petición de parte.</p> <p>La suspensión de oficio se concede cuando se trata 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 constitucional, así como incorporación forzada al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales; y se decreta en el auto admisorio del ocurso inicial, comunicándose sin demora a la autoridad responsable por cualquier medio que permita su inmediato cumplimiento.</p>



El legislador no condicionó el otorgamiento de la suspensión de oficio a valoración adicional alguna por parte de las personas juzgadoras, pues los derechos afectados con los actos reclamados por los que procede concederla, requieren una protección reforzada y su defensa es de interés público.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2022 (11a.), de rubro siguiente: "SUSPENSIÓN DE OFICIO Y DE PLANO EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AGRARIA. PROCEDE CONTRA ACTOS QUE TIENEN O PUEDEN TENER COMO CONSECUENCIA PRIVAR TOTAL O PARCIALMENTE, EN FORMA TEMPORAL O DEFINITIVA, DE LA PROPIEDAD, POSESIÓN O DISFRUTE DE DERECHOS AGRARIOS A LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN EJIDAL O COMUNAL, SIN QUE PARA ELLO RESULTE APLICABLE EL REQUISITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 128, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO."

La parte quejosa reclama actos relacionados con ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, porque de los antecedentes del asunto se advierte que fue objeto de una revisión migratoria que provocó su remisión a la estación migratoria de San Luis Potosí.

El Juzgado de Distrito se apoyó, para conceder la suspensión, en el artículo 102 de la Ley de Migración.⁶

Tal proceder no es enteramente ilegal si se tiene en cuenta que las cuestiones vinculadas con el flujo migratorio en el país son de interés nacional, por lo que para emitir su determinación, el Juzgado de Distrito debe ajustarse a la normatividad respectiva, pero también debe atenderse a las particularidades del caso y la naturaleza de los actos reclamados.

⁶ **Artículo 102.** El extranjero sometido a un procedimiento administrativo, a fin de lograr su estancia regular en el país, en lo que se dicta resolución definitiva, podrá:

"a) Otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad;

"b) Establecer domicilio o lugar en el que permanecerá;

"c) No ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y

"d) Presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana.

"La garantía podrá constituirse en póliza de fianza, billete de depósito o por cualquier otro medio permitido por la ley."



De los artículos 147 y 164 de la Ley de Amparo se advierte que cuando la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional tiene la libertad de establecer las condiciones de cuyo cumplimiento dependa que siga surtiendo efectos.

Los requisitos a que se sujetará la medida cautelar deben ser proporcionales y razonables, y es menester velar por conservar la materia del juicio de amparo.

El "Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas a protección internacional" de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es vinculante ni tiene valor normativo para fundar una decisión jurisdiccional, pero constituye una herramienta al adecuarse a los criterios nacionales e internacionales a la luz de los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos, y sobre el tema en estudio establece lo siguiente: (se transcribe).

El documento reproducido revela que la privación de la libertad personal, cualquiera que sea su forma de denominación, incluyendo el alojamiento, dentro de un procedimiento administrativo, tiene que ser excepcional y proporcional al objeto que se busca proteger; y que la detención en estaciones migratorias se debe estudiar y evaluar en cada caso, únicamente si no existe otra alternativa menos lesiva, será procedente la detención como excepción.

En la especie, los requisitos exigidos a la parte quejosa, consistentes en que permanezca dentro del territorio de la ciudad donde el Juzgado de Distrito ejerce jurisdicción, asistir semanalmente a firmar a ese órgano jurisdiccional, acudir ante la autoridad migratoria cuantas veces sea citada para la continuación del procedimiento administrativo, proporcionar un domicilio en el que pueda ser localizada, que ese domicilio se encuentre en San Luis Potosí, informar sobre su cambio de domicilio y que no abandone la demarcación geográfica, permiten tener certeza de que no se sustraerá indebidamente de las medidas administrativas que correspondan a su ilegal estancia en el país.

Empero, la medida relativa a que la persona quejosa debe presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana no es proporcional para el fin perseguido con la suspensión de plano y con el objetivo de asegurar que continúe su trámite migratorio.



Solamente se tiene noticia de que la persona quejosa se encuentra recluida en la estación migratoria, pero sin tener información respecto a la forma en que ingresó al país ni el tiempo que lleva en territorio nacional, si contaba con algún tipo de permiso que en su caso ya hubiere vencido o que tuviera algún conocido o familiar que radicara en este país.

Al encontrarse actualmente con una restricción a su libertad personal y sin tener posibilidad de comunicarse con personas externas, se le estaría exigiendo un requisito de difícil cumplimiento y se podría provocar el no surtimiento de efectos de la suspensión, al pretenderse el cumplimiento de una condición que depende de la manifestación de voluntad de una persona ajena al asunto.

Como se aprecia de las Reglas de Actuación para Atender a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional en Detención, la detención de las personas inmigrantes que no cuenten con papeles de legal estancia debe ser una acción excepcional, pues el ingreso irregular al país no constituye por sí mismo delito alguno.

Al concederse la suspensión, las medidas de eficacia deben constituir cargas mínimas pero suficientes para el objetivo que se pretende, atendiendo al estado de vulnerabilidad de las personas migrantes, pues sólo debe buscarse que no se sustraigan del procedimiento administrativo, lo cual es posible con la obligación de no salir de la jurisdicción del juzgado, señalar domicilio y acudir a firmar periódicamente.

Procede conceder la medida cautelar para que la parte quejosa no permanezca en la estación migratoria, tal como sostuvo el Juzgado de Distrito, pero no es dable imponer como medida de efectividad que se presente una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana, por no haber razón justificada para condicionar la suspensión, ya que dicha obligación no implica de manera evidente una medida de aseguramiento que evite la evasión del procedimiento administrativo.

La imposición de que el demandante recabe un documento en el que conste la firma de una persona mexicana que implique que se responsabiliza de que no se extraiga del procedimiento administrativo, conlleva condicionar la eficacia de la institución jurídica de la suspensión a la voluntad de un tercero ajeno a la litis constitucional.



Las condiciones que la persona quejosa debe colmar para que siga surtiendo efectos la suspensión requieren ciertas conductas propias, como que se presente en determinados lugares a firmar las veces que se le exija, entre otras que consideren oportunas los juzgadores federales.

El artículo 102 de la Ley de Migración dispone que la persona extranjera sometida a procedimiento administrativo a fin de lograr su estancia regular en el país podrá presentar la solicitud con responsiva de mérito, pero se trata de un requisito a cargo de la autoridad administrativa, no uno aplicable a la medida cautelar prevista en la Ley de Amparo.

Se modifica el acuerdo recurrido en cuanto a las condiciones para que la medida suspensiva siga surtiendo efectos, por lo que la parte quejosa debe cumplir únicamente las siguientes:

- a) Asista los viernes de cada semana al Juzgado de Distrito a firmar el acta de comparecencia correspondiente.
- b) Acuda cuantas veces sea citada para la continuación del procedimiento administrativo.
- c) Informe a la estación migratoria y al Juzgado de Distrito el domicilio en el que puede ser localizada, que debe ubicarse en San Luis Potosí, o exprese su imposibilidad al efecto.
- d) En caso de cambio de domicilio, lo informe de inmediato a las autoridades migratorias y al Juzgado de Distrito.
- e) No abandone la demarcación geográfica.

14. El mismo Tribunal Colegiado, al resolver el recurso de queja administrativa 95/2023, una parte de la ejecutoria analizó un asunto con las siguientes características:

Hechos

Una persona física de nacionalidad extranjera promovió juicio de amparo indirecto en el cual reclamó, entre otros actos, la omisión de ordenar su libertad y salida de la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en el Estado de San Luis Potosí, no obstante que habían transcurrido más de treinta y seis horas desde que se le había alojado en el recinto.



Juzgado de Distrito	Se concedió la suspensión de plano para que cesara la privación de la libertad, pero se condicionó al cumplimiento de determinadas medidas de seguridad.
Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito	Resolvió con base en idénticas consideraciones a las plasmadas en el recurso de queja administrativa 67/2023.

15. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Se satisface este requisito porque los Tribunales Colegiados, a partir de una exposición argumentativa, decidieron sobre si al concederse la suspensión en un juicio de amparo promovido en contra de la detención o retención de una persona extranjera en una estación migratoria, puede exigirse como una medida de aseguramiento y/o requisito de eficacia, la exhibición de la solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana a que se refiere el artículo 102 de la Ley de Migración.

16. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Se advierte un punto de toque entre los criterios contendientes, porque los Tribunales Colegiados, al conceder la suspensión de oficio y de plano, analizaron la cuestión planteada con base en la normatividad en materia de migración y en la Ley de Amparo.

17. Sin embargo, se produjo un diferendo entre ellos, pues uno consideró que debe exigirse la exhibición de la solicitud con responsiva como una medida de eficacia de la suspensión, dado que mira a garantizar que la persona migrante no se sustraiga del país durante la sustanciación del procedimiento administrativo, mientras que el otro sostuvo que el requisito en comento rige para la actuación de la autoridad responsable, pero no tratándose de la medida cautelar prevista en la Ley de Amparo, además de que pone en riesgo la eficacia de la suspensión porque es de difícil cumplimiento al depender de un tercero ajeno al asunto.

18. **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:



Cuando se conceda la suspensión en un juicio de amparo para que se ponga en libertad a una persona extranjera retenida en una estación migratoria ¿puede exigirse como requisito de eficacia la exhibición de la solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicanos a que se refieren los artículos 101 y 102 de la Ley de Migración y 215 de su reglamento?

19. En esta línea argumentativa, es **existente** la contradicción de criterios entre el emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver los recursos de queja administrativa 681/2022, 682/2022, 41/2023, 42/2023 y 43/2023, y el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en las mismas materias y Circuito, al fallar los recursos de queja administrativa 67/2023 y 95/2023.

20. Importa aclarar que no pasa inadvertido para este Pleno Regional que los Tribunales Colegiados contendientes concedieron la suspensión de oficio y de plano en contra de la detención administrativa de las personas quejosas, pero impusieron medidas de aseguramiento como requisitos de eficacia de la medida cautelar, que están previstas en los artículos 147 y 162 de la Ley de Amparo para casos en que se concede la suspensión a petición de parte. Empero, no es el caso de hacer mayor pronunciamiento sobre el tipo de medida cautelar procedente en este caso, toda vez que sobre el tema no existe discrepancia en el presente asunto y además es materia de la contradicción radicada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el número de expediente 87/2022, con el tema siguiente: "PRIVACIÓN ILEGAL DE LA LIBERTAD DERIVADA DEL ALOJAMIENTO O DETENCIÓN DEL QUEJOSO POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA (MIGRATORIA) Y POSIBLE DEPORTACIÓN. DETERMINAR CUÁLES DEBEN SER LOS EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN Y LA VÍA PARA ANALIZARLA.", pendiente de resolver.⁷

⁷ Así se advierte, como hecho notorio, del apartado de "expedientes" de la página de Intranet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente, en relación con la tesis jurisprudencial siguiente, que se invoca en su contenido sustancial: Tesis [J.]: P./J. 16/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 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)."



V. Estudio

21. Para dar respuesta a la interrogante planteada en el considerando IV, es pertinente tener presente que el artículo 17 de la Carta Magna⁸ prevé el derecho de acceso a la justicia que imparten los tribunales y encomienda a las leyes la previsión de los requisitos y formalidades necesarios para hacer efectivo tal derecho.

22. Con miras al cumplimiento de ese objetivo, las medidas cautelares previstas en las leyes se erigen como los instrumentos al alcance de los juzgadores para conservar la materia del litigio hasta su conclusión y/o evitar una grave o quizá irreparable afectación a las partes durante la tramitación del asunto.

23. Sobre la naturaleza de las medidas cautelares, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria de la cual derivó la tesis

⁸ **Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprehendido por deudas de carácter puramente civil."



de jurisprudencia, de rubro siguiente: "ANOTACIÓN REGISTRAL PREVENTIVA DE LA DEMANDA DE AMPARO Y SU AUTO ADMISORIO. ES POSIBLE DECRETAR ESA MEDIDA CAUTELAR EN EL EXPEDIENTE PRINCIPAL DEL JUICIO DE GARANTÍAS EN LA VÍA INDIRECTA, A PETICIÓN DEL INTERESADO.",⁹ dijo lo siguiente:

"En principio debe destacarse que las medidas cautelares, conocidas también como providencias o medidas precautorias, son los instrumentos que el juzgador puede decretar, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un daño grave irreparable a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.

"El lapso relativamente prolongado que el proceso tarda hasta la resolución definitiva de la controversia, hace indispensable la utilización de medidas precautorias, a fin de evitar que la sentencia de fondo sea inútil o ilusoria y, por el contrario, tal decisión tenga eficacia práctica.

"Para el procesalista Piero Calamandrei, la providencia cautelar nace de la relación entre dos términos: por una parte, de la necesidad de que, para ser prácticamente eficaz, se dicte sin retardo; y, por otra, de la falta de aptitud del proceso ordinario para crear, sin retardo, la providencia definitiva. El tratadista citado define a la providencia cautelar, como la 'anticipación previsoría de ciertos efectos de la providencia definitiva, encaminada a prevenir el daño que podría derivar el retardo de la misma' (Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares, Bibliográfica Argentina, 1945, página 45).

"En opinión de Humberto Briseño Sierra, la medida cautelar no busca la posibilidad de hacer efectiva una sentencia cuyo contenido se ignora cuando aquélla se dicta, sino que 'busca evitar que no se pueda hacer efectiva por ciertas razones o hechos que la medida elimina. No busca ejecutar la condena, sino que tiende a eliminar un obstáculo, cierto o presunto, para hacerla efectiva' (Derecho Procesal, Vol. IV, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1970, página 293).

⁹ Tesis [J.]: 2a./J. 67/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, p. 278. Registro digital: 175152.



"Las medidas cautelares suelen clasificarse en: 1) personales o reales, según recaigan sobre personas o bienes; 2) conservativas o innovativas, en función de que tiendan a mantener o a modificar el estado de cosas anterior al proceso principal, y 3) nominadas o innominadas, según signifiquen una medida específica que el juzgador puede decretar o un poder genérico del juzgador para decretar las medidas pertinentes con el fin de asegurar las condiciones necesarias para la ejecución de la futura y probable sentencia del proceso principal."

24. De esta exposición se sigue que las medidas cautelares tienen como finalidades hacer posible la ejecución de la sentencia y evitar daños graves o incluso irreparables a las partes, ya sea evitando obstáculos a dicha ejecución (conservativa) o adelantando los efectos del fallo (innovativa).

25. Esta consideración se corrobora con lo sostenido por la Primera Sala del propio Alto Tribunal, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 415/2012, de la cual derivó la tesis jurisprudencial, de rubro siguiente: "PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS EN MATERIA MERCANTIL. CUANDO LA SOLICITUD DE LA MEDIDA NO SE FUNDA EN LOS CASOS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 1168 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, LA RESTRICCIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 1171 DE LA MISMA LEY PARA DICTARLAS, NO IMPIDE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LAS MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO PREVISTAS EN LOS NUMERALES 384 A 388 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES (ABANDONO PARCIAL DE LAS TESIS 1a. LXXIX/2007 Y 1a. LXXXI/2007).",¹⁰ en donde sostuvo:

"En la doctrina, las medidas cautelares suelen ser calificadas también como providencias o medidas precautorias, y se definen como los instrumentos que puede decretar el juzgador a solicitud de las partes o de oficio para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad con motivo de la tramitación de un proceso.

"Las medidas cautelares tienden, por un lado, a evitar que resulte inútil la sentencia de fondo de un juicio con motivo del plazo inevitable por el cual se

¹⁰ Tesis [J.]: 1a./J. 27/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, junio de 2013, Tomo 1, p. 552. Registro digital: 2003884.



prolonga el procedimiento hasta la resolución definitiva de la controversia y, por otro lado, a lograr que la sentencia de fondo tenga eficacia práctica."

26. En el mismo sentido, la doctrina constitucional ha señalado, al interpretar textos normativos similares a los antes invocados, que la provisión de medidas cautelares desempeña un papel crucial en el acceso a la justicia:

"La tutela cautelar forma parte del contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que recoge el artículo 24.1 CE, pues el aseguramiento de la efectividad de la sentencia que consiguen las medidas cautelares da sentido al proceso, protege el cumplimiento de lo acordado, y consigue que la tutela que dispensan Jueces y tribunales sea verdaderamente efectiva. La tutela judicial no tendría trascendencia práctica, y sería meramente quimérica, en muchos casos, sin las medidas cautelares.

"A tenor de la doctrina del Tribunal Constitucional, la tutela cautelar, además de integrarse en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, constituye, en el proceso contencioso administrativo, una consecuencia de la universalidad del control jurisdiccional que ejercen jueces y tribunales sobre la actividad administrativa

"STC 14/1992, 10 de febrero (Tol 25194) 'La configuración de la tutela cautelar como manifestación de la tutela judicial efectiva de cualesquiera derecho o intereses legítimos limita al legislador impidiendo que excluya la adopción de medidas cautelares por los órganos judiciales. De la tutela judicial deriva el derecho a 'la potestad jurisdiccional de adoptar medidas cautelares'."¹¹

27. Tratándose del juicio de amparo, el primer párrafo de la fracción X del artículo 107 de la Carta Magna¹² establece que los actos reclamados podrán ser

¹¹ TESO GAMELLA, P. (2007). Medidas cautelares en la justicia administrativa (pp. 39-42). Tirant Lo Blanch. <https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/info/9788499852409>.

¹² "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: ...



objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones determinadas en la ley de la materia.

28. Los artículos 126 a 128 de la Ley de Amparo refieren los diversos tipos de suspensión que pueden decretarse.

29. El numeral 126¹³ prevé que 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, incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, privación total o parcial, temporal o definitiva de la propiedad, posesión o disfrute de los derechos agrarios de los núcleos de población ejidal o comunal, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Carta Magna, a saber, pena de muerte, mutilación, infamia, marcas, azotes, palos, tormento de cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes y cualquier otra pena inusitada y trascendental.

30. El numeral 127¹⁴ establece la suspensión de oficio incidental para los casos de extradición y cualquiera otro cuya ejecución sea físicamente irreparable.

"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."

¹³ **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. "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. "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."

¹⁴ **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:



31. Y el artículo 128¹⁵ prevé la suspensión a petición de parte, de tramitación incidental, para los casos restantes, en que se solicita por la persona agraviada y se realiza un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho con el orden público y el interés social.

32. Cualquiera que sea el tipo de suspensión concedida, el numeral 147, párrafo primero, parte final, de la Ley de Amparo autoriza al tribunal de amparo a establecer ciertas condiciones para que la medida cautelar continúe surtiendo sus efectos, al establecer lo siguiente:

"Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos."

33. En una primera aproximación, puede señalarse que este imperativo utiliza la expresión *pudiendo establecer*, la cual, según el Diccionario de la Lengua Española, alude a *tener expedida la facultad o potencia de hacer algo*¹⁶ y el término potencia, en su acepción filosófica, se refiere a *aquello que está en calidad de posible y no en acto*.¹⁷

I. Extradición; y

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."

¹⁵ **"Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

I. Que la solicite el quejoso; y

II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica ...

"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."

¹⁶ Visible en <https://dle.rae.es/poder>.

¹⁷ Consultable en <https://dle.rae.es/potencia>.



34. Así, la interpretación lingüística del precepto revela que se trata de una facultad del órgano de amparo inherente al ejercicio que debe realizar una vez que se ha concedido la suspensión, para asegurarse de que surta sus efectos de la manera en que sea necesaria para que cumpla su finalidad.

35. Un análisis histórico revela que ya la Ley de Amparo abrogada recogía la regla que permitía al juzgador imponer a la parte quejosa las condiciones conforme a las cuales la medida cautelar surtiría efectos, como se aprecia de su numeral 139, en su párrafo primero, que decía:

"Artículo 139. El auto en que un Juez de Distrito conceda la suspensión surtirá sus efectos desde luego, aunque se interponga el recurso de revisión; pero dejará de surtirlos si el agraviado no llena, dentro de los cinco días siguientes al de la notificación, los requisitos que se le hayan exigido para suspender el acto reclamado."

36. Desde este precepto ya se contemplaban los distintos requisitos de efectividad que podía imponer el juzgador, los cuales se distinguían de los requisitos de procedencia de la suspensión, como explicó el Máximo Tribunal en la ejecutoria de la cual derivó la tesis de jurisprudencia, de rubro siguiente: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. SURTE SUS EFECTOS DESDE LUEGO, SIN QUE PARA ELLO SE REQUIERA DE LA EXHIBICIÓN DE LA GARANTÍA RESPECTIVA.". En la parte conducente del fallo se dijo así:

"Ahora bien, para estar en aptitud de resolver la presente contradicción de tesis, dada la omisión del legislador en precisar en el artículo 130 de la Ley de Amparo, el momento a partir del cual empieza a surtir efectos la suspensión provisional de los actos reclamados, resulta pertinente plantear una disyuntiva interpretativa respecto de dicho precepto y de los diversos 125 y 139 de la misma ley, que regulan la obligación a cargo del quejoso de otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella medida se causaren al tercero perjudicado de no obtener sentencia favorable en el juicio de amparo y lo referente a la suspensión definitiva, ello con el fin de poder determinar lo siguiente:

"a) Si al omitir el legislador señalar en el referido precepto cuándo empieza a surtir efectos la suspensión provisional, debe entenderse que ello tendrá lugar



hasta que se exhiba la garantía señalada para salvaguardar los daños y perjuicios que con tal medida precautoria se puedan ocasionar al tercero perjudicado, porque la regla contenida en el artículo 139 de la Ley de Amparo es aplicable únicamente a la suspensión definitiva, o bien;

"b) Si la omisión del legislador en ese aspecto se debió a que la suspensión provisional, por su propia naturaleza, debe surtir efectos desde luego, y únicamente condicionarse la continuidad de los mismos a que se otorgue la garantía que resguarde los derechos del tercero perjudicado.

"A fin de resolver tal disyuntiva, se debe acudir a los métodos existentes sobre interpretación jurídica de la norma, en términos del artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, atendiendo para ello a la naturaleza, efectos y requisitos de procedencia y de efectividad de la suspensión.

"En primer lugar, debe decirse que etimológicamente, la palabra suspensión deriva del latín *suspensio*, *suspensionis*, que es la acción y efecto de suspender. A su vez, el verbo 'suspender', del latín *suspendere*, en una de sus acepciones significa: 'detener o diferir por algún tiempo una acción u obra'.

"Aplicada al ámbito del juicio de amparo, la suspensión es la determinación judicial por la que se ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado mientras se resuelve la cuestión constitucional planteada; por tanto, tal determinación tiene como objeto paralizar o impedir la actividad que desarrolla o está por desarrollar la autoridad responsable y constituye una medida precautoria que la parte quejosa solicita con el fin de que el daño o los perjuicios que pudiera causarle la ejecución del acto que reclama, no se realicen.

"En cuanto a la naturaleza de la suspensión debe decirse que es una providencia cautelar de carácter meramente instrumental para preservar la materia del juicio de garantías, cuyo contenido reviste la forma de un mandato asegurador del cumplimiento y la ejecución de otra providencia principal que pudiere ordenar la anulación de la conducta prevista, positiva o negativa, de una autoridad, haciendo cesar temporalmente sus efectos obligatorios mientras se resuelve el amparo.



"Por tanto, el objeto primordial de esta providencia cautelar es mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el agraviado la protección de la Justicia Federal, evitando a éste los perjuicios que la ejecución del acto que reclama pudiera ocasionarle; así, por virtud de la suspensión, el acto que se reclama queda en suspenso, mientras se decide si es violatorio de la Constitución; es un medio más de protección que, dentro del procedimiento del amparo, concede la ley a los particulares, toda vez que el Juez ante quien se presenta la demanda, antes de estudiar a fondo el caso que se lleva a su consideración, de recibir prueba alguna y de saber de un modo cierto si existe una violación constitucional, suspende la ejecución del acto (suspensión provisional); posteriormente mediante un procedimiento sumarísimo, que se reduce a una audiencia en que se oye al quejoso, a la autoridad responsable y al Ministerio Público, determina si esa suspensión se concede en forma definitiva hasta tanto se resuelva el juicio de garantías.

"Cobran aplicación a este respecto, en lo conducente, los siguientes criterios del Tribunal Pleno y de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de anterior integración que a la letra dicen:

"...

"Por lo que se refiere a los requisitos de procedencia de la suspensión (a petición de parte) son aquellas condiciones que se deben reunir para que surja la obligación jurisdiccional de conceder la suspensión y éstos se prevén en el artículo 124 de la Ley de Amparo, a saber, que la solicite el agraviado, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

"En cuanto a los requisitos de efectividad, están contenidos en los artículos 125, 135 y 136 de la Ley de Amparo, dependiendo de la naturaleza del acto reclamado y se constituyen por aquellas condiciones que el quejoso debe llenar para que surta sus efectos la suspensión concedida, esto es, para que opere la paralización o cesación del acto reclamado o de sus consecuencias, es decir, estos requisitos implican exigencias legales posteriores a la concesión de la suspensión.



"Como se aprecia, a diferencia de los requisitos de procedencia de la suspensión, los requisitos de efectividad se refieren a la causación de los efectos de dicha medida, por lo que bien puede acontecer que la suspensión haya sido concedida por estar llenadas las condiciones de su procedencia y que; sin embargo, no opere la paralización o cesación del acto reclamado o de sus consecuencias, por no haberse aún cumplido los requisitos que la ley señala para su efectividad; por tanto, se puede afirmar que mientras las condiciones de procedencia atañen al otorgamiento de la suspensión, los requisitos de efectividad se contraen a su operatividad."

37. La Ley de Amparo abrogada, al prever los diversos tipos de requisitos de eficacia de la suspensión, ya contenía una regla especial aplicable a casos en que se reclamaran actos privativos de la libertad personal, cuando en su artículo 130 predicaba que el tribunal podría imponer a la parte solicitante ciertas medidas de aseguramiento, al decir esto:

"Artículo 130. En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el Juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien, las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal.

"En este último caso la suspensión provisional surtirá los efectos de que el quejoso quede a disposición de la autoridad que la haya concedido, bajo la responsabilidad de la autoridad ejecutora y sin perjuicio de que pueda ser puesto en libertad caucional, si procediere, bajo la más estricta responsabilidad del Juez de Distrito, quien tomará, además, en todo caso, las medidas de aseguramiento que estime pertinentes.

"El Juez de Distrito siempre concederá la suspensión provisional cuando se trate de la restricción de la libertad personal fuera de procedimiento judicial, tomando las medidas a que alude el párrafo anterior."



38. Sobre la naturaleza de estas medidas de aseguramiento, el Máximo Tribunal, en la ejecutoria de la cual derivó la tesis jurisprudencial 1a./J. 16/97, de rubro siguiente: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO QUE PUEDE IMPONER EL JUEZ DE AMPARO TRATÁNDOSE DE ACTOS RESTRICTIVOS DE LA LIBERTAD PERSONAL.", precisó que el tribunal goza de la más amplia libertad para establecerlas, con el fin de asegurar que la parte quejosa comparezca al procedimiento de origen, como se observa de la reproducción, a continuación, de la parte conducente del fallo:

"Los artículos 124, 136 y 138 de la Ley de Amparo, a la letra dicen: (se transcriben).

"Lo anterior lleva a considerar que al proveer respecto de la suspensión de los efectos del acto reclamado, tratándose de la restricción de la libertad personal, es menester que se guarde un prudente equilibrio entre la salvaguarda de esa delicadísima garantía constitucional y los objetivos propios de la persecución de los delitos y la continuación del procedimiento penal, aspectos sobre los que se encuentra interesada la sociedad.

"Para lograr dicho equilibrio, el artículo 136 de la Ley de Amparo dispone que en los juicios constitucionales en los que se reclamen actos restrictivos de la libertad, el Juez de Distrito dictará las medidas que estime necesarias, tendientes al aseguramiento del quejoso con el fin de que sea devuelto a la autoridad responsable, en caso de que no se le concediera el amparo que hubiere solicitado, de donde se desprende que los Jueces de Distrito gozan de amplitud de criterio para fijar dichas medidas, tales como exigir fianza; establecer la obligación de que el quejoso dé su domicilio, a fin de que se le puedan hacer la citaciones respectivas; fijarle la obligación de presentarse al juzgado los días que se determinen y hacerle saber que está obligado a comparecer dentro de determinado plazo ante el Juez de su causa debiendo allegar los criterios que acreditan esa comparecencia, o cualquier otra medida que considere conducente para el aseguramiento del agraviado.

"Asimismo, debe tomarse en cuenta que atento lo preceptuado por el artículo 138 de la Ley de Amparo, en los casos en que la suspensión sea procedente, ésta se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado.



"De todo lo anterior, se concluye que el requisito que se impone al quejoso al decretar la suspensión provisional en el juicio de amparo en el que reclama actos restrictivos de la libertad, de que comparezca ante el Juez de la causa a fin de que rinda su declaración preparatoria, es congruente con los preceptos que regulan la suspensión."

39. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 38/97, que dio lugar a la tesis de jurisprudencia, de rubro siguiente: "ARRESTO COMO MEDIO DE APREMIO. A LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA NO LE SON APLICABLES ANALÓGICAMENTE LAS MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO DEL QUEJOSO PREVISTAS POR LOS ARTÍCULOS 130 Y 136 DE LA LEY DE AMPARO.",¹⁸ sostuvo que las medidas de aseguramiento miran a un equilibrio entre los derechos de la persona afectada en su libertad y el interés social en la continuación del procedimiento que se le sigue; así se corrobora con la siguiente transcripción:

"Los artículos 130 y 136 de la Ley de Amparo se refieren específicamente a actos de afectación de la libertad personal en procedimientos del orden penal; a la detención del quejoso efectuada por autoridades administrativas o por el Ministerio Público como probable responsable de algún delito; a órdenes de aprehensión, a órdenes de detención de autoridad administrativa o judicial del orden penal y a autos de prisión preventiva. En dichos preceptos legales se precisa que la suspensión provisional surtirá los efectos de que el quejoso quede a disposición de la autoridad que la haya concedido, bajo la responsabilidad de la ejecutora y sin perjuicio de que pueda ser puesto en libertad caucional, si procediese, bajo la responsabilidad del Juez de Distrito, quien debe tomar las medidas de aseguramiento pertinentes, así como que tratándose de la suspensión definitiva, ésta sólo produce el efecto de que quede el quejoso a disposición del Juez de Distrito en lo que se refiere a su libertad personal, quedando a disposición de la autoridad que deba juzgarlo por lo que hace a la continuación del procedimiento penal y, específicamente, tratándose de órdenes de aprehensión, detención o retención, que el Juez de Distrito dictará las medidas necesarias para el

¹⁸ Tesis [J.]: P./J. 75/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, pág. 18. Registro digital: 191374.



aseguramiento del quejoso a fin de que pueda ser devuelto a la autoridad responsable si no se le concediere el amparo.

"Las medidas de aseguramiento del quejoso a que se refieren los artículos mencionados en el considerando precedente persiguen conciliar el interés personal del indiciado que pretende no ser privado de su libertad y el interés social consistente en que la persona que realiza un hecho tipificado como delito y sancionado con pena privativa de la libertad, purgue la condena correspondiente. Por ello, los referidos preceptos especifican que el efecto de la suspensión es que el quejoso quede a disposición del Juez de Distrito sólo por lo que se refiere a la libertad personal, quedando a disposición de la autoridad que deba juzgarlo y sin perjuicio de que se otorgue la libertad caucional cuando así proceda, debiendo aquél dictar las medidas de aseguramiento del quejoso para devolverlo a la responsable en caso de que se le niegue el amparo en virtud de que aquél se presume responsable de la comisión de un delito y, por tanto, determinada tal responsabilidad, debe ser sancionado con la pena privativa de la libertad que corresponda.

"Los fines perseguidos por el legislador al establecer las medidas de aseguramiento del quejoso, tratándose de actos privativos de la libertad como consecuencia de la probable responsabilidad de aquél en la comisión de un hecho delictivo, no están presentes tratándose de órdenes de arresto como medida de apremio, pues si bien en este supuesto también está involucrado, además del interés del quejoso en obtener su libertad, el interés de la sociedad consistente en que aquél acate las determinaciones judiciales como un fin para obtenerse una justicia pronta, efectiva e imparcial, no hay necesidad de que se dicten medidas de aseguramiento del quejoso porque en caso de que se negara el amparo, aquél no tiene que devolverse a la responsable para que responda de los actos constitutivos de un delito.

"En las órdenes de arresto, el efecto de la suspensión no puede delimitarse a dejar al quejoso a disposición del Juez de Distrito sólo por lo que a la libertad personal se refiere, ya que no existe averiguación previa o procedimiento penal respecto del cual quede a disposición de la autoridad que deba juzgar al respecto, sino que se trata únicamente de un arresto dictado para vencer la resistencia del quejoso al cumplimiento de un determinado mandato judicial, de suerte tal que no hay necesidad de dictar medidas de aseguramiento a fin de devolver



al quejoso a la autoridad responsable en caso de que se negara el amparo, lo que implica que deje de estar a disposición del Juez de Distrito respecto de la libertad personal y se devuelva tal disposición a la responsable, pues por no existir delito no hay pena que purgar.

"...

"Por último, no debe perderse de vista que tratándose de órdenes de aprehensión, detención o retención por hechos tipificados como delito del que se presume responsable al quejoso, el interés social exige que aquél no se sustraiga a la acción de la justicia en caso de que se le niegue el amparo, mientras que tratándose de órdenes de arresto como medida de apremio, el interés social únicamente exige el debido respeto al mandato judicial, además de que el quejoso puede en todo momento acatar tal mandato y evitar así la aplicación de la medida de apremio."

40. Y en la ejecutoria de la cual derivó la tesis jurisprudencial 1a./J. 107/2013 (10a.), de rubro siguiente: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA ACTOS DERIVADOS DE UN PROCEDIMIENTO PENAL QUE AFECTAN LA LIBERTAD PERSONAL. EL PLAZO PARA QUE EL QUEJOSO EXHIBA LA GARANTÍA NECESARIA PARA QUE AQUÉLLA SIGA SURTIENDO EFECTOS, NO PUEDE EXCEDER EL DE SETENTA Y DOS HORAS QUE OTORGA EL ARTÍCULO 131 DE LA LEY DE AMPARO PARA LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA INCIDENTAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013).", precisó que las medidas de aseguramiento en cuestión son una especie de requisitos de efectividad de la suspensión, como se observa de los fragmentos del fallo insertos enseguida:

"39. En esa tesitura, de acuerdo con el artículo 130 de la ley de la materia, el Juez de Distrito debe tomar las medidas que sean conducentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare del derecho fundamental de libertad personal.

"40. Así, las medidas de aseguramiento a las cuales se refiere el precepto legal invocado en el párrafo que antecede, consisten en una serie de deberes impuestos al quejoso con el objeto de que no se sustraiga a la acción de la justicia y la autoridad responsable no tenga ningún impedimento para la continuación del procedimiento penal de que se trate, el cual es considerado de orden público. A su vez, con dichas medidas se pretende guardar un prudente



equilibrio entre la salvaguarda del derecho humano de libertad personal y el deber de perseguir los delitos, aspecto este último, en el cual se encuentra interesada la sociedad.

"41. Dichos deberes o medidas de seguridad pueden consistir en la obligación del quejoso de concurrir ante la autoridad responsable cuantas veces sea necesario, para la práctica de diligencias encaminadas a la investigación de los hechos delictuosos (como lo establece el segundo párrafo del artículo 138 de la Ley de Amparo); en la obligación de que el quejoso proporcione su domicilio a fin de que se le puedan hacer las citaciones respectivas; vigilarlo por medio de la policía; exigir garantía, fianza o caución, o bien, cualquier otra determinación que considere conducente para asegurar la continuación del procedimiento y, como se ha insistido, que el quejoso no se sustraiga de la acción de la justicia. ...

"43. En ese orden de ideas, las medidas de aseguramiento que el Juez de Distrito le impone al solicitante de la suspensión al momento en que le concede la misma, a su vez son consideradas como requisitos de efectividad para que la suspensión otorgada continúe surtiendo sus efectos, pues tal y como lo refiere el primer párrafo del artículo 139 de la legislación aplicable, si el quejoso no cumple o no acata cabalmente los requerimientos decretados en el auto en que fue concedida la providencia cautelar, la autoridad de amparo posee la facultad y el deber de dejar sin efectos la suspensión, hasta tanto se satisfagan tales requerimientos que constituyen las medidas de aseguramiento."

41. Los numerales examinados en la ejecutoria anterior son antecedentes directos de los artículos 162 y 164 de la ley de la materia vigente, los cuales disponen que tratándose de actos privativos de la libertad personal, al concederse la suspensión para el efecto de que el acto reclamado no se ejecute o cese inmediatamente, el órgano jurisdiccional tomará las medidas de aseguramiento pertinentes; y que cuando el acto reclamado provenga de una autoridad administrativa y no tenga relación con la comisión de un delito, el efecto de la suspensión será poner en libertad a la persona quejosa. Así se advierte de la siguiente transcripción:

"Artículo 162. Cuando el acto reclamado consista en una orden de privación de la libertad o en la prohibición de abandonar una demarcación geográfica, la suspensión tendrá por efecto que no se ejecute o cese inmediatamente, según sea el caso. El órgano jurisdiccional de amparo tomará las medidas que aseguren



que el quejoso no evada la acción de la justicia, entre ellas, la obligación de presentarse ante la autoridad y ante quien concedió la suspensión cuantas veces le sea exigida.

"De acuerdo con las circunstancias del caso, la suspensión podrá tener como efecto que la privación de la libertad se ejecute en el domicilio del quejoso."

"Artículo 164. Cuando el acto reclamado consista en la detención del quejoso efectuada por autoridades administrativas distintas del Ministerio Público, en relación con la comisión de un delito, se ordenará que sin demora cese la detención, poniéndolo en libertad o a disposición del Ministerio Público.

"Cuando en los supuestos del párrafo anterior, la detención del quejoso no tenga relación con la comisión de un delito, la suspensión tendrá por efecto que sea puesto en libertad."

42. De lo expuesto hasta aquí, puede deducirse que la ley de la materia atribuye al tribunal la facultad de imponer ciertos requisitos de efectividad de la suspensión, entre los cuales quedan incluidas las medidas de aseguramiento impuestas a las personas quejasas que reclaman actos privativos de la libertad, cuyo contenido y alcance deberá ser determinado de acuerdo con las circunstancias de cada caso y atendiendo al debido equilibrio que debe existir entre los derechos de la persona quejosa y el interés social en la continuación del procedimiento del que es parte.

43. Así pues, cabe afirmar que esta potestad judicial queda inmersa en el contexto de la discrecionalidad del órgano de amparo, discrecionalidad que fue ratificada en la exposición de motivos contenida en la iniciativa presentada ante la Cámara de Senadores el diecinueve de marzo de dos mil nueve y que dio lugar a la reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, en la parte que dice:

"Suspensión del acto reclamado.

"En materia de suspensión del acto reclamado, se propone establecer el marco constitucional a fin de prever un sistema equilibrado que permita que



la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, y al mismo tiempo cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvía su objetivo natural.

"Para tal efecto, se privilegia la discrecionalidad de los jueces consagrando expresamente como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas.

"Sin embargo, para asegurar su correcta aplicación, se establece la obligación del Juez de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social y el orden público y la apariencia de buen derecho. Con esto se logra que la medida cautelar sea eficaz y que no se concedan suspensiones que molestan la sensibilidad de la sociedad."¹⁹

44. De acuerdo con esta exposición, en el proceso de reforma constitucional se fortaleció un diseño normativo en el que, para el otorgamiento de la suspensión, en vez de atender a requisitos rígidos derivados de la ley, se privilegia la discrecionalidad de los juzgadores, tal como se observa de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 146/2019, de la que derivó la tesis jurisprudencial de rubro siguiente: "SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.",²⁰ en la que el Máximo Tribunal estimó lo siguiente:

"En ese sentido, bajo la nueva regulación del juicio de amparo, en lo concerniente a la suspensión, se privilegia la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo; de modo que, en principio, todo acto reclamado es susceptible de ser suspendido (con las excepciones expresas que establezca la Ley de

¹⁹ Exposición de motivos, Cámara de Origen (Senadores), gaceta legislativa 352, 19 de marzo de 2009.

²⁰ Tesis [J.]: P./J. 19/2020 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, enero de 2021, Tomo I, pág. 9. Registro digital: 2022619.



Amparo, como por ejemplo, las referidas en los artículos 128 y 129) y esto deriva directamente del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, pues, como lo expuso el legislador en el proceso de creación de la actual Ley de Amparo, *'la necesidad de acudir al proceso para obtener la razón, no puede perjudicar a quien tiene la razón'*.²¹

45. Por tanto, a fin de resolver la cuestión planteada en esta contradicción de criterios, sobre si la solicitud con responsiva firmada por ciudadano u organización social mexicanos puede exigirse como requisito de efectividad de la suspensión en un juicio de amparo promovido contra la detención o retención de personas extranjeras en estaciones migratorias, debe considerarse si se trata de una medida de aseguramiento que puede adoptar el tribunal de amparo, en el ámbito de su discrecionalidad, que responda a las exigencias planteadas por el debido equilibrio entre los derechos de la persona afectada en su libertad y el interés social en la continuación del procedimiento del que es parte.

46. El procedimiento en materia migratoria está regulado en los artículos 99 a 102 y 144 de la Ley de Migración, que prevén las siguientes reglas:

- La presentación es la medida dictada por la autoridad administrativa mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de una persona extranjera que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para su retorno.

- El acuerdo de presentación se emitirá dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la persona migrante es puesta a disposición del Instituto Nacional de Migración, derivado de las diligencias de verificación o revisión migratoria, si se actualiza alguno de los supuestos de deportación previstos en el artículo 144.

- Una vez emitido el acuerdo de presentación y hasta que se dicte la resolución sobre la situación migratoria de la persona extranjera, ésta puede ser

²¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dictamen, Cámara de Origen (Senadores); publicado en la Gaceta Parlamentaria 288 el 13 de octubre de 2011.



entregada en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional o a una persona moral o institución de reconocida solvencia, cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, a efecto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo.

- En tanto se dicte la resolución definitiva, la persona migrante podrá otorgar garantía suficiente a satisfacción de la autoridad administrativa, establecer un domicilio o lugar en el que permanecerá salvo que se le autorice ausentarse, y presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicanos.

47. Los preceptos son del tenor literal siguiente:

"Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros adultos en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

"La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero adulto que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

"En ningún caso, el Instituto presentará ni alojará a niñas, niños o adolescentes migrantes en estaciones migratorias ni en lugares habilitados para ello.

"La presentación de las personas adultas bajo cuyo cuidado estén niñas, niños o adolescentes migrantes deberá evitarse atendiendo al principio de unidad familiar y del interés superior de niñas, niños y adolescentes."

"Artículo 100. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición."



"**Artículo 101.** Una vez emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el reglamento, el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien, a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio."

"**Artículo 102.** El extranjero sometido a un procedimiento administrativo, a fin de lograr su estancia regular en el país, en lo que se dicta resolución definitiva, podrá:

"a) Otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad;

"b) Establecer domicilio o lugar en el que permanecerá;

"c) No ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y

"d) Presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana.

"La garantía podrá constituirse en póliza de fianza, billete de depósito o por cualquier otro medio permitido por la ley."

"**Artículo 144.** Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que:

"I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas;

"II. Habiendo sido deportado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el acuerdo de readmisión, aun y cuando haya obtenido una condición de estancia;

"III. Se ostente como mexicano ante el instituto sin serlo;



"IV. Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudiera comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública;

"V. Proporcione información falsa o exhiba ante el instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y

"VI. Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el instituto.

"En todos estos casos, el instituto determinará el periodo durante el cual el extranjero deportado no deberá reingresar al país, conforme a lo establecido en el reglamento. Durante dicho periodo, sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso de la Secretaría.

"En el supuesto de que el extranjero, por sus antecedentes en los Estados Unidos Mexicanos o en el extranjero, pudiera comprometer la soberanía nacional, la seguridad nacional o la seguridad pública, la deportación será definitiva."

48. El artículo 102 transcrito da cuenta de que durante el procedimiento migratorio, la persona migrante, a fin de continuar con el asunto en libertad, podrá realizar diversas acciones, entre otras, quedar en custodia de un ciudadano u organización social mexicanos, previa exhibición de una solicitud con responsiva.

49. Tal imperativo se pormenoriza en el Reglamento de la Ley de Migración, en cuyos artículos 214, 215 y 216 se prevé que para entregar en custodia a la persona migrante a una persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección de los derechos humanos, deberá observarse lo siguiente:

- Realizar una solicitud por escrito, la cual deberá ser ratificada mediante comparecencia dentro de los tres días siguientes a su formulación, además de exhibirse diversos documentos relativos a la existencia y objeto de la persona moral, el acreditamiento del carácter de sus representantes, su identificación y el comprobante del domicilio en el cual se llevará a cabo la custodia.



- Entregarse la garantía que haya sido previamente fijada por la autoridad administrativa.

- En caso de que la persona extranjera se sustraiga, la custodia quedará sin efectos y, además, la persona moral o institución será inelegible en futuras solicitudes, salvo que la Secretaría de Gobernación autorice otra cosa.

50. Las disposiciones reglamentarias se reproducen enseguida:

"Artículo 214. Para que el Instituto pueda entregar en custodia a una persona extranjera, en términos del artículo 101 de la Ley, deberá tomar en consideración lo siguiente:

"I. Que la autoridad migratoria cuente con impedimento legal para resolver en definitiva la situación migratoria de una persona extranjera, de conformidad con los términos establecidos en los artículos 43 y 111 de la Ley;

"II. Que la persona extranjera no cuente con alerta migratoria;

"III. Que no haya infringido en más de una ocasión la Ley, y

"IV. Que no se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 43, fracción I, de la Ley."

"Artículo 215. Además de lo previsto por el artículo anterior, para efectos de que una persona extranjera sea entregada en custodia a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección de los derechos humanos, deberá realizar la solicitud por escrito, la cual deberá ser ratificada mediante comparecencia ante la misma autoridad, dentro del término de tres días naturales siguientes al de su formulación. A la solicitud deberá acompañar los siguientes documentos para su cotejo:

"I. Acta constitutiva o el instrumento público en el que se acredite la legal existencia de la persona moral, así como sus modificaciones, con el fin de verificar que su objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos;



"II. Instrumento público en el que conste el tipo de poder o mandato y las facultades conferidas a los representantes legales o a los apoderados, si el acta constitutiva no los contiene, para promover actos legales ante autoridades administrativas federales;

"III. Identificación oficial vigente del representante o apoderado legal, y

"IV. Comprobante de domicilio, en el cual se llevará a cabo la custodia, cuya fecha de expedición no exceda de treinta días naturales.

"Una vez autorizada la custodia, deberá entregar la garantía que haya sido previamente fijada a juicio de la autoridad migratoria."

"Artículo 216. Una vez cumplidos los requisitos, la autoridad migratoria emitirá un acuerdo debidamente fundado y motivado, a través del cual se resuelva la custodia.

"Durante el periodo que dure la custodia, la persona extranjera deberá comparecer periódicamente, conforme lo determine la autoridad migratoria.

"Otorgada la custodia, y en caso de que la persona extranjera se sustraiga a dicho cumplimiento, se dejará sin efectos la misma, haciéndose efectiva la garantía otorgada y emitiéndose la alerta migratoria correspondiente. Asimismo, la persona moral o institución involucrada será inelegible por el Instituto en futuras solicitudes de otorgamiento de custodia, a menos que lo autorice la Secretaría mediante oficio debidamente fundado y motivado."

51. De acuerdo con lo expuesto, la exhibición de una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicanos es un requisito previsto en la legislación migratoria para que una persona migrante, detenida o retenida en una instalación del mismo género, pueda ser liberada a cambio de quedar en custodia de una persona moral tercera con ciertas características.

"Solicitud con responsiva.

"Solicitud firmada por un ciudadano u organización social mexicana a favor de un extranjero que se encuentra en calidad de presentado, sujeto a proce-



dimiento administrativo migratorio tendiente a lograr la regularización de su situación migratoria en el país, hasta tanto se dicta la resolución administrativa correspondiente; relacionada de manera directa con el procedimiento de entrega en custodia de extranjero.²²

"Entrega en custodia de un extranjero.

"Consiste, en términos del artículo 101 de la Ley de Migración, en el acto a través del cual el INM cede la custodia de una persona extranjera a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien, a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, estancia provisional o lugar habilitado para tal efecto en que se encontraba resguardado, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio."²³

52. Ahora, para establecer si dentro de las facultades que la Ley de Amparo concede al juzgador de establecer medidas de aseguramiento para que siga surtiendo efectos la suspensión otorgada a fin de que la persona extranjera detenida o retenida por la autoridad administrativa permanezca en libertad, puede pedir la solicitud con responsiva, importa considerar que los migrantes conforman un grupo de la población en estado de vulnerabilidad que enfrentan severos obstáculos para el ejercicio de sus derechos, sobre todo cuando han sufrido detenciones administrativas.

53. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, a la que México se adhirió el siete de junio de dos mil, en su artículo 31, indica que el ingreso irregular a un país de personas extranjeras no constituye por sí mismo un delito, que los Estados no les aplicarán más restricciones a la circulación que las necesarias

²² REGIS GARCÍA, J.J. y CHONG GARCÍA, M., (2021), *Vademécum de derecho migratorio*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, pág. 140. <https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/show/9788413557724>

²³ *Ibidem* p. 61.



–garantía de excepcionalidad–²⁴ y que, así, la detención por razones migratorias es una medida cautelar de carácter excepcional.

54. No obstante este mandato convencional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, preocupantemente, la legislación mexicana en materia de migración mantiene la detención como regla, no como excepción, y que esa circunstancia se acentúa todavía más en la práctica:

"490. De manera preliminar, la Comisión manifiesta su profunda preocupación respecto a que la Ley de Migración y su Reglamento aún mantienen la detención migratoria como la regla y no la excepción. A pesar de los avances que fueron introducidos a partir del actual marco normativo en materia migratoria, en general, la libertad personal de los migrantes en situación migratoria irregular sigue la excepción en la legislación migratoria mexicana. La libertad no se contempla como la regla en la legislación migratoria mexicana. La Ley de Migración y su Reglamento tampoco evidencian un mayor desarrollo en lo que respecta a medidas alternativas a la detención migratoria, en especial si se compara con lo que disponía la Ley General de Población. En adición a lo anterior, la aplicación de estas normas en la práctica es aún más restrictiva, de forma que la detención migratoria viene a ser la regla tanto a nivel normativo como en la práctica."

55. Sobre el derecho a la libertad personal, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han establecido, entre otros, los siguientes estándares aplicables en materia de detención migratoria:

- a. La detención migratoria debe ser la excepción y no la regla.

²⁴ **Artículo 31.** Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio.

"1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

"2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país."



b. El hecho de que una persona migrante se encuentre en situación irregular no constituye, de suyo, razón para decretar su detención bajo la presunción de que no cumplirá los fines legítimos del proceso.

c. Los fines legítimos y permisibles de la detención migratoria deben tener carácter procesal, tales como asegurar la comparecencia de la persona migrante al procedimiento de determinación de su situación migratoria, o garantizar la aplicación de una eventual orden de deportación.

d. Aun cuando hubiera fines procesales, se requiere que la detención migratoria sea absolutamente necesaria y proporcional, en el sentido de que no existan otros medios menos gravosos para lograr el objetivo perseguido y que no se afecte desproporcionadamente la libertad personal.

e. Todos los aspectos anteriores requieren una motivación individualizada que no puede tener como sustento presunciones.

f. La detención migratoria debe decretarse por el menor tiempo que proceda para cumplir el fin procesal, lo que a su vez implica una revisión periódica de los elementos que le dieron lugar.

g. El mantenimiento de la detención migratoria por un plazo irrazonable hace que la detención devenga en arbitraria.²⁵

56. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al analizar la validez convencional de las medidas privativas de la libertad para el control de los flujos migratorios, ha considerado esencial que los Estados dispongan de un catálogo de medidas cautelares alternativas, las cuales, además, deben resultar efectivas,²⁶ como se aprecia a continuación:

²⁵ CIDH, *Movilidad humana: Estándares interamericanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015, párrafo 405. Consultado en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>

²⁶ La locución *efectivo*, según el Diccionario de la Lengua Española, significa, en la connotación que interesa, *Real y verdadero, en oposición a lo quimérico, dudoso o nominal*. Y el término *quimérico* se refiere a lo que es *Fabuloso, fingido o imaginado sin fundamento*. RAE (2001), Diccionario de la Lengua Española, tomos 4 y 8, vigésima segunda edición, España, Espasa Calpe, pp. 586 y 1276, respectivamente.



"166. ... el Tribunal ha señalado que el derecho a la libertad personal supone que toda limitación a éste deba ser excepcional; y, iv) que sean medidas que resulten estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida. Cualquier restricción a la libertad que no contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas será arbitraria y, por tanto, violará el artículo 7.3 de la Convención.

"...

"169. Como ya fue establecido, los Estados tienen la facultad de controlar y regular el ingreso y permanencia de personas extranjeras en su territorio, por lo que éste puede ser un fin legítimo acorde con la Convención. Es así que, la utilización de detenciones preventivas puede ser idónea para regular y controlar la migración irregular a los fines de asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o para garantizar la aplicación de una orden de deportación. No obstante, y a tenor de la opinión del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, –la penalización de la entrada irregular en un país supera el interés legítimo de los Estados en controlar y regular la inmigración irregular y puede dar lugar a detenciones innecesarias. Del mismo modo, la Relatora de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes ha sostenido que –la detención de los migrantes con motivo de su condición irregular no debería bajo ninguna circunstancia tener un carácter punitivo. En el presente caso, la Corte considera que la finalidad de imponer una medida punitiva al migrante que regresara de manera irregular al país tras una orden de deportación previa no constituye una finalidad legítima de acuerdo a la Convención.

"...

"171. De este principio se colige que la detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos. Así, las medidas privativas de libertad sólo deberán ser utilizadas cuando fuere necesario y proporcionado en el caso en concreto a los fines mencionados supra y únicamente durante el menor tiempo posible. Para ello, es esencial que los Estados dispongan de un catálogo de medidas alternativas, que puedan resultar



efectivas para la consecución de los fines descritos. En consecuencia, serán arbitrarias las políticas migratorias cuyo eje central es la detención obligatoria de los migrantes irregulares, sin que las autoridades competentes verifiquen en cada caso en particular, y mediante una evaluación individualizada, la posibilidad de utilizar medidas menos restrictivas que sean efectivas para alcanzar aquellos fines."²⁷

57. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha señalado que las personas migrantes son desconocedoras y ajenas a los sistemas legal y social del país a que hayan arribado, incluso a su idioma, lo que propicia aún más su situación de vulnerabilidad; así se corrobora con la siguiente transcripción:

"132. En este contexto, es de resaltar la importancia de la asistencia letrada en casos como el presente, en que se trata de una persona extranjera, que puede no conocer el sistema legal del país y que se encuentra en una situación agravada de vulnerabilidad al encontrarse privada de libertad, lo cual requiere que el Estado receptor tome en cuenta las particularidades de su situación, para que goce de un acceso efectivo a la justicia en términos igualitarios. ...

"152. La Corte observa que los extranjeros detenidos en un medio social y jurídico diferente de los suyos, y muchas veces con un idioma que desconocen, experimentan una condición de particular vulnerabilidad, que el derecho a la información sobre la asistencia consular, enmarcado en el universo conceptual de los derechos humanos, busca remediar de modo tal de asegurar que la persona extranjera detenida disfrute de un verdadero acceso a la justicia, se beneficie de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas, y goce de condiciones de detención compatibles con el respeto debido a la dignidad de las personas. Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación

²⁷ Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C. No. 218, párrafo 132. Consultado en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf



que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses."²⁸

59. En relación con este tema, el "Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas a protección internacional" de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁹ –cuyo contenido, aun cuando no obligatorio, puede servir de referente, en la medida en que contiene orientación para las personas juzgadoras, derivadas de la experiencia nacional e internacional en la actividad jurisdiccional en materia migratoria–,³⁰ alude como *buena práctica* las medidas de aseguramiento alternativas consistentes en el señalamiento de un domicilio dentro de la circunscripción del órgano jurisdiccional donde la persona quejosa pueda ser localizada, la prohibición de ausentarse de ahí y la obligación de presentarse cuantas veces sea requerida ante la autoridad administrativa. Así se aprecia de la reproducción que sigue:

"... En dicho supuesto, la persona juzgadora deberá tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio. En virtud de que la detención busca el correcto desenvolvimiento del procedimiento administrativo hasta su ejecución, se podrían decretar medidas alter-

²⁸ Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C. No. 218, párrafo 132. Consultado en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf

²⁹ Consultable en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2021-06/Protocolo%20para%20juzgar%20casos%20que%20involucren%20personas%20migrantes.pdf>

³⁰ Véase la página XVII del protocolo, en la parte en que dice: "*Por esa razón, la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomó la determinación de publicar una nueva versión del Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional. A partir de los últimos avances jurídicos a nivel nacional e internacional, el nuevo Protocolo brinda a las personas juzgadoras los instrumentos para enfrentar los retos implicados en la protección contemporánea de las personas migrantes, con rigor metodológico y sensibilidad social*"; lo que lleva a considerarlo orientador mediante la aplicación, en su contenido sustancial, de la tesis siguiente: Tesis [A.]: 1a. CCLXIII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, pág. 162. Registro digital: 2006882. "PROCOLO DE ACTUACIÓN PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS QUE INVOLUCREN NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EMITIDO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES VINCULANTE Y POR TANTO NO TIENE VALOR NORMATIVO PARA FUNDAR UNA DECISIÓN JURISDICCIONAL, PERO CONSTITUYE UNA HERRAMIENTA PARA QUIENES EJERCEN DICHA FUNCIÓN."



nativas para que, durante la sustanciación del juicio de amparo, se satisfaga esa finalidad sin afectar de manera desmedida la libertad personal.

"Para la comparecencia periódica de la persona migrante ante la autoridad migratoria, es pertinente resaltar la buena práctica de algunos órganos jurisdiccionales de amparo, que, al conocer de asuntos en los que se impugna la detención migratoria, han optado por medidas alternativas al alojamiento. De acuerdo con el principio de excepcionalidad, se han pronunciado en favor de la procedencia de medidas menos restrictivas de la libertad personal, como el establecimiento de un domicilio dentro de la circunscripción del órgano de amparo donde la persona quejosa pueda ser localizada, la prohibición de ausentarse de dicho lugar y la obligación de presentarse las veces que sea requerido por la autoridad administrativa. Este curso de acción evitaría perjuicios innecesarios en los derechos de la persona migrante y, por otro lado, permitiría la conservación de la materia de estudio del juicio de amparo. Al decidir los efectos de la suspensión, las personas juzgadoras podrían tener en cuenta tales pautas de actuación."³¹

59. El Protocolo, sobre la solicitud con responsiva, se pronuncia al ocuparse de la posibilidad de entregar a la parte quejosa en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional o a una persona moral o institución de reconocida solvencia, cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, y señala que esta alternativa a la detención puede ser *impracticable* o *inviable* dada la dificultad de su cumplimiento, por lo que el tribunal debe analizar su aplicabilidad con base en el criterio que mejor proteja o menos restrinja los derechos de las personas:

"Asimismo, la persona juzgadora, al evaluar la procedencia de una medida alternativa, puede atender al artículo 101 de la Ley de Migración, el cual dispone que el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o a una persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos; caso en que la persona extranjera deberá permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.

³¹ Página ciento cincuenta y dos del protocolo.



"Cabe señalar que esta alternativa a la detención ha sido calificada por algunas entidades como 'impracticable' o 'inviable', al señalar que tiene condicionantes o requisitos difíciles de cumplir. Al respecto, se ha dicho que resulta restrictivo condicionar el otorgamiento de la custodia a los elementos establecidos en el Reglamento de la Ley de Migración; que deviene complicado que una organización de la sociedad civil haga el pago de una garantía, y que se restringe la posibilidad de que las instituciones hagan la solicitud respectiva, ya que si una persona incumple con las obligaciones de la custodia, la entidad solicitante será inelible para instar la petición en cuanto a una diversa persona.

"Tales circunstancias no deben ser impedimento para observar el criterio de excepcionalidad de la detención migratoria, puesto que, como se desprende de los criterios interpretativos de la SCJN y la Corte IDH, la libertad personal no puede ser restringida de manera injustificada.

"Así, quienes imparten justicia podrían considerar que, en términos del artículo 1o. constitucional, la función jurisdiccional exige adoptar la interpretación normativa que mejor proteja o menos restrinja los derechos de las personas. Además, el principio de igualdad sustantiva hace necesario que, en los casos que intervienen personas en situación de vulnerabilidad, las autoridades tomen en cuenta sus particulares posiciones de desventaja y, para remediarlas, adopten medidas positivas que les permitan gozar de los derechos en las mismas condiciones que quienes no se ven afectadas por esas circunstancias.

"La observancia conjunta de tales mandatos constitucionales podría constituir un método de análisis adecuado para que la persona juzgadora determine si, en un caso concreto, resulta procedente decretar una medida alternativa al alojamiento con fundamento en el artículo 101 de la Ley de Migración. De manera concreta, la persona juzgadora podría analizar si alguno de los requisitos legales requiere algún grado de modulación con la finalidad de no restringir innecesariamente la libertad personal de la persona migrante."³²

60. A partir de estas consideraciones, puede aseverarse que si bien el órgano de amparo está autorizado, conforme al artículo 162 de la ley de la materia

³² Páginas ciento cincuenta y cuatro a ciento cincuenta y seis del protocolo.



a imponer como requisito de efectividad de la suspensión otorgada a una persona que se halla detenida o retenida en una instalación migratoria, una medida de aseguramiento para garantizar la continuidad del procedimiento administrativo, y que esa facultad implica un cierto ámbito de apreciación que le permite elegir la que resulte más idónea para alcanzar ese fin, lo cierto es que tal medida no puede consistir en la obligación de exhibir una solicitud con responsiva de un ciudadano u organización social mexicanos, toda vez que impone a la parte quejosa una carga desmedida considerando su situación de vulnerabilidad, incompatible con los derechos de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva.

61. De acuerdo con estos principios, reconocidos en el artículo 17 constitucional,³³ los gobernados tienen la posibilidad de acudir a tribunales previamente establecidos a solicitar impartición de justicia; frente a lo cual es obligación del Estado asegurar el buen funcionamiento de aquéllos, a efecto de que diriman las controversias sometidas a su consideración de manera pronta, completa, imparcial y sin costo alguno.³⁴

³³ **Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprehendido por deudas de carácter puramente civil."

³⁴ Sobre los cuatro principios rectores de la obligación estatal correlativa al derecho de acceso a la justicia de los gobernados –*justicia pronta, completa, imparcial y gratuita*–, es ilustradora la tesis de



62. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que aun cuando el referido derecho de acceso a la justicia no es irrestricto, los cauces impuestos por el legislador, es decir, los requisitos y formalidades de los juicios y los recursos deben ser razonables y proporcionales en función de una eficiente administración de justicia, de tal manera que ésta se logre, pero sin entorpecer el derecho fundamental de mérito.

63. Es aplicable la tesis 1a. CCXCIV/2014 (10a.),³⁵ de la Primera Sala que dice lo siguiente:

"TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL LEGISLADOR NO DEBE ESTABLECER NORMAS QUE, POR SU RIGORISMO O FORMALISMO EXCESIVO, REVELEN UNA DESPROPORCIÓN ENTRE LOS FINES DE LAS FORMALIDADES Y LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY PARA PRESERVAR LA CORRECTA Y FUNCIONAL ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Si bien es cierto que los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos gozan de un margen de apreciación para articular la tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también lo es que los requisitos y las formalidades establecidos en sede legislativa deben ser proporcionales al fin u objetivo perseguido, esto es, no deben lesionar la sustancia de ese derecho. Así, en el acceso a la jurisdicción se prohíbe al legislador no sólo la arbitrariedad e irrazonabilidad, sino también el establecimiento de normas que, por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón, revelen una desproporción entre los fines que aquellas formalidades y requisitos previstos en la ley preservan para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, frente a los intereses que sacrifican."

jurisprudencia siguiente: tesis [J.]: 2a./J. 192/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, pág. 209. Registro digital: 171257. "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES."

³⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, agosto de 2014, Tomo I, pág. 535. Registro digital: 2007062.



64. En el mismo sentido, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 90/2017 (10a.)³⁶ es del siguiente contenido:

"DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN. De la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 42/2007, (1) de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', deriva que el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: 1) una previa al juicio, a la que atañe el derecho de acceso a la jurisdicción; 2) otra judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, 3) una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél. En estos términos, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debe entenderse como una especie del diverso de petición, que se actualiza cuando ésta se dirige a las autoridades jurisdiccionales, motivando su pronunciamiento. Su fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual corresponde al Estado Mexicano impartir justicia a través de las instituciones y procedimientos previstos para tal efecto. Así, es perfectamente compatible con el artículo constitucional referido, que el órgano legislativo establezca condiciones para el acceso a los tribunales y regule distintas vías y procedimientos, cada uno de los cuales tendrá diferentes requisitos de procedencia que deberán cumplirse para justificar el accionar del aparato jurisdiccional, dentro de los cuales pueden establecerse, por ejemplo, aquellos que regulen: i) la admisibilidad de un escrito; ii) la legitimación activa y pasiva de las partes; iii) la representación; iv) la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; v) la competencia del órgano ante el cual se promueve; vi) la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción; y, vii) la procedencia de la vía. En resumen, los requisitos de procedencia, a falta de los cuales se actualiza la improcedencia de una acción, varían dependiendo de la

³⁶ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, pág. 213. Registro digital: 2015595.



vía que se ejerza y, en esencia, consisten en los elementos mínimos necesarios previstos en las leyes adjetivas que deben satisfacerse para la realización de la jurisdicción, es decir, para que el juzgador se encuentre en aptitud de conocer la cuestión de fondo planteada en el caso sometido a su potestad y pueda resolverla, determinando los efectos de dicha resolución. Lo importante en cada caso será que para poder concluir que existe un verdadero acceso a la jurisdicción o a los tribunales, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios."

65. La razonabilidad y proporcionalidad implican que la medida legal mediante la cual se restrinja un derecho humano guarde correspondencia con los fines buscados, sin que la afectación pueda resultar desmedida frente a otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, sobre el tema es ilustrativa la tesis de jurisprudencia 1a./J. 2/2012 (9a.),³⁷ que dice así:

"RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS. Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros

³⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, pág. 533. Registro digital: 160267.



derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y, en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática."

66. Por su parte, el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁸ se refiere al derecho de las personas a un recurso sencillo y rápido o cualquier otro que resulte efectivo contra actos que violen sus derechos fundamentales.

67. En el ámbito del sistema regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho a un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo es aquel que garantice el ágil y pleno ejercicio de los derechos de las personas, en los siguientes términos:

"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

³⁸ **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."



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 éstas. 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.³⁹

68. 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."⁴⁰

69. En el caso del sistema mexicano, el juicio de amparo cumple tal parámetro, según consideró la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente criterio jurisprudencial:

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.



"RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. De la interpretación del precepto citado, un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que puede conducir a un análisis por parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación. En este sentido, el juicio de amparo constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la inconstitucionalidad, o incluso la inconventionalidad, de una disposición de observancia general, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender un análisis para establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación, lo que se advierte de los artículos 1o., fracción I, 5o., fracción I, párrafo primero, 77 y 107, fracción I, de la Ley de Amparo. Ahora bien, en cuanto a la idoneidad y la razonabilidad del juicio de amparo, la Corte Interamericana reconoció que la existencia y aplicación de causas de admisibilidad de un recurso o un medio de impugnación resultan perfectamente compatibles con el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el entendido de que la efectividad del recurso intentado, se predica cuando una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, el órgano judicial evalúa sus méritos y entonces analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada. En esa misma tesitura, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la circunstancia de que en el orden jurídico interno se fijen requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades de amparo analicen el fondo de los planteamientos propuestos por las partes no constituye, en sí misma, una violación al derecho fundamental a un recurso judicial efectivo; pues dichos requisitos son indispensables y obligatorios para la prosecución y respeto de los derechos de seguridad jurídica y funcionalidad que garantizan el acceso al recurso judicial efectivo."⁴¹

70. Así, debido a las disposiciones jurídicas reguladoras de la instancia constitucional, que permiten dilucidar la existencia de violaciones a los derechos humanos y, en su caso, repararlas, se está ante un medio (extraordinario) de defensa que tiene el potencial de generar el resultado esperado, lo que lo hace eficaz.

⁴¹ Tesis [J.]: 2a./J. 12/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, pág. 763. Registro digital: 2010984.



71. Pero para la cabal satisfacción tanto de este extremo de eficacia, como de la razonabilidad y proporcionalidad anteriormente explicadas, no basta el contenido normativo, sino que está involucrada también la forma como los operadores del juicio de amparo interpretan y aplican sus reglas, es decir, su actuación debe corresponder a la calidad de la norma.

72. Tal afirmación es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento jurídico como una estructura coherente; en la medida en que en cada caso se dé a la ley de la materia un sentido acorde con los principios constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos y, sobre todo, tendiente al propósito tutelador que se ha explicado en líneas precedentes, es que se logrará la eficacia, razonabilidad y proporcionalidad en comento.

73. Es ilustrativa, en su contenido sustancial, la tesis jurisprudencial siguiente de la Primera Sala:

"INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO *PRO PERSONA*. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prolonga, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento con la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es



necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. Así el Juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. Ahora bien, la interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.⁴²

74. Tratándose de las facultades discrecionales para la elección de medidas de aseguramiento como requisitos de efectividad de la suspensión contra actos privativos de la libertad personal, del abanico de posibilidades que tenga a su alcance el órgano de amparo, es menester elegir aquellas que resulten razonables y proporcionales, lo que puede lograrse sólo si, sin perder de vista el propósito de permitir la tramitación del procedimiento de origen, resultan

⁴² Tesis [J.]: 1a./J. 37/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, pág. 239. Registro digital: 2014332.



accesibles para la persona quejosa; de otra manera, se corre el riesgo de que la medida cautelar deje de surtir efectos y, en esa medida, el juicio de amparo pierda eficacia.

75. Y en materia migratoria, la exhibición de una solicitud con responsiva supone una exigencia de muy difícil cumplimiento para una persona extranjera que frecuentemente carece de vínculos legales o sociales que les permitan hacer contacto con un algún ciudadano u organización social mexicanos que acepte su custodia.

76. En virtud del estado de vulnerabilidad de las personas migrantes en situación de ilegalidad, las medidas de aseguramiento que a manera de requisito de efectividad de la suspensión se les impongan en el juicio de amparo, deben constituir cargas mínimas, aunque suficientes, para su objetivo, a saber, ponerlas en libertad sin que se sustraigan del procedimiento administrativo, lo cual, por regla general, es posible mediante otras medidas como, por ejemplo, la obligación de acudir periódicamente a cierta instalación y/o señalar un domicilio en el que permanecerán, así como la prohibición de ausentarse del lugar sin autorización.

77. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la ejecutoria del amparo en revisión 353/2019, que dio origen a la tesis de rubro siguiente: "REFUGIADOS. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 19 DEL REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS Y PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA.",⁴³ destacó que, considerando la precaria posición de las personas migrantes, es imposible asumir que prepararán de manera exhaustiva sus defensas en el procedimiento administrativo, por lo que sus declaraciones y pruebas deben analizarse desde la perspectiva del principio de beneficio de la duda, máxime si no entran en conflicto con la información objetiva recabada por las autoridades migratorias; lo que se constata con una parte del fallo en comento que enseña se copia:

"Dentro de la garantía a ser debidamente escuchado, está el derecho a probar como una formalidad esencial integrante del derecho de audiencia. Particularmente

⁴³ Tesis [A.]: 2a. IV/2020 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 75, febrero de 2020, Tomo I, pág. 958. Registro digital: 2021672.



en los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiados, dicha garantía cobra especial importancia, pues si bien es un principio general de derecho que la carga de la prueba incumbe al peticionario, en el específico caso de tales procedimientos y en vista de la particular situación en la que se encuentra un refugiado, la carga de la prueba es compartida.

"Es decir, por un lado, al solicitante le corresponde narrar los hechos en los que basa su solicitud con claridad y cooperación, de modo que, basándose en esos hechos, se pueda llegar a tomar una decisión adecuada. Y por otro lado, el examinador o a la autoridad a quien le corresponda conocer y resolver de la solicitud, tiene la obligación de verificar y completar los datos aportados, estudiar la información objetiva relevante y establecer la razonabilidad de las alegaciones, teniendo en cuenta siempre para ello la situación particular de los solicitantes y considerando que el objetivo final de la determinación de la condición de refugiado es humanitario.

"Finalmente, relacionado con lo anterior, opera otro de los principios rectores de los procedimientos de la determinación de la condición de refugiado, que es el principio del *beneficio de la duda*.

"Dicho principio reconoce que es sumamente difícil para las personas refugiadas aportar todas las pruebas necesarias para validar o comprobar sus afirmaciones. Es decir, bajo los estándares de derecho internacional sobre refugiados, en donde la carga de la prueba no recae solamente en el solicitante, puesto que es imposible que esta persona, cuya vida, seguridad, libertad o integridad corren peligro, prepare de manera exhaustiva las pruebas que apoyan su caso en el país de acogida; resulta válido que si las declaraciones del solicitante y las pruebas que en su caso tuviera a su alcance, no entran en conflicto con la información objetiva recabada, cualquier elemento de duda no debe ser un obstáculo para acceder a la solicitud; es decir, se le debe conceder el *beneficio de la duda*.

"Ahora bien, con base en todo lo anterior y como se adelantó, esta Segunda Sala arriba a la convicción de que, dado el estado de vulnerabilidad en que se encuentran los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiados, atendiendo a los principios rectores que rigen tales procedimientos y a fin de favorecer la protección más amplia de sus derechos fundamentales, la interpre-



tación que debe darse al artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, en la parte que establece que el extranjero '*acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla oportunamente*', debe ser bajo un estándar probatorio mínimo, es decir, no debe ser estricta ni rigurosa o requiriendo pruebas concluyentes para demostrar la veracidad de sus afirmaciones, sino que bastará para tener por acreditado que efectivamente estuvo imposibilitado para presentar su solicitud dentro del plazo de la ley, que los hechos manifestados por el solicitante y las pruebas que tuviera a su alcance, sean coherentes con el contexto de su propia situación, lo que será suficiente para que se dé trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto en el artículo 18 de la ley.

"Todo ello, bajo el principio del *beneficio de la duda*, que aplicado al caso, lleva a reconocer que siendo sumamente difícil para las personas refugiadas aportar las pruebas necesarias para validar o comprobar sus afirmaciones, dada la situación tan especial en que se encuentran, no resulta válido que se les exija acreditar –a través de pruebas documentales– la imposibilidad que tuvieron para presentar en tiempo su solicitud.

"Con dicha interpretación se garantiza, en primer lugar, la protección más amplia de los derechos fundamentales a las personas; en segundo lugar, que la falta de presentación de la solicitud dentro de un periodo específico o la falta de cumplimiento de otros requisitos formales, no conduzcan de manera automática a que la misma no reciba la debida consideración; en tercer lugar, que el solicitante sea oído con las debidas garantías durante el procedimiento respectivo, a efecto de determinar si se encuentra en riesgo de persecución; y por último, el principio de no devolución, que implica que ni los refugiados ni aquellas personas solicitantes del reconocimiento de esa condición, pueden ser rechazados o expulsados, sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones."⁴⁴

78. A la luz del mismo espíritu, los requisitos de efectividad de la suspensión también deben conformarse mediante cargas mínimas, lo que no se logra

⁴⁴ En los amparos en revisión 399/2019, 437/2019 y 529/2019, el primero resuelto en sesión de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, y los restantes, el veintitrés del mismo mes y año, la propia Segunda Sala emitió iguales reflexiones.



a través de la medida de aseguramiento relativa a la solicitud con responsiva de un ciudadano u organización social mexicanos, dadas las dificultades que, por su falta de contactos, las personas migrantes encontrarían para obtenerla.

79. De la misma manera, como lo señaló uno de los tribunales contendientes, la satisfacción de ese requisito no depende exclusivamente de la voluntad de la persona migrante, pues requiere la voluntad de un tercero, que quiera aceptar su custodia, con todas las implicaciones de tal compromiso, incluso la exhibición de garantía bastante a juicio de la autoridad migratoria, de modo que sería contrario a la razón privar a la parte quejosa de la eficacia de la medida cautelar por un hecho que escapa a su voluntad.

80. Las consideraciones previas hacen concluir que la multicitada medida de aseguramiento no puede constituirse como un requisito de eficacia de la suspensión en un juicio de amparo promovido contra la detención o retención de personas extranjeras en estaciones migratorias, porque dadas las dificultades para su cumplimiento, su imposición no responde al debido equilibrio que debe existir entre los derechos de la persona afectada en su libertad y el interés social en la continuación del procedimiento administrativo que se le sigue, ni tampoco responde al principio de efectividad de las medidas alternativas considerado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues no resulta idónea para preservar los dos factores en juego: la libertad de la persona migrante y la continuación del procedimiento migratorio.

81. Por estas razones, a la pregunta siguiente: **Cuando se conceda la suspensión en un juicio de amparo para que se ponga en libertad a una persona extranjera retenida en una estación migratoria ¿puede exigirse como requisito de eficacia la exhibición de la solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicanos a que se refieren los artículos 101 y 102 de la Ley de Migración y 215 de su reglamento?** debe responderse de manera negativa, es decir, el tribunal no puede imponer este requisito como condición de efectividad de la medida cautelar.

VI. Decisión

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:



PRIMERO.—**Sí existe** la contradicción denunciada entre los criterios enunciados en el considerando IV de la presente resolución.

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 los términos expuestos en el considerando V del presente fallo.

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 Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por **unanimidad** de votos de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos (presidenta y ponente), la Magistrada Rosa Elena González Tirado, y el Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formula **voto concurrente**, ante la secretaria del Pleno Anaid López Vergara, que autoriza y da fe.

El catorce de julio de dos mil veintitrés, Anaid López Vergara, 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 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.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), P./J. 19/2020 (10a.), 1a./J. 90/2017 (10a.), 2a./J. 12/2016 (10a.) y 1a./J. 37/2017 (10a.) y aisladas 1a. III/2023 (10a.), 1a. CCLXIII/2014 (10a.), 1a. CCXCIV/2014 (10a.) y 2a. IV/2020 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas, 8 de enero de 2021 a las 10:09 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas, 14 de abril de 2023 a las 10:18 horas, 4 de julio de 2014 a las 8:05



horas, 8 de agosto de 2014 a la 8:05 horas y 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 16/97 y 1a./J. 107/2013 (10a.) citadas en este sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, mayo de 1997, página 226 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2013 a las 6:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 457, con números de registro digital: 198729 y 2005050, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. SURTE SUS EFECTOS DESDE LUEGO, SIN QUE PARA ELLO SE REQUIERA DE LA EXHIBICIÓN DE LA GARANTÍA RESPECTIVA." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave P./J. 43/2001 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, abril de 2001, página 268, con número de registro digital: 189848.

La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 415/2012 y 38/97 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página 499 y Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 396, con números de registro digital: 24457 y 6754, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 146/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 255, con número de registro digital: 29902.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Magistrado Gaspar Paulín Carmona en la contradicción de criterios 147/2023, entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito.

Respetuosamente, aun cuando comparto el sentido de la determinación tomada en la presente contradicción, disiento de las consideraciones adoptadas por la mayoría del Pleno de este órgano colegiado, en virtud de que estimo que se debió precisar que si bien es excesivo requerir como condición de efectividad



de la medida suspensiva provisional presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicanos en favor de los quejosos migrantes, atendiendo a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran; no menos cierto lo es que era necesario acotar que en casos específicos los Jueces de Distrito en pleno ejercicio de la facultad discrecional que acertadamente se destacó en la ejecutoria sí pueden imponer dicha medida, para garantizar que los promoventes no salgan de la circunscripción en que se encuentran radicados los juicios de amparo sobre la materia migratoria, tal como sucede cuando en la demanda de amparo es señalado por la parte quejosa que cuentan o pueden obtener la solicitud con responsiva referida.

Lo anterior resulta así, en razón de que en la ejecutoria de mérito se pone de relieve que la evolución histórica de los preceptos que actualmente prevén lo relativo a la suspensión señalan que los Jueces de amparo discrecionalmente, atendiendo a cada caso en particular, pueden establecer ciertas condiciones para que la medida cautelar surta efectos, específicamente se cita el artículo 147 de la ley de la materia que prevé lo siguiente:

"Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos."

De igual manera, en la resolución de mérito se indica que las medidas de aseguramiento que el Juez de Distrito le impone al solicitante de la suspensión al momento en que la concede, son requisitos de efectividad para que la suspensión otorgada continúe surtiendo sus efectos, puesto que tal como lo refiere el primer párrafo del artículo 139 de la legislación aplicable, si la parte quejosa incumple o no acata cabalmente los requerimientos decretados en la resolución en la que fue concedida la providencia cautelar, la autoridad de amparo posee la facultad y el deber de dejar sin efectos la suspensión, hasta tanto se satisfagan tales requerimientos que constituyen las medidas de aseguramiento.

Luego, se indicó que en tratándose de actos privativos de la libertad, los artículos 162 y 164 de la ley de la materia vigente, disponen que en tratándose de actos privativos de la libertad personal, al concederse la suspensión para el efecto de que el acto reclamado no se ejecute o cese inmediatamente, el órgano jurisdiccional tomará las medidas de aseguramiento pertinentes; y que cuando el acto reclamado provenga de una autoridad administrativa y no



tenga relación con la comisión de un delito, el efecto de la suspensión será poner en libertad a la persona quejosa.

Así, se llegó a la conclusión que la ley de la materia atribuye al tribunal la facultad de imponer ciertos requisitos de efectividad de la suspensión, entre los cuales quedan incluidas las medidas de aseguramiento impuestas a las personas quejas que reclaman actos privativos de la libertad, **cuyo contenido y alcance deberá ser determinado de acuerdo con las circunstancias de cada caso** y atendiendo al debido equilibrio que debe existir entre los derechos de la persona quejosa y el interés social en la continuación del procedimiento del que es parte.

En esas condiciones, se afirmó que **la potestad judicial queda inmersa en el contexto de la discrecionalidad del órgano de amparo**, discrecionalidad que fue ratificada en la exposición de motivos contenida en la iniciativa presentada ante la Cámara de Senadores el diecinueve de marzo de dos mil nueve y que dio lugar a la reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, en la que se menciona que **se privilegia la discrecionalidad de los Jueces consagrando expresamente como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión la apariencia del buen derecho**, requisito reconocido por la Suprema Corte de Justicia.

En ese sentido, se precisó que bajo la nueva regulación del juicio de amparo, en lo concerniente a la suspensión, **se privilegia la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo**; de modo que, en principio, todo acto reclamado es susceptible de ser suspendido (con las excepciones expresas que establezca la Ley de Amparo, como por ejemplo, las referidas en los artículos 128 y 129) y esto deriva directamente del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, pues, como lo expuso el legislador en el proceso de creación de la actual Ley de Amparo, *"la necesidad de acudir al proceso para obtener la razón, no puede perjudicar a quien tiene la razón"*.

Como se desprende de lo anterior, en la ejecutoria de mérito se otorgó un peso preponderante a la discrecionalidad con la que cuentan los juzgadores para imponer las medidas de efectividad de la suspensión que estimen de acuerdo a cada caso en específico; por ende, si en casos particulares en los que se indicó por los propios promoventes y solicitantes de la suspensión que cuentan o que podrían contar con la solicitud de con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicanos en favor de los quejosos migrantes, atendiendo a la exposición que se produjo en la ejecutoria, no existiría impedimento



para que discrecionalmente los juzgadores pudieran imponer esa medida de efectividad.

Al respecto, considero que se debe tener presente que el juicio de amparo se rige por el principio esencial de buena fe de las partes, y en tratándose de la medida suspensiva, en principio se atiende a las manifestaciones bajo protesta de decir verdad expuestas por los promoventes en la demanda de amparo, lo que implica que si desde el escrito inicial manifestaron que cuentan con el documento referido, o bien, pueden acceder a sus presentaciones –bien porque como caso excepcional tienen el respaldo jurídico de un tercero, como lo es una organización no gubernamental o humanitaria para migrantes o una persona física o moral que está dispuesta a expedirla–, no existe impedimento para que el juzgador federal exija su exhibición ante el juzgado como requisito para garantizar la efectividad de la medida suspensiva.

Bajo ese contexto argumentativo, las condiciones de efectividad de las suspensiones en el juicio de amparo, pueden ser impuestas por los juzgadores conforme a la legislación de amparo y la que rige al acto reclamado, atendiendo a la particularidad de cada caso en concreto, por lo que es evidente que no se debió vedar la posibilidad de que en una situación tan particular, como la referida, el Juez de amparo no pueda solicitar la exhibición de la solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicanos en su favor, máxime que es obligación del juzgador garantizar que los efectos de la concesión se materialicen, sin que se excedan al grado de que mediante la concesión de la medida suspensiva quede sin materia el juicio de amparo en el fondo, lo que podría suceder si en su caso el promovente se sustrae de la circunscripción de la autoridad migratoria derivado de la concesión de la suspensión.

En ese tenor, se debió considerar que es obligación del juzgador asegurar que con la suspensión que se decreta no han abandonado la circunscripción de la autoridad migratoria, así como que han continuado con su trámite migratorio. En consecuencia, si el propio promovente manifiesta que cuenta o pudiera contar con la solicitud con responsiva, no existe obstáculo para que el juzgador federal la solicite excepcionalmente como requisito de efectividad de la concesión de la suspensiva.

Sobre esa base, estimo que agregar una acotación a la ejecutoria de mérito no contravenía lo determinado por el Pleno de este órgano colegiado, con lo cual estoy de acuerdo, empero de haberlo aceptado se hubiera brindado seguridad jurídica a los juzgadores respecto a que en casos en específicos, como aquellos en los que los propios quejosos expusieron que pueden contar, o ya



tienen, la solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicanos, puesto que no existe impedimento para requerir su exhibición como condición de efectividad de la suspensión, máxime que dicha medida encuentra cabida en los artículos 101 de la Ley de Migración y 215 de su reglamento⁴⁵ y si los promoventes indican que ya cuentan con ella o que podrían contar con la misma, bien podría ser requerido por los juzgadores a fin de contar con un medio que, aunado a los demás que requiera garantizaran la sustanciación del procedimiento administrativo migratorio.

En ese contexto, sostengo que bien podía agregarse que si los promoventes del juicio constitucional le informan al Juez de amparo que cuentan con la solicitud con responsiva firmada, no existía limitante para que el juzgador la requiera como condición de efectividad de la medida suspensiva, debido a que no se puede ordenar su libertad sin que se fijen medidas de eficacia, tales como las establecidas en la Ley de Amparo, en la Ley de Migración y en su reglamento, cuya finalidad es constatar que continúan dentro del territorio nacional y permanecerán en él hasta tanto se defina legalmente su situación migratoria, e inclusive que pueda coexistir con otra medida que garantice su efectividad.

⁴⁵ Ley de Migración

"Artículo 101. Una vez emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento, el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien, a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio."

Reglamento de la Ley de Migración

"Artículo 215. Además de lo previsto por el artículo anterior, para efectos de que una persona extranjera sea entregada en custodia a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección de los derechos humanos, deberá realizar la solicitud por escrito, la cual deberá ser ratificada mediante comparecencia ante la misma autoridad, dentro del término de tres días naturales siguientes al de su formulación. A la solicitud deberá acompañar los siguientes documentos para su cotejo:

"I. Acta constitutiva o el instrumento público en el que se acredite la legal existencia de la persona moral, así como sus modificaciones, con el fin de verificar que su objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos;

"II. Instrumento público en el que conste el tipo de poder o mandato y las facultades conferidas a los representantes legales o a los apoderados, si el acta constitutiva no los contiene, para promover actos legales ante autoridades administrativas federales;

"III. Identificación oficial vigente del representante o apoderado legal, y

"IV. Comprobante de domicilio, en el cual se llevará a cabo la custodia, cuya fecha de expedición no exceda de treinta días naturales."



En esa medida, la determinación mayoritaria –en este tema– proscribió categóricamente la posibilidad de que los Jueces de Distrito en ejercicio de las facultades discrecionales que les confiere la Ley de Amparo, pudieran valorar de manera particular cada caso, respecto a las condiciones que se pueden imponer para hacer efectiva la suspensión, en tratándose de casos en los que esté de por medio la libertad de migrantes que manifestaron contar con el requisito específico mencionado.

Lo expuesto, encuentra apoyo, por analogía, en la jurisprudencia 1a./J. 16/97, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 198729, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, mayo de 1997, página 226, que a la letra indica:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO QUE PUEDE IMPONER EL JUEZ DE AMPARO TRATÁNDOSE DE ACTOS RESTRICTIVOS DE LA LIBERTAD PERSONAL. De los artículos 124, 136 y 138 de la Ley de Amparo se desprende, entre otros aspectos, que la suspensión se decretará cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; que el Juez de amparo tiene las más amplias facultades para fijar las medidas de aseguramiento que estime convenientes, a fin de que el quejoso no se sustraiga a la acción de la justicia y que el otorgamiento de la medida cautelar no constituya un impedimento para la continuación del procedimiento que haya motivado el acto reclamado. Lo anterior lleva a considerar que al proveer respecto de la suspensión de los efectos del acto reclamado, tratándose de la restricción de la libertad personal, es menester que se guarde un prudente equilibrio entre la salvaguarda de esa delicadísima garantía constitucional, los objetivos propios de la persecución de los delitos y la continuación del procedimiento penal, aspectos sobre los que se encuentra interesada la sociedad. Para lograr dicho equilibrio, el artículo 136 de la Ley de Amparo dispone que en los juicios constitucionales en los que se reclamen actos restrictivos de la libertad, el Juez de Distrito dictará las medidas que estime necesarias, tendientes al aseguramiento del quejoso, con el fin de que sea devuelto a la autoridad responsable, en caso de que no se le concediera el amparo que hubiere solicitado, de donde se desprende que los Jueces de Distrito gozan de amplitud de criterio para fijar dichas medidas, tales como exigir fianza; establecer la obligación de que el quejoso proporcione su domicilio, a fin de que se le puedan hacer las citaciones respectivas; fijarle la obligación de presentarse al juzgado los días que se determinen y hacerle saber que está obligado a comparecer dentro de determinado plazo ante el Juez de su causa, debiendo allegar los criterios que acreditan esa comparecencia, o cualquier otra medida que considere conducente para el aseguramiento



del agraviado. Asimismo, debe tomarse en cuenta que atento lo preceptuado por el artículo 138 de la Ley de Amparo, en los casos en que la suspensión sea procedente, ésta se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado. Por lo anterior, se concluye que los aludidos requisitos que se impongan al quejoso, al otorgar la suspensión provisional en el juicio de amparo en el que se reclamen actos restrictivos de la libertad personal, son congruentes con los preceptos que regulan la suspensión."

Sobre la jurisprudencia transcrita, es necesario poner de relieve que los Jueces Federales de amparo tienen las más amplias facultades para fijar las medidas de aseguramiento que estimen convenientes, a fin de que el quejoso no se sustraiga a la acción de la justicia y que el otorgamiento de la medida cautelar no constituya un impedimento para la continuación del procedimiento, lo que conlleva considerar que al proveer respecto de la suspensión de los efectos del acto reclamado, tratándose de la restricción de la libertad personal, es menester que se guarde un prudente equilibrio entre la salvaguarda de esa delicadísima garantía constitucional, los objetivos propios del procedimiento y su continuación, aspectos sobre los que se encuentra interesada la sociedad, atendiendo a ello es que considero que el análisis que lleven cabo los juzgadores debe ser casuístico conforme a cada caso en particular; de ahí que resultaba conducente hacer la acotación que se ha señalado en los párrafos que anteceden.

Aunado a lo anterior, considero que también se pudo señalar que si bien no era procedente requerir solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicanos en favor de los quejosos migrantes, atendiendo a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran; lo cierto es que ello no impide al juzgador a imponer una medida de efectividad diversa en sustitución de ésta, puesto que como se indicó en la ejecutoria y se reitera en el presente voto, los juzgadores federales tienen la capacidad para determinar de manera discrecional los requisitos de efectividad de las suspensiones.

En consecuencia, es indudable que no se debió vedar por completo la posibilidad a los juzgadores de amparo de exigir como requisito de efectividad de la suspensión en asuntos que versen sobre la restricción de la libertad de migrantes en las hipótesis ya enunciadas, la exhibición de la solicitud con responsiva firmada, o en su caso sustituir dicho requisito por uno diverso que considere el juzgador, puesto que cada caso debe ser analizado atendiendo a los hechos y actos en particular, máxime que es una obligación de los juzgadores garantizar que los migrante no se sustraigan y continúe el procedimiento administrativo de su situación migratoria.



El catorce de julio de dos mil veintitrés, Anaid López Vergara, 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 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.

Este voto se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SU OTORGAMIENTO CONTRA LA DETENCIÓN O RETENCIÓN DE UNA PERSONA EXTRANJERA EN UNA ESTACIÓN MIGRATORIA, NO DEBE CONDICIONARSE A LA EXHIBICIÓN DE LA SOLICITUD CON RESPONSIVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 102 DE LA LEY DE MIGRACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones contrarias sobre si procede o no exigir, como requisito de efectividad de la suspensión concedida contra la detención o retención de una persona extranjera en una estación migratoria, la exhibición de la solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana a que se refiere el artículo 102 de la Ley de Migración.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que la solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana a que se refiere el artículo 102 de la Ley de Migración, no debe exigirse como requisito de efectividad de la suspensión concedida contra la detención o retención de una persona extranjera en una estación migratoria.

Justificación: Del análisis de los artículos 147, 162 y 164 de la Ley de Amparo, 102 de la Ley de Migración y 215 de su reglamento, a la luz de los principios de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, se estima que, no obstante el ámbito de apreciación del juzgador, que le permite elegir el requisito de efectividad de la suspensión que resulte más idóneo para lograr



el equilibrio entre los dos factores en juego tratándose de actos privativos de la libertad, consistentes en la libertad de la persona y la continuidad del procedimiento administrativo, tal requisito no puede consistir, en el supuesto de que se trata, en la obligación de exhibir una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana, toda vez que impone una carga desproporcional a la persona solicitante de la medida cautelar considerando que, de acuerdo con los instrumentos y criterios internacionales y nacionales en materia migratoria, las personas en situación de movilidad se hallan en condición de vulnerabilidad, lo que frecuentemente les impide establecer vínculos legales o sociales que les permitan hacer contacto con algún nacional que acepte su custodia, máxime que la satisfacción del requisito en análisis está sujeta a la voluntad de este tercero, con todas las consecuencias del compromiso que deba asumir, incluso la exhibición de garantía bastante a juicio de la autoridad migratoria; si se concluyera de otra manera, se correría el riesgo de que la suspensión deje de surtir efectos y, así, el juicio de amparo pierda eficacia.

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

PR.A.CN. J/14 A (11a.)

Contradicción de criterios 147/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito. 15 de junio de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto concurrente. Ponente: Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Anaid López Vergara.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver las quejas 681/2022, 682/2022, 41/2023, 42/2023 y 43/2023, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver las quejas 67/2023 y 95/2023.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SU OTORGAMIENTO RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 7, 12, SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO TRANSITORIOS, DE LA LEY QUE REGULA LOS ESTABLECIMIENTOS DEDICADOS A LA PRODUCCIÓN, ALMACENAMIENTO, DISTRIBUCIÓN Y ENAJENACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE NAYARIT, NO DEBE CONDICIONARSE AL REFRENDO DEL PERMISO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN ABROGADA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 123/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO
Y SEGUNDO, AMBOS DEL VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO. 1 DE
JUNIO DE 2023. TRES VOTOS DE LAS MAGISTRADAS ADRIANA
LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS Y ROSA ELENA GONZÁLEZ
TIRADO Y DEL MAGISTRADO GASPAR PAULÍN CARMONA.
PONENTE: MAGISTRADA ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GA-
LLEGOS. SECRETARIO: JOSÉ MIGUEL ÁLVAREZ MUÑOZ.

I. Competencia

1. Este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, párrafos primero, quinto y séptimo, y 107, fracción XIII, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 1, fracción III, y 41, 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;¹ así como en

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 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:

"I. Resolver las contradicciones de criterios sostenidas entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer."



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 y en los artículos 6, fracción I, 7, 9, 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales,³ publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente, por tratarse de criterios sostenidos por Tribunales Colegiados pertenecientes al Vigésimo Cuarto Circuito, con jurisdicción en 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

² **Artículo 1.** Creación y denominación. Se crean los Plenos Regionales que conforman las Regiones Centro-Norte, y Centro-Sur, los cuales serán especializados en materias penal, administrativa, civil o de trabajo.

"Su denominación será la siguiente:

"I. Plenos Regionales de la Región Centro-Norte: ...

"2. Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México."

Artículo 2. Competencia. Los Plenos Regionales conocerán de los asuntos en la materia de su especialidad, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 7, 8, 12, 13, 14 y 15 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales."

³ **Artículo 6.** De las Regiones. El territorio de la República se divide en dos Regiones:

"I. Región Centro-Norte; y."

Artículo 7. Circuitos que comprende la Región Centro-Norte. La Región Centro-Norte comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias penal y administrativa; Segundo; Cuarto; Quinto; Octavo; Noveno; Décimo Segundo; Décimo Quinto; Décimo Sexto; Décimo Séptimo; Décimo Noveno; Vigésimo Segundo; Vigésimo Tercero; Vigésimo Cuarto; Vigésimo Quinto; Vigésimo Sexto; Vigésimo Octavo; y Trigésimo."

Artículo 9. Número y especialización de los Plenos Regionales. En cada Región habrá cuatro Plenos Regionales, cada uno de ellos especializado en materias penal, administrativa, civil o de trabajo."

Artículo 14. Competencia en contradicciones de criterios. Conforme a los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución; 42, fracciones I y II de la Ley Orgánica; 226 y 227 de la Ley de Amparo y demás normas aplicables, los Plenos Regionales tienen competencia para:

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



vigente en la época de la denuncia, ya que se formuló por el Juez Tercero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, con residencia en el Rincón, Municipio de Tepic.

III. Criterios denunciados

3. **Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito** al resolver, inicialmente, los recursos de queja 53/2023, 54/2023, 55/2023 y 56/2023, en sesión de nueve de febrero de dos mil veintitrés y, posteriormente, el recurso de queja 72/2023, en sesión de veinte de febrero siguiente.

4. **Criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito**, al resolver, primigeniamente, los recursos de queja 110/2023, 112/2023 y 114/2023, en sesión de trece de febrero de dos mil veintitrés y, ulteriormente, el recurso de queja 157/2023, en sesión de veintidós del mes y año indicados.

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:⁴

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

⁴ Al respecto, véanse las 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, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES." y tesis [J.], P./J. 93/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de 2008, p. 5. Reg. digital: 169334: "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."



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 el emitido por el **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito**, al resolver los recursos de queja 53/2023, 54/2023, 55/2023, 56/2023 y 72/2023, y el sustentado por el **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito**, al fallar los recursos de queja 110/2023, 112/2023, 114/2023 y 157/2023.

7. El **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito**, al resolver el recurso de queja 53/2023, analizó, en una parte de su ejecutoria, un asunto con las siguientes características:

<p>Hechos</p>	<p>Una persona titular de un permiso para expender bebidas alcohólicas al público en general, promovió juicio de amparo en contra de los artículos 7, 12, segundo, tercero y cuarto transitorios de la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, publicada el dos de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de la entidad, con motivo de su entrada en vigor, y solicitó la suspensión.</p>
<p>Juez de Distrito</p>	<p>El Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit admitió a trámite la demanda de amparo y</p>



**Consideraciones
del Tribunal
Colegiado**

formó el cuaderno de suspensión en el cual negó la suspensión provisional respecto de la expedición, aprobación, promulgación y publicación de los numerales impugnados y la concedió para que tales disposiciones no se aplicaran a la persona quejosa y se le permitiera continuar ejerciendo los derechos correspondientes, sin que al hacerlo pudiera transmitir a título oneroso o gratuito el permiso hasta que las autoridades señaladas como responsables recibieran la notificación sobre la suspensión definitiva.

Inconforme con dicho proveído, la persona quejosa interpuso recurso de queja, que fue turnado al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito.

La limitante establecida por el Juez de Distrito consistente en *"sin que pueda transmitir a título oneroso o gratuito el permiso que posee respecto del servicio que presta"*, es incongruente con la concesión de la suspensión.

A efecto de corroborar lo anterior, se transcriben los numerales tildados de inconstitucionales: (se transcriben numerales).

Esos artículos revelan que los permisos de alcoholes serán intransferibles; luego, si se concedió la suspensión provisional para desaplicar al peticionario de amparo tales disposiciones, es claro que éste queda exento de la observancia de tales normas y, por ende, no debió establecerse esa limitante; máxime que la ley abrogada sí permitía su cesión o transferencia, tal como se observa de su artículo 18.

Si con motivo de la medida suspensiva concedida, la persona quejosa llegara a ejercer su derecho de transmisión respecto de los derechos que tiene con motivo del permiso para venta de bebidas alcohólicas a un tercero, es evidente que este último tendrá que satisfacer los requisitos normativos correspondientes, pues de conformidad con el artículo 131 de la Ley de Amparo, en ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto constituir algún derecho en favor de quien no lo tiene.

En consecuencia, se modifica el auto impugnado, para el efecto de suprimir la limitante precisada quedando incólume el resto de argumentos que lo sustentan.



8. En los expedientes relativos a los recursos de queja números 54/2023, 55/2023 y 56/2023 del índice del **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito**, se plantearon hechos similares a los antes narrados, la decisión del Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, fue también similar y las consideraciones del tribunal fueron las mismas a las antes descritas.

9. En tanto que en el recurso de queja 72/2023, el **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito** analizó, en una parte de la ejecutoria, un asunto con las siguientes características:

<p>Hechos</p>	<p>Una persona titular de un permiso para expender bebidas alcohólicas al público en general, promovió demanda de amparo en contra de los artículos 7, 12, segundo, tercero y cuarto transitorios de la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, publicada el dos de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de la entidad, con motivo de su entrada en vigor, y solicitó la suspensión.</p>
<p>Juez de Distrito</p>	<p>El Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit admitió a trámite la demanda de amparo y formó el cuaderno de suspensión respectivo en el cual negó la suspensión provisional respecto de la expedición, aprobación, promulgación y publicación de los numerales impugnados y la concedió respecto de los efectos y consecuencias de los actos reclamados hasta que las autoridades señaladas como responsables reciban notificación de la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva; asimismo, para que no se le impusiera una vigencia temporal a su permiso por el plazo de tres años y además se impidiera el otorgamiento a un tercero de un permiso del mismo giro para un establecimiento que se ubicara a una distancia menor de cien metros de su negociación, así como continuar explotando el mismo; en el entendido de que la vigencia de la suspensión concedida se condicionó a que la parte quejosa cumpliera con el requisito establecido en el artículo 23, fracción VIII, de la ley abrogada, esto es, refrendar el permiso dentro del primer bimestre del año dos mil veintitrés, de lo contrario dejaría de surtir efectos fenecido el primer bimestre en cita.</p>



**Consideraciones
del Tribunal
Colegiado**

Inconforme con dicho proveído, la persona quejosa interpuso recurso de queja que fue turnado al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito.

Al no ser motivo de agravio por la recurrente, queda intocada la acreditación del interés suspensional, la concesión de la suspensión provisional respecto de los efectos y consecuencias de las normas impugnadas, la no imposición de una vigencia temporal a su permiso por el plazo de tres años, la no fijación de garantía económica y lo relativo a la negativa de la suspensión provisional por lo que ve al proceso legislativo de creación de la legislación reclamada.

Se precisa el marco legal y jurisprudencial de la suspensión en los términos siguientes:

La suspensión en el juicio de amparo es una institución que tiene como finalidad paralizar los actos reclamados a efecto de conservar la materia del juicio y durante su tramitación evitar perjuicios al agraviado, un requisito para su otorgamiento es que acredite de manera indiciaria el interés suspensional que dice tener sobre el acto o actos que reclama.

Los requisitos de efectividad se encuentran previstos en los artículos del 132 al 137 de la Ley de Amparo, conforme a los numerales 128, 138 y 131, segundo párrafo, de esa legislación, la suspensión procede, siempre que la solicite el quejoso y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; promovida la suspensión, el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social, como presupuesto para establecer si existe alguna contravención a dicho interés, con la finalidad de determinar sobre la procedencia de la medida; cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando éste acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento; y, en ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.

Los conceptos de orden público e interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible



definición unívoca, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración; por lo que deben observar las circunstancias especiales del caso concreto, para así explicar, de manera fundada y motivada, si el orden público o el interés social pueden verse afectados por la concesión de la medida cautelar.

La apariencia del buen derecho es un elemento que debe tomar en consideración el juzgador al momento de otorgar la suspensión provisional, sin que deje de observar los requisitos del artículo 128 de la Ley de Amparo, por lo que debe ponderar simultáneamente el principio de la apariencia del buen derecho con el perjuicio al interés social u orden público para determinar su procedencia; empero, no es un elemento que pueda invocarse para negar la suspensión de los actos reclamados, habida cuenta que esa figura jurídica no está concebida con tal propósito, sino únicamente con el fin de asegurar provisionalmente el derecho cuestionado, para que la sentencia que se dicte en el proceso principal no pierda su eficacia.

Debe tomarse en cuenta la naturaleza del acto reclamado en términos del artículo 107, fracción X, constitucional, para verificar si la prerrogativa cuya existencia se busca preservar mediante el otorgamiento de la suspensión se encuentra inserta en el patrimonio jurídico del quejoso.

Respecto del peligro en la demora, se basa en el temor fundado en la configuración de un daño a un derecho cuya protección se persigue y que, de no hacerlo en forma inmediata, se corre el riesgo de que en el supuesto de recaer sentencia definitiva favorable, ésta permanezca incumplida. Además, para su estudio sigue la misma suerte que el de apariencia del buen derecho.

La medida cautelar puede otorgarse con efectos restitutorios o de amparo provisional, incluso en términos del artículo 147 de la Ley de Amparo, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado y las circunstancias especiales del caso; es decir, se admite abiertamente la posibilidad del restablecimiento provisorio en el derecho vulnerado.

Una vez precisado el marco referencial de la suspensión en el juicio de amparo se analiza el auto recurrido exclusiva-



mente en lo tocante a la condicionante impuesta por el Juez de amparo para que siguiera surtiendo sus efectos la suspensión provisional otorgada respecto de los efectos y consecuencias de los actos reclamados, es decir, que la parte quejosa cumpliera con el requisito establecido en el artículo 23, fracción VIII, de la ley abrogada, consistente en refrendar el permiso dentro del primer bimestre del año dos mil veintitrés.

La parte quejosa reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 7, 12, así como segundo, tercero y cuarto transitorios, todos de la Ley que Regula los Establecimientos dedicados a la Producción, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, vigente a partir del uno de enero de dos mil veintitrés y solicitó la suspensión respecto de las consecuencias derivadas de la aplicación de dichos preceptos.

El Juez de Distrito, por una parte, negó la medida cautelar solicitada respecto del proceso legislativo que precedió a la creación de las normas, en virtud de que les revestía el carácter de consumados; por otro lado, con relación a los efectos y consecuencias de los preceptos legales tildados de inconstitucionales, concedió la suspensión provisional, para que no se aplicaran al quejoso tales disposiciones y se le permitiera continuar ejerciendo los derechos que le correspondían conforme a la ley abrogada; así como para que no se le impusiera una vigencia temporal a su permiso por el plazo de tres años y además se impida el otorgamiento a un tercero de un permiso del mismo giro para un establecimiento que se ubicara a una distancia menor de cien metros de su negociación, así como continuar explotando el mismo, sin necesidad de fijar garantía; dejó establecido que, si la parte quejosa incumplía con la obligación prevista en el artículo 23, fracción VIII, de la ley abrogada, la suspensión dejará de surtir efectos fenecido el primer bimestre del año dos mil veintitrés; lo anterior hasta que las autoridades señaladas como responsables recibieran notificación de la resolución sobre la suspensión definitiva y según el sentido de la misma.

Al margen de que la determinación impugnada adolezca o no de motivación, lo cierto es que no existe razón legal para imponer la cuestionada condicionante de la suspensión provisional otorgada, tal como se explica en párrafos subsecuentes.



Al establecer el citado requisito para que continuara surtiendo efectos la suspensión, una vez que fenezca el primer bimestre de dos mil veintitrés se inobservó el principio de congruencia que debe prevalecer en toda resolución judicial y que recoge el artículo 74 de la Ley de Amparo para el dictado de las sentencias en el juicio principal y el artículo 146 de ese mismo ordenamiento para el dictado de las resoluciones emitidas en el incidente de suspensión.

Se vulneró, en perjuicio de la recurrente, el principio de congruencia externa ya que del contenido de los preceptos normativos reclamados, no se advierte que en ellos se haga alusión a la hipótesis relativa a la obligación que tienen los permisionarios de los establecimientos dedicados a la producción, distribución y enajenación de bebidas alcohólicas en el Estado de Nayarit, para cubrir el pago del refrendo anual al que hizo referencia el Juez de amparo como requisito para que continuara surtiendo efectos la medida cautelar, una vez que concluyera el primer bimestre de dos mil veintitrés.

A efecto de corroborar lo anterior, se transcriben los numerales tildados de inconstitucionales: (Se transcriben los numerales impugnados).

Esos artículos no guardan relación alguna con la condicionante impuesta como medida de efectividad para la vigencia de la suspensión concedida, consistente en el cumplimiento de la revalidación del permiso –pago de derechos conforme a la Ley de Ingresos vigente– prevista en el artículo 23, fracción VIII, de la ley abrogada; por ende, el Juez de Distrito incongruentemente acudió a dicha norma jurídica dándole un alcance mayor al que realmente tiene para el caso concreto, porque como de igual forma, lo señala la parte recurrente, ello, en todo caso, es una obligación que lleva implícito el otorgamiento de la licencia, como lo es el cumplir con las obligaciones fiscales derivadas de dicha ley, no así propias de la inconstitucionalidad de las porciones legales reclamadas, de modo que, al imponerle el juzgador federal tal condicionante para que continúe surtiendo efectos la medida cautelar en comento, fue más allá de la litis suspensional trastocando las disposiciones legales que emanan de la Ley de Amparo, porque en ésta no se prevé esa exigencia para que continúe surtiendo efectos la misma después de la temporalidad aludida.



La condición impuesta pone en riesgo la efectividad de la medida cautelar, pues es claro que la revalidación se encuentra sujeta a la autorización de la autoridad administrativa, quien puede otorgarla o revocarla bajo alguno de los supuestos que contemple la propia ley ordinaria y no así el Juez de Distrito; aunado a que la efectividad de la suspensión en el juicio de amparo únicamente está sujeta a lo establecido en los artículos 136 y 137 –según sea el caso– de la Ley de Amparo, sin que en ningún caso, la medida cautelar pueda modificar o restringir derechos o constituir aquellos que no tuviera la parte quejosa al momento de demandar el amparo como lo prevé el diverso numeral 131 de ese ordenamiento legal; de ahí la incongruencia de su determinación.

La materia del acto objeto de la suspensión no está vinculada con el cumplimiento o la sanción derivada de los diversos requisitos que se encuentran establecidos en la legislación reclamada, sino que se constriñe a verificar la inconstitucionalidad de las porciones normativas reclamadas y su desaplicación y, por lo tanto, al proveer sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión –ya provisional, ya definitiva–, no pueden ni deben examinarse aquellas exigencias.

En consecuencia, se modifica el auto impugnado, para efecto de suprimir la condicionante aludida, quedando incólume el resto de argumentos que lo sustentan.

10. El **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito**, al fallar el recurso de queja 110/2023 analizó, en una parte de la ejecutoria, un asunto con las siguientes características:

Hechos

Una persona titular de un permiso para expender bebidas alcohólicas al público en general, promovió demanda de amparo en contra de los artículos 7, 12, segundo, tercero y cuarto transitorios de la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, publicada el dos de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de la entidad, con motivo de su entrada en vigor, y solicitó la suspensión.



Juez de Distrito	<p>El Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit admitió a trámite la demanda de amparo y formó el cuaderno de suspensión en el cual negó la suspensión provisional respecto de la expedición, aprobación, promulgación y publicación de los numerales impugnados y la concedió para que tales disposiciones no se aplicaran a la persona quejosa y se le permitiera continuar ejerciendo los derechos correspondientes, sin que al hacerlo pudiera transmitir a título oneroso o gratuito el permiso hasta que las autoridades señaladas como responsables recibieran la notificación sobre la suspensión definitiva.</p> <p>Inconforme con dicho proveído, la persona quejosa interpuso recurso de queja, que fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito.</p>
Consideraciones del Tribunal Colegiado	<p>La persona quejosa promovió demanda de amparo contra la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, publicada en dos de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de la entidad, específicamente los artículos 7, 12 y transitorios segundo, tercero y cuarto, en la calidad de autoaplicativa, y solicitó la suspensión para el efecto de que con la entrada en vigor de esas normas no se le restringieran o desconocieran los derechos que fueron adquiridos con la norma abrogada.</p> <p>Se solicitó para que no se desconociera el derecho de ceder ese permiso de venta de alcohol a un tercero en los términos que la anterior ley lo permitía y para el efecto de que al permiso que actualmente tiene no se le impusiera una vigencia de tres años como lo establece el primero de los numerales invocados, amén de que no se otorgue otro permiso del mismo giro para un establecimiento que se ubique en una distancia menor de cien metros de la negociación de la quejosa y éste pueda continuar explotándolo.</p> <p>A pesar de que el Juez recurrido concedió la suspensión provisional, lo cierto es que no precisó de manera clara cuáles deben ser sus efectos y menos aún, fundó ni motivó la razón por la cual determinó que debía limitarse a la persona quejosa de la posibilidad de transmitir a título oneroso o gratuito su permiso que posee respecto del servicio que presta.</p>



Del análisis del proveído recurrido se advierte que el Juez de Distrito, sin mayor esfuerzo argumentativo, se limitó a señalar que debía concederse la suspensión provisional para el efecto de que: "no se aplique a la quejosa los artículos 7, 12, transitorios segundo, tercero y cuarto, de la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, y se le permita continuar ejerciendo los derechos que le correspondan ..."; sin embargo, omitió precisar de manera clara cuáles son los alcances de la medida cautelar.

Fue incongruente que se concediera la providencia cautelar para efecto de que no se apliquen las normas reclamadas en perjuicio de la persona quejosa, pero que se impidiera a ésta transmitir a título oneroso o gratuito el permiso que posee respecto del servicio que presta.

La prohibición de transmitir a título oneroso o gratuito el permiso a la venta de alcoholes, deriva precisamente de las normas reclamadas; de ahí que no guarda congruencia la circunstancia de que se haya limitado a la quejosa la posibilidad de realizar la transmisión de mérito a pesar de que se concedió la medida cautelar contra la norma que prevé esa prohibición.

Se estima fundado el agravio en estudio y suficiente para modificar el auto recurrido; de ahí que ante la inexistencia del reenvío este Tribunal Colegiado debe reasumir jurisdicción para precisar de manera clara los alcances de la medida cautelar.

De la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit abrogada, se observa que los permisionarios estaban facultados para transmitir a terceros los derechos derivados de la concesión para la explotación y venta de bebidas embriagantes, y que a partir de la aludida reforma, esos derechos quedarían anulados por disposición de la propia ley.

Esos permisos no tenían una vigencia de tres años como lo establece la actual ley, sino que sólo estaban sujetos su vigencia al pago de los referendos anuales y al cumplimiento de las disposiciones regulatorias de su funcionamiento, ade-



más de que existía una regulación para el establecimiento de negociaciones de similares giros por lo menos a una distancia de menor de cien metros respecto de alguno otro.

Se considera que el artículo 148 de la Ley de Amparo, expresamente permite la suspensión provisional en amparo contra leyes, desde luego, una vez superados los requisitos que prevé el artículo 128 del invocado ordenamiento.

Los efectos de la medida cautelar deben consistir en mantener las cosas en el estado que actualmente guardan, esto es, para que se suspendan los efectos y consecuencias de las normas reclamadas, en específico, para impedir que aquéllas incidan en la esfera jurídica de la persona quejosa, como lo es, para que si a la fecha no se han aplicado materialmente los artículos impugnados que afectan su derecho en cuanto concesionario del permiso de venta de bebidas alcohólicas, para heredar, legar, transmitir o donar a un tercero los derechos de dicha concesión, ello no ocurra.

Y para que no se le imponga una vigencia temporal a su permiso por el plazo de tres años y además se impida el otorgamiento a un tercero de un permiso del mismo giro para un establecimiento que se ubique en una distancia menor de cien metros de su negociación, así como continuar explotando el mismo; es decir, que no se materialicen aquéllas en la esfera jurídica de la parte quejosa, ni se apliquen tales normas en su perjuicio.

La medida cautelar en modo alguno autoriza a la persona quejosa a inobservar los requisitos legales que se prevén en cuanto a la regulación del permiso. Tampoco restringe las facultades con las que cuenta la autoridad administrativa para verificar que la quejosa cumpla las disposiciones aplicables al permiso y, en caso de incumplimiento, aplicar las sanciones que procedan.

En el entendido de que la vigencia de la suspensión está condicionada a lo que se resuelva sobre la suspensión definitiva del acto reclamado, siempre y cuando la persona quejosa cumpla con el requisito previsto en el artículo 23, fracción VIII, de la ley abrogada, es decir, refrendar el permiso dentro del primer bimestre del año dos mil veintitrés, pues en este supuesto, la medida cautelar dejará de surtir efectos fenecido el primer bimestre en cita, sin que proceda fijar garantía para la medida cautelar provisional.



En consecuencia, se revoca el auto recurrido y se concede la suspensión provisional contra las consecuencias del acto reclamado para los efectos precisados.

11. En los expedientes relativos a los recursos de queja números 112/2023 y 114/2023 del índice del **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito**, se plantearon hechos similares a los antes narrados, la decisión del Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, fue también similar y las consideraciones del tribunal fueron las mismas a las antes descritas.

12. En tanto que en el recurso de queja 157/2023, el **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito** analizó, en una parte de la ejecutoria, un asunto con las siguientes características:

Hechos	Una persona titular de un permiso para expender bebidas alcohólicas al público en general, promovió demanda de amparo en contra de los artículos 7, 12, segundo, tercero y cuarto transitorios de la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, publicada el dos de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de la entidad, con motivo de su entrada en vigor, y solicitó la suspensión.
Juez de Distrito	El Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit admitió a trámite la demanda de amparo y formó el cuaderno de suspensión, en el cual negó la suspensión provisional respecto del procedimiento legislativo de los numerales impugnados y la concedió para el efecto de que no se aplicaran a la quejosa esas disposiciones normativas, se le permitiera continuar ejerciendo los derechos que le correspondían, hasta que las autoridades señaladas como responsables recibieran notificación de la resolución que se dictara sobre la suspensión definitiva y según el sentido de la misma; asimismo, para que no se le impusiera una vigencia temporal al permiso de la quejosa por el plazo de tres años y además se impida el otorgamiento a un tercero de un permiso del mismo giro para un establecimiento que se ubicara a una distancia menor de cien metros de su negociación,

**Consideraciones
del Tribunal
Colegiado**

así como para continuar explotando el mismo; lo anterior, en el entendido de que la vigencia de la suspensión concedida estaría supeditada a que la parte quejosa cumpliera con el requisito previsto en el artículo 23, fracción VIII de la ley abrogada, esto es, refrendar el permiso dentro del primer bimestre del año dos mil veintitrés, de lo contrario, aquélla dejaría de surtir efectos fenecido el primer bimestre en cita.

Inconforme con dicho proveído, la persona quejosa interpuso recurso de queja que fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito.

Se comparte la determinación del juzgador de amparo en el sentido de precisar que la suspensión provisional concedida a la parte quejosa dejaría de surtir efectos si tal persona no cumple con el requisito que establece el artículo 23, fracción VIII, de la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit abrogada, relativo a la obligación de refrendar el permiso de venta de alcoholes dentro del primer bimestre del año.

De los artículos 23, 30, 32, 33 y 37 de la aludida ley abrogada (que transcribe), se observa que desde la anterior regulación del permiso que tiene la quejosa, existía la obligación de refrendar el permiso anual dentro del primer bimestre del año; igualmente que, en caso de incumplimiento, se podría hacer acreedora a una multa, clausura e incluso a la cancelación de éste.

El otorgamiento de la suspensión provisional no puede tener el efecto de relevar al causante del pago del refrendo o derecho relativo, pues no debe perderse de vista que la concesión de la medida cautelar en los términos como la decretó el juzgado de amparo es congruente con lo que regulaba la ley abrogada, cuyos derechos adquiridos alega la quejosa se encuentran en riesgo.

A través del otorgamiento de la medida suspensiva no puede exentarse a la parte quejosa del cumplimiento de las obligaciones que le imponía la ley abrogada, la cual, por disposición de los efectos decretados en el auto recurrido, sigue teniendo aplicación en la esfera de la parte quejosa, máxime que el no pago del mismo, no fue materia de la demanda de amparo.



Suponer lo contrario implicaría dar un efecto a la suspensión que no fue solicitado y que incluso podría constituir un derecho que no posee –el no pago del refrendo–, efecto que se encuentra tajantemente prohibido por el artículo 131, segundo párrafo, de la Ley de Amparo.

Conceder la suspensión en los términos que pretende la quejosa, impediría la aplicación de la ley abrogada o incluso, de la nueva en la parte que establece la obligación del refrendo, cuya inconstitucionalidad en uno y otro casos no se solicitó.

Es legalmente correcto que el juzgador haya establecido como requisito de efectividad para que la suspensión siguiera teniendo efectos, que la parte quejosa acreditara que realizó el refrendo dentro del primer bimestre del año, pues se insiste, ésa es una obligación que ya tenía a cargo desde antes de la publicación de la nueva ley; de ahí que es falso que se agrave su situación jurídica.

Tampoco le asiste razón cuando afirma que al realizar el pago del refrendo estaría en riesgo la medida cautelar, ya que la revalidación se encuentra sujeta a la autorización de la autoridad administrativa, quien puede no otorgarla en tiempo y provocar la inobservancia de la medida suspensiva.

Bastaría acreditar ante el Juez de amparo que se han realizado las gestiones a fin de obtener el refrendo, tales como el pago y la solicitud respectiva; y si fuera el caso de que la autoridad administrativa se negare a dar trámite al mismo o a recibir el pago, el quejoso estaría en posibilidad de así hacerlo ver ante el Juez de la causa, quien en ejercicio de sus atribuciones podría valorar si ése actuar de la responsable resulta acorde con lo decretado en la suspensión provisional.

Otra razón para considerar como correcta la determinación del requisito de efectividad impuesta por el juzgador, tiene que ver con la finalidad que para este tipo de situaciones prevé el artículo 135 de la Ley de Amparo.

Dicho numeral señala que cuando el juicio de amparo se promueva contra actos relativos a la determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, podrá concederse la suspensión, la que surtirá efectos si se ha constituido garantía de interés fiscal ante la autoridad extractora.



Lo que trasladado al caso en concreto, por analogía, implica que el cumplimiento del requisito de efectividad tiene que ver con que se cumplan las obligaciones fiscales establecidas en la ley, ya que de concederse la suspensión sin que se otorgue el mencionado pago de refrendo, sería tanto como permitir el desacato de esas obligaciones; en consecuencia, es infundado el recurso de queja.

13. Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Se satisface este requisito porque los tribunales decidieron sobre la suspensión provisional concedida a la parte quejosa respecto de los efectos y consecuencias de los artículos 7, 12, segundo, tercero y cuarto transitorios de la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, publicada el dos de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de la entidad federativa citada,⁵ que establecen, en síntesis, que:

⁵ "Artículo 7. El permiso se otorgará al beneficiario en calidad de intransferible.

"Tendrá una vigencia de tres años, contados a partir del día del pago de derechos. Cada año deberá realizarse el trámite de revalidación del permiso, debiendo cumplirse con los requisitos previstos en esta ley.

"En caso de que no se realice el procedimiento de revalidación, se entenderá por renunciado el permiso."

"Artículo 12. Además de satisfacer los requisitos que señala el artículo anterior, para obtener de la Secretaría de Administración y Finanzas el permiso respectivo, los establecimientos deberán reunir las siguientes condiciones:

"I. Contar con instalaciones adecuadas para el funcionamiento del giro de acuerdo a sus actividades, lo anterior de conformidad a lo que establezca la Secretaría de Administración y Finanzas.

"II. Estar ubicados a una distancia lineal no menor a 200 metros de escuelas y templos.

"En caso de encontrarse a una distancia menor a 200 metros de los establecimientos contenidos en la fracción II de este artículo, se deberá presentar carta de no inconveniente debidamente firmada, además copia de la credencial para votar con fotografía de la persona representante de dicho establecimiento."

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

"PRIMERO. La presente ley entrará en vigor el día primero de enero de 2023, previa su publicación en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit."

"SEGUNDO. Los permisionarios o propietarios actuales, de los establecimientos que esta Ley señala, tendrán un plazo de 60 días naturales, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, para regularizarse conforme a las disposiciones reglamentarias señaladas en esta Ley."

"TERCERO. Se abroga la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados, a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, publicada en la Sección Segunda del Periódico Oficial del Estado de Nayarit, con fecha 25 de diciembre de 1996."

"CUARTO. Los procedimientos y recursos que se estén tramitando a la entrada en vigor de este ordenamiento, se seguirán substanciendo conforme a las disposiciones de la anterior hasta su conclusión."



- El permiso para enajenar bebidas alcohólicas es intransferible y tendrá una vigencia de tres años a partir del pago de derechos, así como que cada año deberá revalidarse acatando los requisitos legales y ante la falta de revalidación se entenderá por renunciado el permiso;

- Los establecimientos deberán contar con instalaciones adecuadas según lo establezca la Secretaría de Administración y Finanzas; estar ubicados a una distancia lineal no menor a 200 metros de escuelas y templos, y en caso de encontrarse a una distancia menor a la precisada, deberá presentarse carta firmada de no inconveniente con copia de la credencial para votar con fotografía de la persona representante de dicho establecimiento;

- Esta ley entra en vigor a partir del uno de enero de dos mil veintitrés y se abroga la legislación del mismo nombre publicada el veinticinco de diciembre de mil novecientos noventa y seis;

- Los permisionarios o propietarios de los establecimientos tendrán un plazo de sesenta días naturales para regularizarse; y,

- Los procedimientos y recursos en trámite a la fecha de entrada en vigor de esa norma general se seguirán sustanciando conforme a las disposiciones de la anterior hasta su conclusión.

14. Importa aclarar que no es materia de esta contradicción la procedencia de la suspensión provisional respecto de los preceptos mencionados, pues sobre el particular no hubo discrepancia entre ambos órganos colegiados.

15. **Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Se advierte un punto de toque entre los criterios de los tribunales contendientes, porque analizaron las condiciones para que surta efectos la suspensión provisional respecto de las consecuencias y efectos de la normativa precisada, concedida para que no se aplicaran a la parte quejosa las disposiciones reclamadas.

16. Sin embargo, entre ellos existe un diferendo relativo a la eficacia de la suspensión, como se aprecia de la siguiente tabla:



<p>Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito. QAs 53/2023, 54/2023, 55/2023 y 56/2023.</p>	<p>Modificó la suspensión provisional y quedó de la siguiente forma: "para efecto de suprimir la limitante establecida en el auto combatido, relativa a 'sin que pueda transmitir a título oneroso o gratuito el permiso que posee respecto del servicio que presta'; quedando incólumes el resto de argumentos que lo sustentan".</p>
<p>Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito. QA 72/2023.</p>	<p>Modificó la suspensión provisional y quedó de la siguiente forma: "para el efecto de que no se apliquen a la parte quejosa los preceptos normativos reclamados y por consecuencia, se le permita continuar ejerciendo los derechos que le corresponden conforme a la ley abrogada; sin que se le imponga una vigencia temporal a su permiso por el plazo de tres años y además, se impida el otorgamiento a un tercero de un permiso del mismo giro para un establecimiento que se ubicara a una distancia menor de cien metros de su negociación, así como continuar explotando el mismo, pero sin la condición impuesta".</p>
<p>Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito. QAs 110/2023, 112/2023 y 114/2023.</p>	<p>En sustitución del juzgado, concedió la suspensión provisional para que "las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan, esto es, para que se suspendan los efectos y consecuencias de las normas reclamadas, en específico, para impedir que aquéllas incidan en la esfera jurídica de la quejosa, como lo es, para que si a la fecha no se han aplicado materialmente los artículos 7, 12 y transitorios segundo, tercero y cuarto de la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, que afectan el derecho de la quejosa, en cuanto concesionario del permiso de venta de bebidas alcohólicas, para heredar, legar, transmitir o donar a un tercero los derechos de dicha concesión, ello no ocurra.</p> <p>"Asimismo para que no se le imponga una vigencia temporal a su permiso por el plazo de tres años y además se impida el otorgamiento a un tercero de un permiso del mismo giro para un establecimiento que se ubique en una distancia menor de cien metros de su negociación, así como continuar explotando el mismo; es decir, que no se materialicen aquéllas en la esfera jurídica de la parte quejosa, ni se apliquen tales normas en su perjuicio.</p> <p>"La medida cautelar en modo alguno autoriza a la persona quejosa a inobservar los requisitos legales que se prevén en cuanto a la regulación del permiso.</p>



	<p>"Tampoco restringe las facultades con las que cuenta la autoridad administrativa para verificar que la quejosa cumpla las disposiciones aplicables al permiso y, en caso de incumplimiento, aplicar las sanciones que procedan.</p> <p>"En el entendido de que la vigencia de la suspensión está condicionada a lo que se resuelva sobre la suspensión definitiva de los actos reclamados, siempre y cuando la quejosa cumpla con el requisito previsto en el artículo 23, fracción VIII de la ley abrogada, es decir, refrendar el permiso dentro del primer bimestre del año dos mil veintitrés, pues en este supuesto, la medida cautelar dejará de surtir efectos fenecido el primer bimestre en cita.</p> <p>"Por otra parte, cabe señalar que, como correctamente lo determinó el resolutor federal, dada la naturaleza del acto reclamado, por el momento no procede fijar garantía para la medida cautelar concedida de manera provisional, pues en el presente caso no existe algún tercero interesado a quien pudieran ocasionarse daños y perjuicios con su concesión, ello de conformidad con el artículo 132 de la Ley de Amparo".</p>
<p>Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito. QA 157/2023.</p>	<p>Estimó legal el auto que concedió la suspensión provisional para que "no se aplicaran a la quejosa esas disposiciones normativas, se le permitiera continuar ejerciendo los derechos que le correspondían, hasta que las autoridades señaladas como responsables recibieran notificación de la resolución que se dictara sobre la suspensión definitiva y, según el sentido de la misma; asimismo, para que no se le impusiera una vigencia temporal al permiso de la quejosa por el plazo de tres años y además se impida el otorgamiento a un tercero de un permiso del mismo giro para un establecimiento que se ubicara a una distancia menor de cien metros de su negociación, así como para continuar explotando el mismo; lo anterior, en el entendido de que la vigencia de la suspensión concedida estaría supeditada a que la parte quejosa cumpliera con el requisito previsto en el artículo 23, fracción VIII de la ley abrogada, esto es, refrendar el permiso dentro del primer bimestre del año dos mil veintitrés, de lo contrario, aquélla dejaría de surtir efectos fenecido el primer bimestre en cita".</p>



17. Así, existe un diferendo pues mientras uno de los tribunales concedió la medida sin imponer condición alguna para su eficacia, el otro estimó que debía condicionarse al cumplimiento de la obligación de refrendar el permiso de venta de alcoholes dentro del primer bimestre del año prevista en el artículo 23, fracción VIII, de la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit abrogada.

18. La tabla inserta revela que este diferendo se aprecia desde las sentencias dictadas en los recursos de queja 53/2023, 54/2023, 55/2023 y 56/2023 del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito y en los recursos de queja 110/2023, 112/2023 y 114/2023 del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, pues mientras uno modificó el auto del juzgado para conceder la suspensión sin condición alguna, el otro lo modificó para condicionarla al requisito ya señalado, y se corrobora con los fallos recaídos a los recursos de queja 72/2023 y 157/2023, en donde se hicieron pronunciamientos frontales sobre la referida condición.

19. Sirve de apoyo a esta consideración, la tesis de jurisprudencia del tenor siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e



indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición."⁶

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: **¿La eficacia de la suspensión provisional otorgada respecto de los artículos 7, 12, segundo, tercero y cuarto transitorios de la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, publicada el dos de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de la entidad federativa citada, debe someterse a la condición de refrendar el permiso de venta de alcoholes dentro del primer bimestre del año que establece el artículo 23, fracción VIII, de la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit abrogada?**

21. En esta línea argumentativa, es **existente** la contradicción de criterios entre los sostenidos por el **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito**, al resolver los recursos de queja 53/2023, 54/2023, 55/2023, 56/2023 y 72/2023, y el sustentado por el **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito**, al fallar los recursos de queja 110/2023, 112/2023, 114/2023 y 157/2023.

⁶ 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.



V. Estudio

22. Para dar respuesta a la interrogante planteada en el apartado IV, es pertinente tener presente que el artículo 17 de la Carta Magna⁷ prevé el derecho de acceso a la justicia que imparten los tribunales y encomienda a las leyes la previsión de los requisitos y formalidades necesarios para hacer efectivo tal derecho.

23. Con miras al cumplimiento de ese objetivo, las medidas cautelares previstas en las leyes se erigen como los instrumentos al alcance de los juzgadores para conservar la materia del litigio hasta su conclusión y/o evitar una grave o quizá irreparable afectación a las partes durante la tramitación del asunto.

24. Sobre la naturaleza de las medidas cautelares, la Segunda Sala del Máximo Tribunal, al resolver la contradicción de la cual derivó la tesis de jurisprudencia

⁷ **Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas.

"Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprehendido por deudas de carácter puramente civil."



dencia de rubro: "ANOTACIÓN REGISTRAL PREVENTIVA DE LA DEMANDA DE AMPARO Y SU AUTO ADMISORIO. ES POSIBLE DECRETAR ESA MEDIDA CAUTELAR EN EL EXPEDIENTE PRINCIPAL DEL JUICIO DE GARANTÍAS EN LA VÍA INDIRECTA, A PETICIÓN DEL INTERESADO.",⁸ dijo:

En principio, debe destacarse que las medidas cautelares, conocidas también como providencias o medidas precautorias, son los instrumentos que el juzgador puede decretar, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un daño grave irreparable a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.

El lapso relativamente prolongado que el proceso tarda hasta la resolución definitiva de la controversia, hace indispensable la utilización de medidas precautorias, a fin de evitar que la sentencia de fondo sea inútil o ilusoria y, por el contrario, tal decisión tenga eficacia práctica.

Para el procesalista Piero Calamandrei, la providencia cautelar nace de la relación entre dos términos: por una parte, de la necesidad de que, para ser prácticamente eficaz, se dicte sin retardo; y, por otra, de la falta de aptitud del proceso ordinario para crear, sin retardo, la providencia definitiva. El tratadista citado define a la providencia cautelar, como la "anticipación previsoría de ciertos efectos de la providencia definitiva, encaminada a prevenir el daño que podría derivar el retardo de la misma". (*Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares*, Bibliográfica Argentina, 1945, página 45)

En opinión de Humberto Briseño Sierra, la medida cautelar no busca la posibilidad de hacer efectiva una sentencia cuyo contenido se ignora cuando aquélla se dicta, sino que "busca evitar que no se pueda hacer efectiva por ciertas razones o hechos que la medida elimina. No busca ejecutar la condena, sino que tiende a eliminar un obstáculo, cierto o presunto, para hacerla efectiva" (*Derecho Procesal*, Vol. IV, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1970, página 293).

⁸ Tesis [J.], 2a./J. 67/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de 2006, p. 278. Reg. digital: 175152.



Las medidas cautelares suelen clasificarse en: 1) personales o reales, según recaigan sobre personas o bienes; 2) conservativas o innovativas, en función de que tiendan a mantener o a modificar el estado de cosas anterior al proceso principal; y 3) nominadas o innominadas, según signifiquen una medida específica que el juzgador puede decretar o un poder genérico del juzgador para decretar las medidas pertinentes con el fin de asegurar las condiciones necesarias para la ejecución de la futura y probable sentencia del proceso principal.

25. De esta exposición se sigue que las medidas cautelares tienen como finalidad, entre otras, hacer posible la ejecución de la sentencia, ya sea evitando obstáculos que puedan impedirlo (conservativa) o adelantando los efectos del fallo (innovativa).

26. Esta consideración se corrobora con lo sostenido por la Primera Sala del Máximo Tribunal, en la sentencia de la cual derivó la tesis jurisprudencial de rubro: "PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS EN MATERIA MERCANTIL. CUANDO LA SOLICITUD DE LA MEDIDA NO SE FUNDA EN LOS CASOS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 1168 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, LA RESTRICCIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 1171 DE LA MISMA LEY PARA DICTARLAS, NO IMPIDE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LAS MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO PREVISTAS EN LOS NUMERALES 384 A 388 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES (ABANDONO PARCIAL DE LAS TESIS 1a. LXXIX/2007 Y 1a. LXXXI/2007).",⁹ en donde sostuvo:

En la doctrina, las medidas cautelares suelen ser calificadas también como providencias o medidas precautorias, y se definen como los instrumentos que puede decretar el juzgador a solicitud de las partes o de oficio para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad con motivo de la tramitación de un proceso.

Las medidas cautelares tienden, por un lado, a evitar que resulte inútil la sentencia de fondo de un juicio con motivo del plazo inevitable por el cual se

⁹ Tesis [J.], 1a./J. 27/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, junio de 2013, Tomo 1, p. 552. Reg. digital: 2003884.



prolonga el procedimiento hasta la resolución definitiva de la controversia; y por otro lado, a lograr que la sentencia de fondo tenga eficacia práctica.

27. En el mismo sentido, la doctrina constitucional ha señalado, al interpretar textos normativos similares a los antes invocados, que la provisión de medidas cautelares desempeña un papel crucial en el acceso a la justicia:

La tutela cautelar forma parte del contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que recoge el artículo 24.1 CE, pues el aseguramiento de la efectividad de la sentencia que consiguen las medidas cautelares da sentido al proceso, protege el cumplimiento de lo acordado, y consigue que la tutela que dispensan Jueces y tribunales sea verdaderamente efectiva. La tutela judicial no tendría trascendencia práctica, y sería meramente quimérica, en muchos casos, sin las medidas cautelares.

A tenor de la doctrina del Tribunal Constitucional, la tutela cautelar, además de integrarse en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, constituye, en el proceso contencioso administrativo, una consecuencia de la universalidad del control jurisdiccional que ejercen Jueces y tribunales sobre la actividad administrativa STC 14/1992, 10 de febrero (Tol 25194) "La configuración de la tutela cautelar como manifestación de la tutela judicial efectiva de cualesquiera derecho o intereses legítimos limita al legislador impidiendo que excluya la adopción de medidas cautelares por los órganos judiciales. De la tutela judicial deriva el derecho a 'la potestad jurisdiccional de adoptar medidas cautelares'."¹⁰

28. Queda precisado así que las medidas cautelares tienen un carácter estrictamente instrumental cuyo sentido y alcance se encuentran referidos a la sentencia.

29. Tratándose del juicio de amparo, el primer párrafo de la fracción X del artículo 107 de la Carta Magna¹¹ establece que en los juicios de amparo, los

¹⁰ TESORO GAMELLA, P. (2007). *Medidas cautelares en la justicia administrativa* (p. 39-42). Tirant Lo Blanch. <https://www.tirantonline.com.mx/cloudLibrary/ebook/info/9788499852409>.

¹¹ **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: ...



actos reclamados podrán ser objeto de suspensión considerando la naturaleza de la violación alegada y un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

30. El artículo 128 de la ley de la materia¹² establece los requisitos que deben reunirse de manera concurrente para el otorgamiento de la medida cautelar, a saber, que la solicite el agraviado (fracción I), y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público (fracción II); y el artículo 138 del mismo ordenamiento jurídico¹³ establece que ante la solicitud de la suspensión, el juzgador debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación al orden público e interés social.

31. La Suprema Corte ha establecido que se afecta el orden público y el interés social cuando se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan

"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."

¹² **Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica ...

"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."

¹³ **Artículo 138.** Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá 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, en su caso, acordará lo siguiente:

"I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

"II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y

"III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."



las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría¹⁴ y el artículo 129 de la Ley de Amparo¹⁵ establece de manera enunciativa diversas hipótesis en que se considerará que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público y, excepcionalmente, permite que aun cuando se actualice alguna de tales hipótesis, se conceda la suspensión si a conside-

¹⁴ Así de advierte de la tesis [J.], 522 de la Segunda Sala, *Apéndice* de 1995, Séptima Época, Tomo VI, parte SCJN, p. 343. Reg. digital: 39447: "SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA."

¹⁵ **Artículo 129.** Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;

"II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;

"III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;

"V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;

"VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;

"VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;

"VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;

"IX. Se impida el pago de alimentos;

"X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de lo (sic) supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;

"XI. Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;

"XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;

"XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social."



ración del juzgador la negativa de la medida cautelar puede causar mayor afectación al interés público.

32. Por su parte, la apariencia del buen derecho es un principio rector de la suspensión que, sin soslayar los requisitos previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, permite un asomo a la constitucionalidad del acto reclamado, una decisión anticipada y superficial sobre la existencia del derecho en pugna que mediante un cálculo de probabilidades lleve a concluir preliminarmente que la sentencia definitiva se emitirá en sentido favorable al gobernado.¹⁶

33. La satisfacción de los requisitos previstos para el otorgamiento de la suspensión permite al tribunal de amparo resolver sobre la procedencia de la medida cautelar, la modalidad en la cual se otorga y, en su caso, sobre sus efectos.

34. Específicamente, la facultad del órgano de amparo de condicionar la eficacia de la suspensión está prevista en el numeral 147, párrafo primero, parte final, de la Ley de Amparo vigente que establece:

"Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, **puediendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.**"

35. En una primera aproximación al texto se observa que utiliza la expresión *puediendo establecer*, la cual, según el *Diccionario de la Lengua Española* alude a *tener expedida la facultad o potencia de hacer algo*¹⁷ y el término potencia, en su acepción filosófica, se refiere a *aquello que está en calidad de posible y no en acto*.¹⁸

36. Así, la interpretación lingüística del precepto revela que el órgano jurisdiccional tiene la facultad de decidir si impone ciertas condiciones a fin de que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

¹⁶ Tesis [J.], P./J. 15/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, p. 16. Reg. digital: 200136.

¹⁷ Visible en <https://dle.rae.es/poder>.

¹⁸ Consultable en <https://dle.rae.es/potencia>.



37. Esta facultad se enmarca en el contexto de la discrecionalidad otorgada al tribunal de amparo a que se refiere la exposición de motivos contenida en la iniciativa presentada ante la Cámara de Senadores el diecinueve de marzo de dos mil nueve y que dio lugar a la reforma al artículo 107 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, en la parte que dice:

"Suspensión del acto reclamado.

"En materia de suspensión del acto reclamado, se propone establecer el marco constitucional a fin de prever un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, y al mismo tiempo cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvía su objetivo natural.

"Para tal efecto, se privilegia la discrecionalidad de los Jueces consagrando expresamente como elemento a considerar para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas.

"Sin embargo, para asegurar su correcta aplicación, se establece la obligación del Juez de realizar un análisis ponderado entre la no afectación del interés social y el orden público y la apariencia de buen derecho. Con esto se logra que la medida cautelar sea eficaz y que no se concedan suspensiones que molestan la sensibilidad de la sociedad."¹⁹

38. De lo anterior se constata un diseño normativo en el que, para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, en vez de atender a requisitos rígidos derivados de la ley, se privilegiará la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo, tal como se observa de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 146/2019, de la que derivó la tesis jurisprudencial de título y subtítulo: "SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS

¹⁹ Exposición de motivos, Cámara de Origen (Senadores), Gaceta Legislativa 352, 19 de marzo de 2009.



Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.",²⁰ en la que el Pleno del Alto Tribunal estimó lo siguiente:

"En ese sentido, bajo la nueva regulación del juicio de amparo, en lo concerniente a la suspensión, se privilegia la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo; de modo que, en principio, todo acto reclamado es susceptible de ser suspendido (con las excepciones expresas que establezca la Ley de Amparo, como por ejemplo, las referidas en los artículos 128 y 129) y esto deriva directamente del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, pues, como lo expuso el legislador en el proceso de creación de la actual Ley de Amparo, *'la necesidad de acudir al proceso para obtener la razón, no puede perjudicar a quien tiene la razón'*.²¹

"Ahora bien, una lectura sistemática de los artículos 128, 138 y 147 de la Ley de Amparo vigente que regulan la suspensión del acto reclamado, también pone en relieve que el Juez de amparo, para determinar si un acto en específico debe o no ser suspendido, en vez de atender a requisitos rígidos derivados de la ley, deberá realizar una ponderación entre distintos elementos como son la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención a disposiciones de orden público."

39. Sobre este aspecto, conviene invocar un extracto de lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar, en sesión de veintidós de octubre de dos mil dieciocho, la contradicción de tesis 36/2018, de la cual derivó la tesis de jurisprudencia de rubro: "SUSPENSIÓN. EL JUZGADOR PUEDE CONCEDERLA PARA EFECTOS Y CONSECUENCIAS DISTINTAS DE LAS

²⁰ Tesis [J.], P./J. 19/2020, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, enero de 2021, Tomo I, p. 9. Reg. digital: 2022619.

²¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación; de Estudios Legislativos, Segunda a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dictamen, Cámara de Origen (Senadores); publicado en la Gaceta Parlamentaria 288 el 13 de octubre de 2011.



PROPUESTAS POR EL QUEJOSO, PERO NO POR ACTOS NO RECLAMADOS EN LA DEMANDA."²²

"42. Lo anterior pues dentro de los procedimientos judiciales rigen los principios *iura novit curia* (el tribunal es el que conoce el derecho), *da mihi factum, dabo tibi ius* (dame los hechos, que yo te daré el derecho) y *pro actione* (en caso de auténtica duda, optar por la interpretación más favorable a la prosecución o estudio de la acción), conforme los cuales el Juez es perito en derecho y, por tanto, cuenta con los conocimientos, sensibilidad jurídica, capacidad intelectual y experiencia necesaria para advertir cuál es el motivo de inconformidad esencialmente propuesto y así deducir la pretensión planteada, en aras de impartir justicia de la manera más completa posible.

"43. En este sentido, el órgano de amparo se constituye en un verdadero perito en materia jurídica y como tal, está en aptitud de determinar si una vez satisfechos los diversos requisitos para otorgar la medida, la materia de la suspensión es apta o no para (I) conservar de la materia del juicio o (II) podrían implicar la producción de un daño irreparable para el quejoso.

"44. Establecer lo contrario; es decir, imponer al solicitante del amparo que sea preciso en cuanto a los efectos de la suspensión implicaría exigir a la parte quejosa una carga adicional irrazonable, con lo que la posibilidad de obtener la suspensión se haría prácticamente nugatoria ante la omisión o error en la solicitud del accionante y, con ello, se afectaría el derecho a la tutela judicial efectiva.

"45. Lo anterior porque el exigir al quejoso la precisión pormenorizada en cuanto a la materia de la suspensión, se traduciría en un tecnicismo poco sensato y falta de razonabilidad, en razón de que el Juez cuenta no sólo con la sensibilidad, experiencia y conocimientos para dilucidar y determinar tanto la pretensión del quejoso como si la ejecución del acto reclamado podría dejar sin materia el juicio o causar un daño de difícil o imposible reparación, sino además porque no existe algún precepto en la Ley de Amparo conforme al cual el quejoso deba precisar cuál es el efecto de la suspensión solicitada."

²² Tesis [J.], P./J. 4/2019, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, p. 14. Reg. digital: 2019200.



40. Un ejemplo del uso de esta potestad se halla en la tesis jurisprudencial de rubro: "SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE PARA USO DOMÉSTICO. LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL O DEFINITIVA OTORGADA CONTRA EL CORTE DE TAL SERVICIO, CUANDO SE PRETENDA LA RESTITUCIÓN NO RESTRINGIDA DE ÉSTE, DEBE CONDICIONARSE A QUE EL QUEJOSO GARANTICE SU PAGO."²³

41. En la misma Ley de Amparo se encuentran otros supuestos en donde es el propio legislador quien ha dispuesto la condición a la cual debe sujetarse la eficacia de la suspensión, de manera que la facultad del tribunal está ceñida a los límites impuestos en la norma especial de que se trate; por ejemplo, garantías económicas tratándose de créditos fiscales (artículo 135), o de actos que afecten la libertad personal (artículo 168), o de conductas de hacer o de no hacer tratándose de órdenes de privación de la libertad personal (artículo 162).

42. De esas consideraciones se sigue que si en cierto supuesto, la Ley de Amparo no se refiere específicamente a la imposición de una condición para que continúe la eficacia de la suspensión, el órgano de amparo tiene la facultad de imponerla cuando estime que sea necesario, de acuerdo con los fines de la medida cautelar, su carácter instrumental, los valores y los intereses de terceros en juego.

43. En el caso, los criterios en contradicción derivan de juicios de amparo promovidos en contra de normas generales.

44. Sobre la suspensión en contra de normas generales, el numeral 148 de la Ley de Amparo, párrafo primero, dispone que la medida cautelar será procedente para *impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso*, como se aprecia de su reproducción:

"Artículo 148. En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se

²³ Tesis [J.], 2a./J. 53/2022, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, octubre de 2022, Tomo III, p. 2583. Reg. digital: 2025370.



otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

"En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación."

45. Como se observa, el legislador no impuso la obligación al tribunal de amparo de sujetar la continuación de la eficacia de la medida a una condición, de modo que para resolver la cuestión en análisis, habrá que analizar los preceptos reclamados y su impacto en la esfera jurídica de la persona quejosa.

46. Los numerales 7, 12, segundo, tercero y cuarto transitorios de la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, publicada el dos de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, establecen, en síntesis, que el permiso para enajenar bebidas alcohólicas es intransferible y tendrá una vigencia de tres años a partir del pago de derechos; cada año deberá revalidarse acatando los requisitos legales y ante la falta de refrendo se entenderá por renunciado el permiso; los establecimientos deberán contar con instalaciones adecuadas según lo establezca la Secretaría de Administración y Finanzas; estar ubicados a una distancia lineal no menor a doscientos metros de escuelas y templos y, en caso de encontrarse a una distancia menor a la precisada, deberá presentarse carta firmada de no inconveniente con copia de la credencial para votar con fotografía de la persona representante de dicho establecimiento; la normatividad entra en vigor a partir del uno de enero de dos mil veintitrés; los permisionarios o propietarios de los establecimientos tendrán un plazo de sesenta días naturales para regularizarse; se abroga la legislación del mismo nombre publicada el veinticinco de diciembre de mil novecientos noventa y seis; y que los procedimientos y recursos en trámite a la fecha de entrada en vigor de esa norma general se seguirán sustanciando conforme a las disposiciones de la anterior hasta su conclusión.

47. Los preceptos se transcriben a continuación:



"Artículo 7. El permiso se otorgará al beneficiario en calidad de intransferible.

"Tendrá una vigencia de tres años, contados a partir del día del pago de derechos. Cada año deberá realizarse el trámite de revalidación del permiso, debiendo cumplirse con los requisitos previstos en esta ley.

"En caso de que no se realice el procedimiento de revalidación, se entenderá por renunciado el permiso."

"Artículo 12. Además de satisfacer los requisitos que señala el artículo anterior, para obtener de la Secretaría de Administración y Finanzas el permiso respectivo, los establecimientos deberán reunir las siguientes condiciones:

"I. Contar con instalaciones adecuadas para el funcionamiento del giro de acuerdo a sus actividades, lo anterior de conformidad a lo que establezca la Secretaría de Administración y Finanzas.

"II. Estar ubicados a una distancia lineal no menor a 200 metros de escuelas y templos.

"En caso de encontrarse a una distancia menor a 200 metros de los establecimientos contenidos en la fracción II de este artículo, se deberá presentar carta de no inconveniente debidamente firmada, además copia de la credencial para votar con fotografía de la persona representante de dicho establecimiento."

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

"PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor el día primero de enero de 2023, previa su publicación el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit."

"SEGUNDO. Los permisionarios o propietarios actuales, de los establecimientos que esta Ley señala, tendrán un plazo de 60 días naturales, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, para regularizarse conforme a las disposiciones reglamentarias señaladas en esta Ley."



"TERCERO. Se abroga la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados, a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, publicada en la Sección Segunda del Periódico Oficial del Estado de Nayarit, con fecha 25 de diciembre de 1996."

"CUARTO. Los procedimientos y recursos que se estén tramitando a la entrada en vigor de este ordenamiento, se seguirán substanciando conforme a las disposiciones de la anterior hasta su conclusión."

48. Ahora, el refrendo de los permisos dentro del primer bimestre del año al que se refieren los tribunales participantes, se encontraba previsto en artículo 23, fracción VIII, de la abrogada Ley que Regula los Establecimientos Dedicados, a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, que señalaba:

"ARTÍCULO 23. Son obligaciones de los productores, almacenistas, distribuidores y expendedores:

"...

"VIII. Refrendar anualmente los permisos en la Oficina Recaudadora de la localidad correspondiente, o en las Instituciones autorizadas para estos efectos, dentro del primer bimestre de cada año; La Secretaría de Finanzas fijará las bases y requerimientos para obtener el refrendo; en tanto se autorice el refrendo podrá seguir funcionando el establecimiento."

49. No sobra señalar que esta disposición, desde luego, no fue materia de impugnación en los juicios antecedentes de esta contradicción.

50. A la luz de estos contenidos normativos, se advierte que el otorgamiento de la suspensión por parte de los tribunales contendientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley de Amparo, se traducía en impedir que los efectos y consecuencias de las normas se concretaran en la esfera jurídica de las personas quejas.

51. Derivado de esta decisión, las partes quejas se hallaban eximidas provisionalmente de dar cumplimiento a los mandatos y a las prohibiciones im-



puestas en estos preceptos de la nueva legislación y, una consecuencia natural de que la nueva ley no pueda ser aplicada a la parte quejosa es que su situación jurídica siga regida, en lo conducente, por el permiso que obtuvo al amparo de la normatividad anterior.

52. Como ya se observó, y se deduce lógicamente de una sucesión de ordenamientos en el tiempo, las normas anteriores podían contener principios, directrices y reglas que conformaban el régimen jurídico conforme al cual las personas adquirieron su derecho como permisionarias y las causas por las que podían perder ese derecho. Una de las reglas incluidas en ese régimen era la que imponía el refrendo en el primer bimestre de cada año y sancionaba su incumplimiento.

53. Es relevante destacar que el sometimiento de la quejosa a la anterior regulación no es un efecto de la suspensión que sólo impide la aplicación de la nueva ley. La subsistencia de aquélla en su esfera jurídica es un producto directo del permiso que ante la suspensión pervive incólume con todos los derechos y obligaciones que le son inherentes.

54. En tal orden de ideas, no se advierte motivo para condicionar la eficacia de la suspensión al cumplimiento de la regla del refrendo o de cualquier otra de las previstas en la legislación anterior, toda vez que la materia de la suspensión se conforma exclusivamente con los efectos y consecuencias de los preceptos reclamados de la nueva legislación.

55. El objeto y sentido de la suspensión en el amparo contra normas reclamadas como autoaplicativas se centran en impedir que sus efectos se materialicen en la esfera jurídica de la persona gobernada, modificando su situación y obligándola a realizar conductas de dar, hacer o no hacer, que antes no le eran exigibles, de modo tal que no deba sufrir las consecuencias de su inobservancia.

56. Y es en este escenario, que el tribunal de amparo puede condicionar su eficacia, si advierte que la inobservancia total de la nueva legislación puede generar efectos contrarios a la naturaleza misma de la medida cautelar, a su función instrumental o a los valores o intereses de terceros en juego.



57. El alcance de la suspensión está anclado a la fuerza normativa de la nueva legislación y, por tanto, es del todo ajeno al ámbito de eficacia de la ley anterior, de modo que concedida la suspensión, son intrascendentes para ella la conducta de la parte quejosa frente a los deberes que le imponía la legislación anterior que sigue rigiendo su permiso y sus consecuencias.

58. En el caso examinado, si el permiso, conforme a la legislación que lo rige, no es refrendado, entonces, conforme a la misma, su titular sufrirá las consecuencias que correspondan.

59. Importa aclarar, que la decisión de no condicionar la eficacia de la suspensión al cumplimiento de requisitos previstos en la ley abrogada, de manera alguna implica exentar a las personas quejasas del cumplimiento de sus obligaciones conforme a la normativa aplicable, pues, como se expuso en párrafos anteriores, si no se aplica el nuevo régimen legal, su situación continúa regida por el permiso que les permite realizar la actividad regulada y la ley aplicable al mismo, dado que la medida cautelar no se encuentra vinculada con el contenido de la legislación anterior, sino con la inaplicación de la legislación reclamada.

60. Así, la observancia de los deberes derivados del permiso queda a cargo de los permisionarios y la correlativa facultad de verificar su cumplimiento y, en su caso, de sancionar su inobservancia atañe a las autoridades administrativas y no al juzgado de amparo.

61. Corrobora esta apreciación, la aplicación por igualdad de razón del numeral 131, párrafo segundo, de la Ley de Amparo,²⁴ el cual prevé que el otorgamiento de la medida cautelar no podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.

²⁴ **Artículo 131.** Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento. "En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda."



62. En la hipótesis examinada, los derechos de la persona quejosa derivan de su permiso y la resolución de suspensión no los modifica o sustituye; exclusivamente impide que la nueva legislación actúe sobre ellos.

63. Además, respecto del planteamiento de uno de los Tribunales Colegiados sobre la aplicación por analogía del numeral 135 de la Ley de Amparo y del criterio de rubro: "SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA PARA DETENER LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS EN LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO DE LA NORMA GENERAL TRIBUTARIA AUTOAPLICATIVA RECLAMADA, SIEMPRE QUE ÉSTE OTORQUE LA GARANTÍA DEL INTERÉS FISCAL.",²⁵ basta decir que no hay razones para establecer semejanza entre los casos examinados y el analizado en el criterio invocado.

64. Como ya se apuntó, la suspensión que se otorgue respecto de la ley reclamada en modo alguno exime a los permisionarios de cumplir los deberes impuestos en sus permisos, los cuales, en su caso, pueden consistir en el refrendo de sus títulos previo el pago de los derechos respectivos.

65. Por estas razones, a la pregunta **¿la eficacia de la suspensión provisional otorgada respecto de los artículos 7, 12, segundo, tercero y cuarto transitorios de la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, publicada el dos de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de la entidad federativa citada, debe someterse a la condición de refrendar el permiso de venta de alcoholes dentro del primer bimestre del año que establece el artículo 23, fracción VIII, de la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit abrogada?**, debe responderse de manera negativa, es decir, no es procedente exigir esa condición.

²⁵ Páginas veinte y veintiuno de la ejecutoria derivada del recurso de queja 157/2023 del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito y tesis [A.], IV.2o.A.88 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, marzo de 2016, Tomo II, p. 1787. Reg. digital: 2011221.



VI. 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 Materia Administrativa 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 Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por unanimidad de votos de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos (presidenta y ponente), la Magistrada Rosa Elena González Tirado, y el Magistrado Gaspar Paulín Carmona, ante el secretario del Pleno José Miguel Álvarez Muñoz, que autoriza y da fe.

En la Ciudad de México, el treinta de junio de dos mil veintitrés, José Miguel Álvarez Muñoz, secretario 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.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 53/2022 (11a.), P./J. 19/2020 (10a.) y P./J. 4/2019 (10a.) y aislada IV.2o.A.88 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de octubre de 2022 a las 10:24 horas, 8 de enero de 2021 a las 10:09 horas, 1 de febrero de 2019 a las 10:03 horas y 4 de marzo de 2016 a las 10:15 horas, respectivamente.



Las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 146/2019 y 36/2018 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 255 y Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 236, con números de registro digital: 29902 y 28624, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. SU OTORGAMIENTO RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 7, 12, SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO TRANSITORIOS, DE LA LEY QUE REGULA LOS ESTABLECIMIENTOS DEDICADOS A LA PRODUCCIÓN, ALMACENAMIENTO, DISTRIBUCIÓN Y ENAJENACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN EL ESTADO DE NAYARIT, NO DEBE CONDicionARSE AL REFRENDO DEL PERMISO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN ABROGADA.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar la procedencia de la suspensión solicitada por personas titulares de permisos de venta de bebidas alcohólicas para el público en general, respecto de los artículos 7, 12, segundo, tercero y cuarto transitorios, de la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, publicada el 2 de diciembre de 2022 en el Periódico Oficial de la entidad, pues mientras uno estimó que esa medida cautelar debe otorgarse sin condiciones, el otro la condicionó a que se refrendara el permiso dentro del primer bimestre del año conforme al artículo 23, fracción VIII, de la legislación abrogada.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que la eficacia de la suspensión otorgada respecto de los artículos 7, 12, segundo, tercero y cuarto transitorios, de la Ley que Regula los Establecimientos Dedicados a la Producción, Almacenamiento, Distribución y Enajenación de Bebidas Alcohólicas en el Estado de Nayarit, no debe someterse a la condición de refrendar el permiso de venta de alcoholes previsto en la ley abrogada.



Justificación: Del artículo 147, párrafo primero, parte final, de la Ley de Amparo, se desprende que el tribunal puede condicionar la eficacia de la suspensión del acto reclamado, si advierte que esa medida puede generar efectos contrarios a sus fines o a su carácter instrumental como medida cautelar, o poner en riesgo los valores en juego o los intereses de terceros; por tanto, cuando se concede la medida cautelar respecto de normas que regulan la titularidad, vigencia y demás requisitos de permisos para enajenar bebidas alcohólicas, no resulta procedente condicionar la eficacia del instrumento cautelar al cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación abrogada, porque tal cuestión es ajena al ámbito de eficacia de la suspensión y conforme al artículo 131 de la Ley de Amparo, ésta no tiene por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda conforme a la legislación abrogada, lo que no implica exentar a las personas quejas del cumplimiento de las obligaciones derivadas de su permiso, porque continúa rigiendo su situación jurídica.

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

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

Contradicción de criterios 123/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos del Vigésimo Cuarto Circuito. 1 de junio de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretario: José Miguel Álvarez Muñoz.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver las quejas 53/2023, 54/2023, 55/2023, 56/2023 y 72/2023, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver las quejas 110/2023, 112/2023, 114/2023 y 157/2023.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA A LOS PROPIETARIOS, ADMINISTRADORES O RESPONSABLES DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 51, FRACCIÓN I BIS, 60, PÁRRAFO PRIMERO Y FRACCIÓN III, Y 65 BIS DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 122/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL
VIGÉSIMO SEXTO CIRCUITO Y EL DÉCIMO OCTAVO TRIBU-
NAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER
CIRCUITO. 25 DE MAYO DE 2023. TRES VOTOS DE LAS MA-
GISTRADAS ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS
(PRESIDENTA) Y ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO Y DEL
MAGISTRADO GASPAR PAULÍN CARMONA. PONENTE: ROSA
ELENA GONZÁLEZ TIRADO. SECRETARIOS: CLAUDIA PATRI-
CIA PERAZA ESPINOZA E IVANN ALVAREZ HERNÁNDEZ.

CONSIDERANDO:

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; 1o., fracción I, punto 2, 2 y 4 del diverso Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales, en virtud de que la contradicción se suscitó entre Tribunales Colegiados en el territorio en el que este Pleno Regional ejerce jurisdicción. Además, la materia de ambas ejecutorias versa sobre la especialidad de este Pleno Regional, que es la administrativa.



SEGUNDO.—**Legitimación.** De conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, la contradicción de criterios fue denunciada por parte legitimada, pues se trata del titular del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Baja California Sur, con residencia en La Paz, quien conoció del incidente de suspensión derivado del juicio de amparo indirecto 80/2023, que a su vez dio origen al recurso de queja 55/2023 del índice del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito con residencia en La Paz, Baja California Sur, el cual constituye uno de los criterios contendientes en la presente contradicción.

TERCERO.—**Criterios denunciados.** Para una mejor comprensión del asunto, a continuación se realiza una síntesis de los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados contendientes.

A. Recurso de queja 55/2023 del índice del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, con residencia en La Paz, Baja California Sur.

Juicio de amparo indirecto 80/2023.

• Mediante escrito presentado el uno de febrero de dos mil veintitrés, una persona moral, por conducto de su apoderado solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se indican:

"III. AUTORIDADES RESPONSABLES:

"EL C. PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

"IV. NORMA GENERAL, ACTO U OMISIONES RECLAMADOS:

"Del C. PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, se reclama: la expedición promulgación del DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL PARA EL CONTROL DE TABACO, publicado en el Diario Oficial



de la Federación, el día 16 de diciembre de 2022, que se impugna por su sola entrada en vigor, es decir, de manera AUTOAPLICATIVA.

"En particular, y como sistema normativo, al constituir una verdadera unidad, se reclaman los artículos 2o., 51, 53, 55, 59, 60 y 65 Bis del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, y sus artículos primero y tercero transitorios, los que reclamo por su sola entrada en vigor, es decir, de manera AUTOAPLICATIVA."

La parte quejosa solicitó la suspensión de los actos reclamados para los efectos siguientes:

"X. CAPÍTULO DE SUSPENSIÓN.

"Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 125, 128, 129, 148 y demás disposiciones aplicables de la Ley de Amparo, se solicita la suspensión provisional y definitiva para impedir los efectos y consecuencias del acto reclamado consistente en la entrada en vigor del 'Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco', en su carácter de **autoaplicativa**, en la esfera jurídica del quejoso, en tanto que dichos actos por su sola entrada en vigor generan un rompimiento con el Estado Constitucional de Derecho, y se trata de actos de imposible reparación que, de ejecutarse, ponen en peligro la materia del presente juicio de amparo; lo anterior, específicamente por lo que hace a su artículo 60, hasta tanto no se resuelva en definitiva el presente juicio de amparo. ..."

Correspondió conocer del asunto al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Baja California Sur, con residencia en La Paz, cuyo titular, por auto de uno de febrero de dos mil veintitrés, admitió a trámite la demanda. En esa misma fecha se formó el cuaderno incidental en el que el a quo negó la suspensión provisional solicitada, por considerar que no se cumplía la exigencia prevista en el numeral 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

• **Recurso de queja 55/2023.** Inconforme con dicha negativa, la quejosa interpuso recurso de queja, el cual se turnó al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, con residencia en La Paz, Baja California Sur y, en se-



sión de trece de febrero de dos mil veintitrés, el Pleno de ese órgano colegiado resolvió:

"**ÚNICO.** Es fundado el recurso de queja interpuesta por ***** en los autos del incidente de suspensión relativo al juicio de amparo indirecto *****, índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Baja California Sur, con residencia en La Paz."

Entre los motivos que sustentaron esa decisión, se encuentran los siguientes:

a. Que los agravios relacionados con la acreditación del interés eran sustancialmente **fundados, en virtud de que** los artículos 125 y 169 de la Ley de Hacienda para el Municipio de Los Cabos, Baja California Sur, permitían a quienes tuviesen licencias de funcionamiento, revalidarlas en los meses de enero, febrero y marzo del año siguiente; por lo que si existía un derecho para revalidar la licencia en ese lapso, entonces la correspondiente a dos mil veintidós, para la actividad de "*restaurante bar*", acreditaba de manera indiciaria el interés para impugnar las normas que impactaran su actividad comercial, puesto que demostraban su funcionamiento en ese lapso.

b. Que la constitución de la sociedad también tenía como objeto el manejo de actividades comerciales relativas a la gastronomía y bebidas alcohólicas, lo que coincidía con la actividad autorizada de "*restaurante bar*", por lo que en ese punto la negativa del Juez de Distrito era incorrecta.

c. Que el Juez de Distrito había negado la suspensión provisional bajo la consideración de que el reglamento perseguía como finalidad salvaguardar el derecho a la salud de las personas y al medio ambiente, así como que de concederse la medida cautelar se causaría perjuicio al orden público y al interés social. Sin embargo, no realizó un análisis del contenido normativo que fue objeto de reforma, sino que se pronunció de forma general.

d. Que los agravios dirigidos a sostener que existía apariencia del buen derecho eran **fundados, toda vez que, en primer orden, la norma que se pide suspender es un reglamento que jerárquicamente está por debajo de la ley**



y no puede prevalecer con un contenido limitante de derechos superior a ésta; además de que los artículos impugnados tenían contenido de naturaleza autoaplicativa, pues desde su entrada en vigor obligaban a que las personas que tuvieran como actividad comercial los giros de restaurante bar, debían acatar ciertas medidas que se les imponían.

e. Que los efectos de una norma autoaplicativa eran susceptibles de suspenderse, bajo la óptica de la ponderación que establece el artículo 107, fracción X, constitucional.

f. Que, en el caso, existía la apariencia del buen derecho, lo que conducía a considerar que la afectación al orden público e interés social eran de menor entidad, ya que tanto la Ley General para el Control de Tabaco y su reglamento (norma impugnada) perseguían fines constitucionalmente válidos, entre ellos, garantizar el derecho a la salud y el medio ambiente. Sin embargo, ello no conducía a negar la suspensión en forma genérica, pues para ello se debía atender punto por punto al contenido de los preceptos del reglamento cuestionado.

g. Que del contenido de dichas disposiciones se observaba básicamente que, a diferencia del anterior reglamento, (i) a las personas que tuvieran restaurantes se permitiría únicamente a los fumadores estar al aire libre (conceptuando "*aire libre*" al espacio donde no haya techo y tampoco paredes), por tanto, se estaba eliminando que los restaurantes tuviesen lugares cerrados (sin paredes) asignados para los fumadores; y, (ii) también se especificaba una prohibición, en tanto que se podía tener espacio al aire libre de fumadores, pero se prohibía que en ese sitio se sirvieran alimentos y bebidas, así como servicios de entretenimiento.

h. Que bajo esa óptica la interrogante a resolver era si el orden público y el interés social en verdad se veían beneficiados con dichas medidas y si, en todo caso, podían estar por encima de una apariencia de inconstitucionalidad.

i. Que desde un análisis provisional de algunas de las disposiciones cuestionadas, bajo la apariencia del buen derecho, al circunscribir únicamente espacios al aire libre para fumadores en restaurantes y prohibir dar el servicio correspondiente en esos espacios, se podrían contravenir los derechos de libertad de



comercio, libre desarrollo de la personalidad y principio de reserva de ley; mientras que no se advertía que el orden público y el interés social se vieran beneficiados en grado superior por esas medidas.

j. Que si bien podrían tener un fin constitucionalmente válido, como lo eran los derechos a la salud y al medio ambiente sano, la medida en comento no era idónea ni necesaria para alcanzar este fin, pues no conducían a maximizar esos fines.

k. Que por el contrario, en lo inmediato se vería afectada la libertad de comercio al obligar a los destinatarios a realizar nuevas reformas físicas en sus establecimientos con la consiguiente erogación, además de que impactaría en su clientela, porque si una persona no podía recibir comidas y bebidas en el espacio en donde puede fumar, entonces carecería de razón asistir a ello, lo que también traería impacto económico. Especialmente porque se delimitó que dicho espacio no tuviese techos ni paredes y que no rebasara el 10 % del espacio del establecimiento.

l. Que debía tenerse en cuenta, como hecho conocido, que la gran mayoría de establecimientos de restaurante bar no pertenecían a grandes empresas, sino que se trataba de pequeñas y medianas empresas que eran las que proporcionan empleos, y de ahí que se podría impactar en forma desproporcionada a la libertad de comercio.

m. Que las medidas restringían el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el cual tutela la libertad de las personas para elegir su modo de ser, sentir y pensar, con la única limitante de no lesionar a terceros, así como que ese derecho antecede al contrato social, puesto que las personas en libertad absoluta se congregan en un Estado, para lo cual ceden parte de esa libertad, esperando que dicho ente garantice precisamente ese y otros derechos, la seguridad y otros aspectos de la vida en sociedad.

n. Que, bajo ese contexto, el Estado podía regular las libertades para permitir la convivencia en armonía de su pueblo, pero no llegar al exceso de un prohibicionismo, pues se transformaría en un ente totalitario que le dice a las



personas qué hacer o dejar de hacer, bajo la premisa de que es bueno o de mayor valía para la colectividad o el propio Estado.

o. Que cada persona era libre de ser y hacer con su cuerpo lo que desee, de fumar la cantidad de cigarrillos que considerara acertada en los lugares en donde desarrolle su vida social; por ello, el hecho de que se prohibiese a restaurantes proporcionar el servicio en su espacio, materializaba en una restricción injustificada para las personas que acudían a esos sitios, quienes veían restringido de forma innecesaria su derecho al libre desarrollo de la personalidad.

p. Que las prohibiciones a los restaurantes para no servir alimentos y bebidas a quien fume, implicaban una medida prohibicionista para el fumador, lo cual se acercaba a un estado autoritario que, con el pretexto de un fin común de bienes de mayor entidad, cada vez iba acortando las libertades de las personas bajo una sola cosmovisión. Asimismo, dicha medida se alejaba de un Estado constitucional y democrático, por lo que el Juez constitucional debía velar por la textura abierta del derecho a efecto de permitir el mayor grado de libertades.

q. Que si bien era importante proteger los derechos de los niños, de las personas embarazadas y de los no fumadores, a no estar percibiendo el humo del cigarro, se estimaba que las medidas materia de la litis no eran necesarias ni idóneas para maximizarlos o protegerlos, más allá de lo que la propia ley ya regulaba.

r. Que en la ley de la materia no existía expresamente la prohibición en el sentido de que en los espacios destinados al consumo del tabaco en esos establecimientos, no debieran servirse alimentos y bebidas, de modo que si la legislación no lo establecía y el reglamento sí, podría también violarse el principio de reserva de ley.

s. Que del análisis preliminar de las normas, atinente a la actividad de la quejosa, aparentemente no soportaban el "*test de constitucionalidad*", puesto que no parecían necesarias ni idóneas para lograr el fin legítimo al que aspiraban; por el contrario, podrían contravenir la libertad de comercio, el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el principio de reserva de ley y, por tanto,



el perjuicio al orden público e interés social que podría traer la medida cautelar, recibiría una afectación en grado menor.

t. Que de **concederse la suspensión provisional** para el efecto de que ciertas porciones no se le aplicaran a la quejosa, no se lesionaría el derecho a la salud, porque este derecho ya estaba asegurado en la ley, además existía un reglamento anterior que establecía espacios delimitados entre fumadores y no fumadores, sin afectar los derechos de los no fumadores, los cuales podían quedar al aire libre pero bajo una conceptualización distinta, por ejemplo: sin techo, con techo parcial, con techo pero sin paredes u otra análoga que permitiese la libre salida del humo.

u. Que por ello y, bajo la apariencia del buen derecho, **se debía conceder la suspensión provisional** en lo relativo a las porciones normativas de la reforma a los artículos 2, fracciones IV y IV bis, 51, fracción I bis, 60, párrafo primero y fracción III y 65 bis del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, únicamente en la parte que: (i) establecían que las zonas exclusivamente para fumar en los restaurantes bar debían ubicarse solamente en espacios al aire libre, entendiendo en forma limitativa por éste, aquel que no tiene techo, ni está limitado por alguna pared o muro; (ii) limitaban las zonas exclusivas para fumar a un espacio que no fuera mayor del 10 % del establecimiento; y, (iii) prohibía brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimientos en la zona exclusiva para fumar.

v. Que la medida provisional otorgada no eximía a la parte quejosa de cumplir con sus obligaciones en términos de la Ley General para el Control de Tabaco y que mientras se resolvía el fondo del asunto debería continuar respetando los contenidos normativos del reglamento antes de su reforma, así como que dicha suspensión sólo se concedía para el establecimiento respecto del cual se acreditó la existencia de la licencia.

B. Recurso de queja 47/2023 del índice del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Juicio de amparo indirecto 99/2023.



• Mediante escrito presentado el veinticinco de enero de dos mil veintitrés, una persona moral, por conducto de su apoderado legal, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se indican:

"III. AUTORIDADES RESPONSABLES:

"a) El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo Federal;

"b) El Secretario de Salud del ámbito federal.

"c) El Director del Diario Oficial de la Federación.

"IV. ACTOS RECLAMADOS:

"A) El presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo Federal, se reclama:

"Por la aceptación, promulgación y expedición a nivel nacional del decreto publicado el 16 de diciembre de 2022, en el Diario Oficial de la Federación de las adiciones y modificaciones realizadas al Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, los cuales se tildan de inconstitucionales ... particularmente los artículos que restringen o prohíben la prestación de servicios de alimentos y bebidas a comensales que se encuentren fumando dentro de las instalaciones de la hoy quejosa, pues esta última es un restaurante bar cantina con áreas para fumar y no fumar. El cual entró en vigor el 16 de enero de 2023, como norma auto y heteroaplicativa.

"B) El secretario de salud del ámbito federal;

"Por la aceptación, promulgación y expedición a nivel nacional del decreto publicado el 16 de diciembre de 2022, en el Diario Oficial de la Federación de las adiciones y modificaciones realizadas al Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, los cuales se tildan de inconstitucionales ... particularmente los artículos que restringen o prohíben la prestación de servicios de ali-



mentos y bebidas a comensales que se encuentren fumando dentro de las instalaciones de la hoy quejosa, pues esta última es un restaurante bar cantina con áreas para fumar y no fumar. El cual entró en vigor el 16 de enero de 2023, como norma auto y heteroaplicativa;

"C) El director del Diario Oficial de la Federación.

"Por la publicación del decreto por el que modifica y adiciona preceptos legales al Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado el pasado 16 de diciembre de 2022 en el Diario Oficial de la Federación, particularmente los artículos que restringen o prohíben la prestación de servicios de alimentos y bebidas a comensales que se encuentren fumando dentro de las instalaciones de la hoy quejosa, pues esta última es un restaurante bar cantina con áreas para fumar y no fumar. El cual entró en vigor el 16 de enero de 2023, como norma auto y heteroaplicativa."

La parte quejosa solicitó la suspensión de los actos reclamados para los efectos siguientes:

"... se solicita la suspensión provisional y en su momento definitiva, de la aplicación de las modificaciones al Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, en atención de que éstas son desmedidas y que mi representada cumplía con las disposiciones de salud insertadas en la Ley General para el Control del Tabaco, así como las asentadas al Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco antes de la entrada en vigor de las modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2022.

"Es decir, hasta antes de la entrada en vigor del acto reclamado, mi representada cumplía con todas las normas de salud impuestas para salvaguardar el derecho a la salud de la población, sin contrariar el orden público ni el interés social. ..."

Por razón de turno conoció de la demanda el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuyo titular, por auto de veintisiete de enero de dos mil veintitrés, ordenó su registro con el número 99/2023 y la admitió a trámite. En esa misma fecha se formó el incidente de suspensión,



en el que se solicitó a las autoridades responsables su informe previo; se fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental y concedió la suspensión provisional.

• **Recurso de queja 47/2023.** Inconforme con la resolución anterior, la subdirectora de Recursos Administrativos de la Oficina del abogado general de la Secretaría de Salud, en representación del **Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos** y del **secretario de Salud**, mediante oficio presentado el **uno de febrero de dos mil veintitrés**, interpuso recurso de queja del cual conoció el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y en sesión de ocho de febrero de dos mil veintitrés, el Pleno de ese órgano colegiado resolvió:

"PRIMERO.—Es **fundado** el recurso de queja.

"SEGUNDO.—Se **niega** la suspensión provisional solicitada."

Entre los motivos que sustentaron dicha decisión, se encuentran los siguientes:

a. Que era fundado el agravio de la autoridad, puesto que el artículo 107, fracción X, de la Constitución dispone las bases para permitir que los actos reclamados en un juicio de amparo puedan ser objeto de suspensión, a saber, en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, es decir, hace una remisión expresa a lo que en su caso disponga la Ley de Amparo; sin embargo, precisaba que para tal efecto el órgano jurisdiccional de amparo debía, en principio, examinar la naturaleza del acto y si ésta lo permitía, realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

b. Que era necesario considerar que el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, preveía como una de las exigencias que colmar, tratándose de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo, aquella referente a que con su otorgamiento no se contravengan disposiciones de orden público o se perjudique el interés social.



c. Que correspondía a los juzgadores de amparo la determinación de las condiciones de aplicación de dichos conceptos, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso concreto, lo cual se deberá hacer incluso cuando se esté en presencia de cualquiera de las hipótesis previstas en los diferentes incisos del artículo 129 de la Ley de Amparo, a menos que la afectación al orden público e interés social sea manifiesta, en el entendido que en todo caso se deberá razonar tal determinación.

d. Que la apariencia del buen derecho consistía en determinar hipotéticamente, con base en un conocimiento superficial del caso, la existencia del derecho cuestionado y las probabilidades de que en la sentencia se declarara la inconstitucionalidad del acto, análisis que debía hacerse considerando, además, el peligro en la demora y los perjuicios de difícil reparación que la negativa de la medida pueda ocasionar a la parte quejosa.

e. Que era conveniente recordar que la sociedad mercantil quejosa solicitó la suspensión del decreto reclamado, para el efecto de que no se materializaran las consecuencias del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, específicamente los artículos 51, fracciones I, I Bis, II y IV, 53, 55, 59, 60 y 65 Bis.

f. Que tomando en cuenta que la parte quejosa reclamaba un conjunto de disposiciones en materia de salud que regulan esencialmente la prohibición de brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento en las zonas exclusivamente para fumar; así como las obligaciones de las personas propietarias, administradoras y organizadoras de eventos en espacios cien por ciento libres de humo de tabaco y emisiones, de implementar, cumplir y hacer cumplir esas disposiciones; adverso a lo estimado por el juzgador recurrido, de concederse la suspensión se transgredirían disposiciones de orden público e interés social, ya que las normas combatidas tenían como finalidad:

- Proteger a la población en general contra la exposición al humo de tabaco y emisiones en cualquier área física con acceso al público, en los espacios



cerrados, en todo lugar de trabajo, en transporte público, en espacios de concurrencia colectiva, o en las escuelas públicas y privadas de todos los niveles educativos.

- Proteger al personal laboralmente expuesto al humo de tabaco y emisiones en los lugares de trabajo;

- Promover el desarrollo de acciones tendientes a reducir el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco y emisiones en la población, así como la morbilidad y mortalidad ocasionadas por dicho consumo y exposición.

g. Que el artículo 4o. de la Constitución General de la República preveía el derecho a la salud, el cual establecía la obligación del Estado de garantizar el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfaga las necesidades de la población, entendiéndose por tales servicios, las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de las personas. En esa medida, las autoridades responsables deberán tener como referente el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física para lo cual deberán atender su obligación inmediata de asegurar el pleno ejercicio por todos los medios apropiados, hasta el máximo de los recursos de que disponga, a fin de garantizar la práctica de todas las medidas necesarias que permitan la óptima salud de los ciudadanos.

h. Que el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco reconoce que la propagación de la epidemia de tabaquismo es un problema mundial con graves consecuencias para la salud pública y en su artículo 8 se establece el compromiso de los Estados parte, entre ellos México, de adoptar y aplicar medidas legislativas, ejecutivas, administrativas y/u otras eficaces contra la exposición al humo de tabaco en lugares de trabajo interiores, medios de transporte públicos, lugares públicos cerrados, y según proceda, otros lugares públicos, y promoverá activamente la adopción y aplicación de esas medidas.

i. Que los objetivos o finalidades de la norma sobre control del uso y consumo del tabaco que se examinan son precisos: garantizar el derecho a la protección de la salud y a un medio ambiente digno. Y frente a tales objetivos, las



normas combatidas prohíben el consumo de tabaco o nicotina en los espacios de concurrencia colectiva, tales como restaurantes, en aras de proteger el derecho a la salud, tanto de las personas fumadoras como de las no fumadoras.

j. Que dichas medidas se traducían en la protección del derecho a la salud desde una dimensión pública o social, a través de la cual el Estado debe atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general y emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin.

k. Que lo anterior ponía de relieve que de concederse la medida suspensiva para los efectos a que hace referencia la parte quejosa, se causaría perjuicio al interés social, en tanto que los preceptos reclamados establecen medidas de control, fomento y vigilancia sanitaria de los productos del tabaco, orientándose a proteger la salud de las personas.

l. Mientras que el derecho a la protección a la salud supone una diversa gama de acciones dirigidas a promover las condiciones en las cuales se desarrollan las personas, para que puedan llevar una vida sana, implicando un estado de bienestar físico, mental y social.

m. Por lo que al sopesarse el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés colectivo perseguidas, con la paralización de los actos reclamados y sus consecuencias, con el posible daño a la parte quejosa *–de incidir en su esfera de derechos los actos reclamados–* y el eventual monto de la afectación, obliga a que estos últimos cedan ante aquéllas.

n. Que de suspenderse las disposiciones de carácter general reclamadas, aunque la medida solamente opera en relación con la quejosa, sí se trastocaría el interés de la sociedad que está interesada en la expedición de ordenamientos que tengan como objeto la prevención y disminución de las consecuencias derivadas del consumo y de la exposición al humo del tabaco en cualquiera de sus formas. Es decir, los perjuicios o daños que pudieran ser ocasionados con la aplicación de las disposiciones reclamadas, son de menor trascendencia que las consecuencias que pudieran generarse con el otorgamiento de la medida cautelar en el amparo.



o. Que de concederse la suspensión para el efecto de que no se apliquen los preceptos reclamados, se afectaría el interés social y disposiciones de orden público, en razón de que la sociedad tiene interés en que el Estado implemente los mecanismos necesarios para erradicar la epidemia de tabaquismo que es un problema mundial con graves consecuencias para la salud pública.

p. Que no resultaba útil analizar la apariencia del buen derecho debido a que la afectación al interés social y la contravención a disposiciones de orden público es manifiesta, por lo que aunque se ponderara la apariencia del buen derecho y la afectación al interés social, en este caso es mayor la afectación al interés social.

q. Máxime que el estudio preliminar de la constitucionalidad del decreto reclamado con el que el Juez Federal había sustentado la apariencia del buen derecho que advirtió, parte de una premisa incorrecta, a saber, que el Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco va más allá de lo que se dispuso en la ley de la materia, pues –afirma– que en ésta se "*... Dejó claramente abierta la posibilidad de que en cualquier lugar, incluso en algunos de los denominados 'de concurrencia colectiva' se puedan instalar áreas exclusivas para fumadores; mientras que en el reglamento se ha dispuesto una prohibición absoluta sobre el particular.*"

r. Sin embargo, el reglamento reclamado no impedía de forma absoluta la instalación de áreas exclusivas para fumadores, por el contrario, en su artículo 60 definía que éstas deberían ubicarse solamente en espacios libres al aire y establece las características que deben contar.

s. Por tanto, al ser fundado el agravio de las autoridades recurrentes, procede revocar el auto recurrido y negar la suspensión provisional solicitada respecto de los efectos y consecuencias del acto reclamado.

CUARTO.—**Inexistencia de la contradicción de criterios.** Respecto de los artículos 2, fracciones IV y IV Bis, 51, fracciones I y IV, 53, 55, 59 y primero y tercero transitorios del reglamento, no se satisfacen los requisitos para tener por existente una contradicción, pues no fueron materia de pronunciamiento en las



resoluciones contendientes, de manera que no existe un punto de toque y diferenciando de criterios interpretativos.

Así se considera, puesto que en el juicio de amparo 80/2023, origen del recurso de queja 55/2023 del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, se reclamaron los artículos 2o., 51, 53, 55, 59 y 60 del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, y si bien el citado Tribunal Colegiado concedió la suspensión de manera genérica respecto de dichos preceptos, lo cierto es que en su resolución únicamente se refirió y analizó los preceptos legales que establecen las medidas implementadas a los establecimientos que ya contaban con la estructura y espacio para brindar a las personas fumadoras una zona en la que ofrecen servicios de alimento, bebidas y esparcimiento, que son los aspectos que se introducen en los artículos 51, fracción I bis, 60, párrafo primero y fracción III y 65 bis (en la parte relativa) del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco.

Por otra parte, en el juicio de amparo 99/2023, origen del recurso de queja 47/2023 del índice del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se reclamó el Reglamento de la Ley General para el Control de Tabaco "particularmente los artículos que restringen o prohíben la prestación de servicios de alimentos y bebidas a comensales que se encuentren fumando dentro de las instalaciones de la hoy quejosa, pues esta última es un restaurante bar cantina con áreas para fumar y no fumar", temas que efectivamente son abordados en los artículos 51, fracción I bis y 60, párrafo primero y fracción III, del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco.

Entonces, se concluye que la contradicción de criterios propuesta en este apartado respecto de los preceptos 2, fracciones IV y IV Bis, 51, fracciones I y IV, 53, 55, 59, y primero y tercero transitorios del reglamento, es **inexistente**.

Apoya lo anterior la tesis 1a. II/2005 con número de registro digital: 179357, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA DEBEN ACTUALIZARSE RESPECTO DEL PUNTO MATERIA DE LA LITIS. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis de rubro:



‘CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.’, enunció los elementos que deben concurrir para que se actualice la contradicción de tesis, a saber: a) que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes; b) que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas; y, c) que la divergencia de criterios provenga del examen de los mismos elementos. Ahora bien, la simple concurrencia de los citados requisitos no hace existente por sí sola la contradicción de criterios, pues es necesario que tales requisitos surjan dentro del marco jurídico del problema debatido, ya que la naturaleza del negocio jurídico en análisis será el que, en su caso, determine materialmente la aludida contradicción. En efecto, es necesario: (I) que se examine una situación esencialmente igual, (II) que la contradicción de criterios se refleje en las consideraciones jurídicas vertidas en el cuerpo de las sentencias, razonamientos que deben referirse a la litis, analizando y resolviendo el punto en debate, y (III), que los criterios en discrepancia provengan del estudio de los mismos elementos; de ahí que las menciones incluidas en las sentencias, y que son ajenas al punto en discusión, no pueden estimarse aptas para satisfacer el segundo requisito exigido para la existencia de la contradicción de tesis, toda vez que la "posible" diferencia de criterios que se presentase en las consideraciones de las sentencias, no reflejaría los razonamientos que resuelven la litis y, en consecuencia, la diferencia de criterios no provendría de las consideraciones que dirimen el punto de controversia; de manera que al no concurrir un requisito esencial para la existencia de la contradicción, ésta debe declararse inexistente."

QUINTO.—**Existencia de la contradicción de criterios.** Como punto de partida debe tenerse en cuenta que el objeto de resolución de una contradicción de criterios consiste en unificar aquéllos a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que para determinar si existe o no tal contradicción será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes.



Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno del Máximo Tribunal del País, con registro digital: 164120, del tenor literal 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 que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del



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

Del 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 y que exista un diferendo.

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 de criterios 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 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.", con registro digital: 190917.

Como punto de partida debe destacarse que el sentido de origen de los asuntos analizados en los recursos de queja por los Tribunales Colegiados contendientes, fueron diversos; pues en uno de los casos, el Juez de Distrito había negado la suspensión provisional y en otro, el juzgador federal la concedió.

Tales decisiones fueron impugnadas por la parte quejosa y por la autoridad responsable, respectivamente, lo que derivó en que un Tribunal Colegiado (en la queja 55/2023) estimara fundados los agravios de la quejosa y revocó el auto recurrido para conceder la suspensión provisional; mientras que el otro Colegiado (en la queja 47/2023), también estimó fundados los agravios de la autoridad recurrente, para revocar el auto recurrido y, consecuentemente, negar la suspensión provisional.



Bajo el contexto descrito, se obtiene que **existe la contradicción denunciada**, habida cuenta de que:

A. Ambos órganos colegiados examinaron hipótesis jurídicas esencialmente iguales, a saber, la procedencia de la suspensión provisional, cuando se cuestionaron diversos artículos del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, básicamente los diversos artículos 51, fracción I bis y 60, párrafo primero y fracción III, así como el diverso 65 bis.

Veamos.

El **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito** consideró que debía concederse la suspensión provisional, esencialmente, porque la apariencia del buen derecho era de mayor entidad que la afectación al orden público e interés social, ya que con la aplicación de las disposiciones reclamadas se podrían contravenir los derechos de libertad de comercio, libre desarrollo de la personalidad y principio de reserva de ley; mientras que no se advertía que el orden público y el interés social se vieran beneficiados en grado superior por las medidas implementadas.

Por su parte, el **Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** resolvió que no se satisfacía la hipótesis prevista en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que de concederse la medida para el efecto de que no se materializaran las consecuencias del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, se afectaría en mayor medida el interés social y disposiciones de orden público, el cual se afectaba de manera manifiesta y, en esa virtud, no resultaba útil analizar la apariencia del buen derecho.

B. Es decir, llegaron a posiciones encontradas. En efecto, ambos órganos analizaron la procedencia de la suspensión provisional, ante el reclamo de diversos artículos del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, entre otros, los artículos 51, fracción I bis; 60, párrafo primero y fracción III y 65 bis, únicamente en la parte que:



i) Establecen que las zonas exclusivamente para fumar en los restaurantes bar, debían ubicarse solamente en espacios al aire libre;

ii) Limitan las zonas exclusivas para fumar a un espacio que no fuera mayor del 10 % del establecimiento; y,

iii) Prohíben brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimientos en la zona exclusiva para fumar.

Y llegaron a conclusiones opuestas.

Así es, sobre la base del estudio de la misma cuestión jurídica y a partir de lo aquí relatado, los órganos colegiados fueron discrepantes al decidir sobre la procedencia de la suspensión provisional, pues un órgano colegiado determinó conceder la medida cautelar para el efecto de que no le fueran aplicadas ciertas disposiciones, particularmente las que:

i. establecen que las zonas exclusivamente para fumar en los restaurantes bar deben ubicarse solamente en espacios al aire libre, entendiéndose en forma limitativa por éste aquel que no tiene muro, ni está limitado por alguna pared o muro;

ii. limitan las zonas exclusivas para fumar a un espacio que no deberá ser mayor del 10 % del establecimiento; y,

iii. Prohíben brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimientos en la zona exclusiva para fumar.

Especificó, además, que la medida no eximía a la quejosa de cumplir con las obligaciones que le impone la Ley General para el Control de Tabaco y que, en lo conducente, mientras tanto se resolvía el fondo del asunto, debería continuar respetando los contenidos normativos del reglamento antes de su reforma y únicamente respecto del establecimiento del que acreditó la existencia de la licencia.



La concesión de la medida cautelar fue otorgada bajo el razonamiento de que la afectación al orden público e interés social era menor y debía ceder frente a la apariencia del buen derecho que asistía a la parte quejosa respecto de los preceptos reclamados; mientras que el otro órgano estimó que no resultaba útil analizar la apariencia del buen derecho debido a que la afectación al interés social y la contravención a disposiciones de orden público era manifiesta, por lo que, aun de ponderarse, sería mayor la afectación al interés social.

Por tanto, se configura la contradicción de criterios, cuyo tema es determinar si, a la luz de la afectación al orden público e interés social, es procedente otorgar la suspensión provisional respecto de los efectos y consecuencias de diversos artículos del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco –*artículos 51, fracción I bis; 60, párrafo primero y fracción III; y 65 bis*–, en la parte que establecen que las zonas exclusivamente para fumar en los restaurantes bar, deben ubicarse solamente en espacios al aire libre; limitan las zonas exclusivas para fumar a un espacio no mayor del 10 % del establecimiento y prohíben brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento en la zona exclusiva para fumar.

SEXTO.—Consideraciones previas. Como punto de partida, conviene acudir a los artículos 107, fracción X, constitucional, así como los diversos numerales 128, 147 y 148 de la Ley de Amparo, que establecen la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo:

"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:

"...

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias



definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si este último da contra-garantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes."

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y,

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

"Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.



"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

"Artículo 148. En los juicios de amparo en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso.

"En el caso en que se reclame una norma general con motivo del primer acto de su aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación."

Conforme a las normas transcritas, en el juicio de amparo puede concederse la suspensión de los actos reclamados, cuando la naturaleza del acto lo permita, realizando un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social y cumpliendo con determinados requisitos, como son la solicitud del quejoso, que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos; atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.



Además, en los juicios de amparo en los que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación –*como en los asuntos origen de la presente contradicción*– la suspensión, de ser procedente, se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la parte quejosa.

Resulta también pertinente destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado precedente en relación a la naturaleza, alcance y finalidad de la suspensión en el juicio de amparo.

Así, a partir del ejercicio interpretativo de nuestro Máximo Tribunal podemos señalar que la suspensión tiene el carácter de medida cautelar, y su principal finalidad es conservar la materia del juicio de amparo y evitar que el quejoso se vea afectado en su esfera jurídica mientras se resuelve el juicio, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada, lo que se ha llamado "*efectos restitutorios*" o "*amparo provisional*".

Entre los criterios que destacan, se encuentra el sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual establece que la finalidad de la suspensión es conservar la materia de la controversia y evitar que las personas sufran una afectación a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada (efectos restitutorios), para lo cual es necesario analizar: (i) la apariencia del buen derecho; (ii) las posibles afectaciones al interés social; y, (iii) la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida y consideró que el *amparo provisional* que se pretende con la suspensión definitiva permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio que, al final del día, puede confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal.

El criterio mencionado está contenido en la jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.), con registro digital: 2021263, del tenor literal siguiente:

"SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA. Los artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución y 147 de la Ley de Amparo vigente, dotan a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad consiste en conservar la



materia de la controversia y evitar que las personas sufran una afectación a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada (efectos restitutorios), para lo cual es necesario analizar: (i) la apariencia del buen derecho; (ii) las posibles afectaciones al interés social; y (iii) la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida. En ese sentido, la naturaleza de los actos, ya sea positiva, declarativa o negativa, no representa un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, pues la locución 'atendiendo a la naturaleza del acto reclamado', que refiere el precepto de la Ley de Amparo, debe analizarse en función de las consecuencias que caso a caso pueden producir los actos reclamados, lo que a su vez es determinante para decidir si el efecto de la suspensión debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado que se encuentran o debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce del derecho violado. En estos términos, la naturaleza omisiva de los actos reclamados es relevante para determinar el contenido que adoptará la suspensión, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no. En efecto, dado que **el amparo provisional que se pretende con la suspensión definitiva permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio que, al final del día, puede confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal**, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, pues lo importante para que dicha medida cautelar sea material y jurídicamente posible radica en que los efectos suspensorios puedan actualizarse momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo, y todo esto va más allá del tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda conforme a lo anterior."

(Las negritas son propias)

También, la Segunda Sala del Máximo Tribunal ha considerado a la suspensión como un *adelanto provisional*, en el que el órgano jurisdiccional debe considerar: (i) la apariencia del buen derecho; (ii) el interés social; y, (iii) la posibilidad jurídica y material de otorgarlo; el criterio de que se habla es el sustentado en la tesis 2a. LXXI/2017 (10a.), con registro digital: 2014400, que dice:

"JUEGOS CON APUESTAS O SORTEOS. EL ARTÍCULO 129, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.



En el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo el legislador estableció como regla general la improcedencia de la suspensión en el juicio de amparo cuando se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público; por su parte, el artículo 129 de la misma ley señala diversos supuestos en los que la afectación se entiende presupuesta; en el caso de su fracción I, cuando continúe el funcionamiento de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos. Sin embargo, en cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 129 citado también dispone que el órgano jurisdiccional de amparo, excepcionalmente, podrá conceder la suspensión si, a su juicio, con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social. Así, mediante esta disposición, **el legislador permite al juzgador realizar en cada caso un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión.** Con ese propósito y en atención a la naturaleza de la violación alegada, que no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso, sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación considerando sus características y su trascendencia, el juzgador debe analizar tanto la apariencia de buen derecho, como el peligro en la demora. En ese sentido, si bien en todos los supuestos normativos previstos en el artículo 129 de la Ley de Amparo están presupuestas una afectación al interés social y una contravención a disposiciones de orden público y, en consecuencia, es improcedente conceder la suspensión, excepcionalmente, a partir de la naturaleza de la violación alegada, mediante un ejercicio de ponderación y de acuerdo con el marco constitucional y legal que rige para la suspensión del acto reclamado, el Juez podrá concederla cuando, de no otorgarse, pueda causarse mayor afectación al interés social. En consideración a lo anterior, el artículo 129, fracción I, de la Ley de Amparo, no sólo participa de la condición de generalidad que es exigible para satisfacer el principio constitucional de igualdad y no discriminación, sino que en la medida en la que este supuesto constituye una regla que puede ser excepcionada, al punto de otorgarse la suspensión previa valoración judicial, también satisface el derecho de acceso a la justicia."

(Las negritas son propias)



Ahora bien, la regulación de la suspensión del acto reclamado en nuestra Carta Magna, se desprende tanto del propio artículo 107, fracción X, que ordena expresamente al órgano jurisdiccional de amparo realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social, para resolver sobre la concesión de la suspensión del acto reclamado; como de la Ley de Amparo y los criterios de nuestro Máximo Tribunal, han sentado los alcances de la medida cautelar, cuyo soporte son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, es decir, se debe sustentar en un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho alegado por el interesado mediante el examen preliminar que se hace al fondo del asunto –*fumus boni iuris*–, así como en la amenaza de que por el tiempo de duración del juicio ese derecho aparente no sea satisfecho –*periculum in mora*–.

La suspensión no solamente puede actuar mediante la paralización de un estado de cosas para impedir que el acto en cuestión se materialice –*medidas conservativas*–, sino también mediante el restablecimiento al quejoso en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado –*tutela anticipada*–, tal como se definió en la jurisprudencia 2a./J. 71/2022 (11a.), con registro digital: 2025672, que se transcribe enseguida:

"SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA EN CONTRA DE LA OMISIÓN DE TRAMITAR EL PROCEDIMIENTO DE RATIFICACIÓN EN EL CARGO DE MAGISTRADO DE SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 92/2012 (10a.)].

"Hechos: El quejoso fue nombrado con el cargo de Magistrado de Sala Regional del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por un periodo de diez años; al aproximarse la fecha de la conclusión del cargo sin que se definiera la ratificación respectiva, promovió juicio de amparo en contra del sistema normativo que regula el procedimiento de nombramiento y de ratificación de esos juzgadores; de la omisión de dar trámite al procedimiento de ratificación; así como de la orden de entregar la magistratura. En la demanda de amparo solicitó la suspensión de las consecuencias de los actos reclamados, y el Juez de Distrito la concedió para el efecto de que continúe en el ejercicio del encargo, en tanto es emitida la de-



terminación sobre la ratificación o se resuelve el asunto en lo principal. Decisión que fue impugnada mediante recurso de revisión.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que procede conceder la suspensión en el juicio de amparo en contra de la omisión de tramitar el procedimiento de ratificación en el cargo de Magistrado de Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa pues, con fundamento en los artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 147 de la Ley de Amparo, **se sigue que la suspensión es una medida cautelar con la que no sólo se conserva la materia de la controversia, sino que con base en un análisis preliminar de la litis constitucional, puede tener un resultado de tutela anticipada, es decir, efectos restitutorios;** por tanto, puede otorgarse aun ante omisiones como la reclamada.

"Justificación: Es procedente conceder la medida cautelar con efectos restitutorios porque el desempeño del quejoso como Magistrado ha sido evaluado como positivo por la Junta de Gobierno y Administración de ese Tribunal, sin que a la fecha se haya definido la ratificación que defiende, situación que acredita la apariencia del buen derecho. Aunado a que la decisión no sigue perjuicio al interés social, ni contraviene disposiciones de orden público, porque la sociedad se verá beneficiada con la continuación en el cargo de una persona que ha demostrado desempeñarlo con las exigencias propias de la administración de justicia; y en el supuesto de que hubiese entregado la magistratura, el alcance de la suspensión será el de reincorporarlo en el cargo, lo que no supone que se le cubran las remuneraciones por el tiempo en el que no haya desempeñado la función de juzgador, sin prejuzgar lo que deba decidirse en cuanto al fondo. En consecuencia, se abandona el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 92/2012 (10a.), de rubro: 'SUSPENSIÓN. NO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA OMISIÓN DE RESOLVER SOBRE LA PROPUESTA DE UN NUEVO NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADO DE SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.'."

(Las negritas son propias)



Sin embargo, la propia legislación y el criterio del Alto Tribunal han determinado que la suspensión no podría llevar a constituir derechos que el quejoso no tenía antes de solicitar la medida cautelar, pues la suspensión sólo se justifica cuando hay apariencia suficiente de un derecho previo que necesita de protección provisional al haber sido afectado por un acto probablemente inconstitucional, de manera que basta que del análisis minucioso que se lleve a cabo, aparezca verosímil la existencia del derecho alegado y que por un cálculo de probabilidades, se pueda prever que la sentencia de amparo declarará el derecho en sentido favorable a quien solicita la medida cautelar, para que, satisfechos los restantes requisitos, pueda otorgarse, evitando así que el retraso en la impartición de justicia tenga un impacto negativo a quien, desde un inicio, le asiste la razón.

Sobre el tema, se citan las siguientes tesis:

"SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA. Los artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución y 147 de la Ley de Amparo vigente, dotan a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad consiste en conservar la materia de la controversia y evitar que las personas sufran una afectación a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada (efectos restitutorios), para lo cual es necesario analizar: (i) la apariencia del buen derecho; (ii) las posibles afectaciones al interés social; y (iii) la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida. En ese sentido, la naturaleza de los actos, ya sea positiva, declarativa o negativa, no representa un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, pues la locución 'atendiendo a la naturaleza del acto reclamado', que refiere el precepto de la Ley de Amparo, debe analizarse en función de las consecuencias que caso a caso pueden producir los actos reclamados, lo que a su vez es determinante para decidir si el efecto de la suspensión debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado que se encuentran o debe restituirse provisionalmente a la persona en el goce del derecho violado. En estos términos, la naturaleza omisiva de los actos reclamados es relevante para determinar el contenido que adoptará la suspensión, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no. En efecto, dado que el amparo provisional que se pretende con la suspensión definitiva permite que la persona



alcance transitoriamente un beneficio que, al final del día, puede confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, pues lo importante para que dicha medida cautelar sea material y jurídicamente posible radica en que los efectos suspensorios puedan actualizarse momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo, y todo esto va más allá del tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda conforme a lo anterior."

Registro digital: 2021263. Instancia: Primera Sala. Materia común. Tesis: 1a./J. 70/2019 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Libro 73, diciembre de 2019, Tomo I, página 286.

"SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO. La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos



reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión."

Registro digital: 200136. Instancia: Pleno. Materia común. Tesis: P./J. 15/96. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 16.

Esta última jurisprudencia, aunque se refiere al artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada, resulta útil porque contiene elementos que conservan vigencia para la suspensión en el juicio de amparo, aunque el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, ya no establece el requisito de que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

Además, sobre el concepto de orden público y el de interés social para efectos de suspensión, no hay un criterio que defina concluyentemente lo que debe entenderse por orden público, pero sí es posible establecer que el orden público e interés social son nociones vinculadas.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –*en anteriores integraciones*–, al definir el orden público y el interés social, dejó establecido que, en principio, esa función le corresponde al legislador al dictar una ley; pero esa función no es ajena a la del juzgador, ya que éste deberá apreciar la existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo; sin embargo, dijo la Sala del Máximo Tribunal, el examen de la ejemplificación que se contiene en el artículo 124 –129 *en la actual Ley de Amparo*–, para indicar



cuándo, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando, con la suspensión, se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

El criterio de que se habla es el contenido en la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 805484, consultable en el *Informe* 1973, Parte II, página 44, Séptima Época, materia común, tesis 8, que es del tenor literal siguiente:

"SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA. De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuella el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (jurisprudencia común al Pleno y a las Salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuando, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez señala esta Suprema Corte en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría."

También es importante destacar que cuando se solicita la suspensión de los efectos y consecuencias de una norma, como en el caso, no basta la circunstancia de que se pida la paralización de los efectos de una ley, para negar la suspensión bajo el argumento de que ella responde al interés general y es de



orden público, ya que todas las leyes –en sentido amplio– participan en mayor o menor medida de esas características.

Pero tampoco es suficiente para conceder la medida el simple hecho de que en el mismo juicio de amparo se combata la constitucionalidad de un ordenamiento, pues resulta imprescindible incluso para la conservación de la materia del juicio, analizar los diversos grados de afectación al interés social y al orden público.

Bajo esa óptica, es que debe examinarse cada asunto en específico, con base en el contenido del acto reclamado y, a partir de la normatividad que le sea aplicable; pues esta última es la base, precisamente, de la apariencia del buen derecho, que no es otra cosa que verificar, únicamente para efectos de la suspensión y sin que se entiendan como parte de la resolución del fondo del asunto, si el acto reclamado es acorde o no con la normatividad que lo rige.

Se invoca, por el criterio que la informa, la jurisprudencia 2a./J. 14/91, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 206442, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VIII, diciembre de 1991, página 45, de rubro y texto:

"ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL. SUSPENSIÓN CONTRA ORDENAMIENTOS QUE ESTABLECEN REQUISITOS PARA EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD DE PARTICULARES (EXPLOTACIÓN DE YACIMIENTOS PÉTREOS). Si en un juicio de amparo se combate la constitucionalidad de un ordenamiento, debido a que sujeta al quejoso al cumplimiento de diversos requisitos para el desarrollo de una actividad, y se reclama también la aplicación de ese ordenamiento con sus consecuencias, para decidir sobre la suspensión debe el juzgador examinar el cumplimiento de los requisitos previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo. Ello es así, debido a que **no basta la circunstancia de que se pida la paralización de los efectos de una ley, para negar la suspensión bajo el argumento de que ella responde al interés general y es de orden público, ya que todas las leyes (en sentido amplio) participan en mayor o menor medida de esas características. Pero tampoco es suficiente para conceder la medida el simple hecho de que en el mismo juicio de amparo se combata la constitucionalidad del ordenamiento, pues resulta imprescindi-**



ble incluso para la conservación de la materia del juicio, analizar los diversos grados de afectación al interés social y al orden público, la distinta naturaleza del objeto específico de los ordenamientos y la causación al quejoso de daños y perjuicios de difícil reparación. Por ello, no es conveniente dar una regla general para establecer si debe o no concederse la suspensión respecto de las consecuencias derivadas de la aplicación de un ordenamiento cuya constitucionalidad se discute en el propio juicio de garantías y que impone a la quejosa requisitos para el ejercicio de una actividad, puesto que la decisión de paralizar o no los actos requiere del estudio de la satisfacción de los supuestos establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, de una manera casuística, en tanto que son variables los elementos que intervienen en la apreciación correspondiente. De acuerdo con lo anterior, si se cuestiona la constitucionalidad de determinados ordenamientos, porque sujetan la actividad de la quejosa a la obtención previa de licencias de explotación de yacimientos pétreos y de uso de suelo, no es factible conceder la suspensión porque no se satisface el requisito previsto por la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, en tanto que los ordenamientos que rigen a esa actividad son de orden público, pues atienden a lograr la seguridad urbana y una adecuada calidad ambiental. Además de ello, con la suspensión se haría posible la explotación de una mina sin el análisis de los elementos técnicos necesarios para establecer si esa actividad afecta o no al interés social, pues de lo contrario el juzgador asumiría facultades que son propias de las autoridades administrativas."

(Las negritas son propias)

También orienta lo expuesto, la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 321145, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XCI, página 1138, de rubro y texto:

"LEYES O REGLAMENTOS, SUSPENSIÓN EN CASO DE. Para conceder o negar la suspensión de los actos de ejecución de una ley o de un reglamento, no debe entenderse a la circunstancia de que sean tachados de inconstitucionales, ya que la razón del amparo es de que el acto reclamado es inconstitucional y si ésta fuera razón para conceder el beneficio, en ningún



caso habría lugar a negarla. Por tanto, debe atenderse exclusivamente a los elementos específicos, al respecto, contenidos en la Ley de Amparo."

SÉPTIMO.—Estudio. Puntualizados los aspectos relevantes de la suspensión en el juicio de amparo, ahora procede analizar lo relativo a la suspensión provisional de los efectos y consecuencias del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, en las porciones normativas en las que se establece que la persona propietaria, administradora o responsable de un espacio 100 por ciento libre de humo de tabaco y emisiones, únicamente debe permitir a las personas fumar al aire libre (conceptuando "aire libre" al espacio donde no haya techo ni paredes o muros) y en ese espacio, no podrán proporcionar servicios de alimentos, bebidas ni de entretenimiento.

Para ello, debe acudirse a los artículos 51, fracción I bis; 60, párrafo primero y fracción III y 65 bis del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco:

"Artículo 51. Este reglamento tiene, en materia de protección contra la exposición al humo de tabaco y emisiones, las finalidades siguientes:

"...

"I Bis. Establecer los lineamientos que deberán observar las personas propietarias, administradoras o responsables de los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco y emisiones, así como para establecer zonas exclusivamente para fumar, las cuales deberán estar siempre ubicadas en espacios al aire libre; ..."

"Artículo 60. Las zonas exclusivamente para fumar deberán ubicarse solamente en espacios al aire libre, en las cuales está prohibido brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento, entre otros, así como llevar a cabo actividades sociales o de esparcimiento. Estas zonas deberán contar con las características siguientes:



"...

"III. Los espacios al aire libre no deberán ser mayor al 10 por ciento del área total del inmueble o establecimiento. En su caso, en la medición del espacio total se tomará en cuenta exclusivamente la superficie destinada a la prestación del servicio, sin incluirse en ningún caso las áreas destinadas a la cocina, a la preparación de bebidas, a los equipos de sonido y sus operadores, a los sanitarios o estacionamientos; ..."

"Artículo 65 bis. Queda prohibido a cualquier persona consumir o tener encendido cualquier producto de tabaco o nicotina en los espacios de concurrencia colectiva.

"Se consideran espacios de concurrencia colectiva, de conformidad con lo señalado en el artículo 6, fracción X Bis, de la Ley, los siguientes: patios, terrazas, balcones, parques de diversiones, área de juegos o lugares donde permanezcan o se congreguen niñas, niños y adolescentes, parques de desarrollo urbano, deportivos, playas, centros de espectáculos y entretenimiento, canchas, estadios, arenas, plazas comerciales, mercados, hoteles, hospitales, centros de salud, clínicas médicas, sitios o lugares de culto religioso, lugares de consumo o servicio de alimentos o bebidas, paraderos de transporte, y demás espacios que establezca la Secretaría en términos de la Ley, este Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables."

De los preceptos transcritos, se desprende que el reglamento tiene, en materia de protección contra la exposición al humo de tabaco y emisiones, la finalidad de establecer los lineamientos que deberán observar las personas propietarias, administradoras o responsables de los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco y emisiones, así como para establecer zonas exclusivas para fumar, las cuales deberán estar siempre ubicadas en espacios al aire libre.

Se establece que las zonas exclusivamente para fumar deberán ubicarse en el 10 por ciento del establecimiento y solamente en espacio al aire libre, el que se considera, según el artículo 2o., fracción IV, del mencionado reglamento, aquel *"que no tiene techo, ni está limitado por ninguna pared o muro, indepen-*



dientemente del material utilizado para su construcción y de que la estructura sea permanente o temporal"; zonas en las cuales estará prohibido brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento, entre otros, así como llevar a cabo actividades sociales o de esparcimiento.

Además de que dichas zonas (exclusivas) deberán tratarse de espacios al aire libre que no abarquen más del 10 por ciento del área total del inmueble o establecimiento; y, para la medición del espacio total del establecimiento, se indica que deberá tomarse en cuenta exclusivamente la superficie destinada a la prestación del servicio, sin incluirse en ningún caso las áreas destinadas a la cocina, a la preparación de bebidas, a los equipos de sonido y sus operadores, a los sanitarios o estacionamientos.

Importa destacar que el artículo 1o. del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, reformado en la misma fecha que los preceptos transcritos, es decir, el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, establece que el reglamento tiene por objeto establecer el control, fomento y vigilancia sanitaria de los productos del tabaco, su elaboración, fabricación, importación y prohibiciones en toda forma de publicidad, promoción y patrocinio de los mismos, así como la regulación para la protección contra la exposición al humo de tabaco y sus emisiones.

Como puede colegirse, los artículos reformados *–51, fracción I bis; 60, párrafo primero y fracción III y 65 bis–*, están dirigidos a establecer los lineamientos que deberán observar las personas propietarias, administradoras o responsables de los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco y emisiones, así como para establecer zonas exclusivamente para fumar, disponiendo que éstas deberán estar siempre ubicadas en espacios al aire libre; regula el espacio que el establecimiento puede considerar como *"al aire libre" –no más del 10 por ciento de área específica–* y prohíbe que en esos espacios se proporcione al público servicio de alimentos, bebidas y entretenimiento.

En la especie, se estima necesario tener en cuenta los siguientes datos relevantes:



1. En la exposición de motivos de la Ley General para el Control del Tabaco (cuyo reglamento es el que se cuestionó en los juicios de amparo de origen), el legislador sostuvo lo siguiente:

"CÁMARA DE DIPUTADOS

"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"México, D.F., a 31 de agosto de 2007.

"1. INICIATIVA DE DIPUTADOS (DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS)

"...

"Exposición de Motivos

"A. Introducción

"El tabaco en México y en el mundo.

"Tanto en México como en el mundo la exposición al humo de tabaco es una epidemia de carácter grave que representa una de las principales causas de enfermedad, muerte y discapacidad evitables.

"A nivel mundial, 4.9 millones de muertes anuales son atribuidas al tabaco por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y para el año 2030, se espera que la cifra exceda los 10 millones (Peto, 2001).

"En México la prevalencia de fumadores activos es del 26.4 por ciento en personas del área urbana entre 12 y 65 años de edad. En adolescentes urbanos, 10.1 por ciento de los jóvenes entre 12 y 17 años son fumadores, con una mayor prevalencia en hombres que en mujeres con 15.4 por ciento y 4.8 por ciento respectivamente. La edad de inicio de este pernicioso hábito muestra una tendencia creciente entre los años 1988, 1993 y 1998 con 52.2 por ciento, 56.8 por ciento y 61.4 por ciento, respectivamente.



"Quizás el dato más duro sea el relativo a la proporción de fumadores pasivos o personas expuestas al humo de tabaco de segunda mano (HTSM) equivalente al 36.1 por ciento de la población general (INEGI, 2002), (Kuri, 2006). Sobre esta nociva exposición, señala el secretario de salud que en los espacios públicos y en los hogares mexicanos existe una elevada exposición que es necesario eliminar con legislación y reglamentación más estricta, así como con mejores sistemas de vigilancia epidemiológica. Agrega que el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) establece de qué manera el gobierno debe adoptar medidas eficaces y leyes de carácter nacional para proveer protección contra la exposición ambiental al humo de cigarrillo en lugares de trabajo, interiores, transporte público, lugares públicos cerrados y, según proceda, otros lugares públicos. En este contexto, el hogar constituye un espacio prioritario de regulación contra el HTSM en México y la región para proteger a los niños desde que nacen (Córdova, 2007).

"Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT)

"La Organización Mundial de la Salud, resuelta a proteger a las generaciones presentes y futuras del consumo y exposición al humo de tabaco, crea el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) en Ginebra Suiza el 21 de Mayo del 2003 cuyos objetivos fundamentales son a) Reducir la prevalencia del consumo; y b) Reducir la exposición al humo de tabaco (OMS, 2003).

"México depositó en la Organización de las Naciones Unidas el Convenio Marco Para el Control del Tabaco el 28 de Mayo de 2004, no obstante, para efectos nacionales cobró vigencia al publicarse la aprobación de dicho instrumento por parte del Senado de la República en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de Mayo del 2004 (Diario Oficial de la Federación, 2004). La publicación del CMCT generó su inserción en el orden jurídico nacional y la vinculación a compromisos y objetivos internacionales considerados bienes públicos globales (Jaramillo, 2005).

"Debido al impulso del CMCT, en México se han realizado numerosos esfuerzos desde diferentes frentes como el ejecutivo, el social o comunitario, así como desde el que se origina esta propuesta, encaminados a combatir el tabaquismo. El grado de compromiso es alto; sin embargo, los resultados no han sido los



mejores, es por ello que es preciso dar un paso más grande en lo que a nosotros como legisladores respecta, con fundamento en los siguientes objetivos del CMCT.

"CMCT Artículo 4. 2.

"Principios básicos. Para alcanzar los objetivos del convenio y de sus protocolos y aplicar sus disposiciones, las partes se guiarán, entre otros, por los principios siguientes:

"Se requiere un compromiso político firme para establecer y respaldar, a nivel nacional, regional e internacional, medidas multisectoriales integrales y respuestas coordinadas, tomando en consideración lo siguiente:

"a) La necesidad de adoptar medidas para proteger a todas las personas de la exposición al humo de tabaco.

"b) La necesidad de adoptar medidas para prevenir el inicio, promover y apoyar el abandono y lograr una reducción del consumo de productos de tabaco en cualquiera de sus formas.

"c) La necesidad de adoptar medidas para promover la participación de las personas y comunidades indígenas en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de programas de control del tabaco que sean socialmente y culturalmente apropiados para sus necesidades y perspectivas.

"d) La necesidad de adoptar medidas para que, cuando se elaboren estrategias de control del tabaco, se tengan en cuenta los riesgos relacionados específicamente con el género.

"B. Justificación de una Ley General para el Control del Tabaco

"La investigación como base

"La investigación demuestra que el impacto de una serie de medidas es mayor cuando se aplican en conjunto que cuando cada una se aplica por separado (OPS, 2002).



"El rol de organismos internacionales

"La Organización Panamericana de la Salud (OPS) en voz de su director George A. O. Alleyne, afirma que las medidas más eficaces para reducir el consumo de tabaco son de naturaleza normativa y que existe evidencia científica abundante que indica que las medidas de política pública, sean de orden tributario como el incremento de las contribuciones a los productos del tabaco; la eliminación de la promoción de tabaco; la promoción de la salud (y disuasión) en los paquetes de tabaco; y la creación obligatoria de áreas libres de humo de tabaco en lugares públicos y lugares de trabajo, reducen el inicio del tabaquismo en la juventud y ayudan a los fumadores a que dejen de fumar (Organización Panamericana de la Salud, 2002).

"Base y estructura de la Ley

"La estructura de la ley que se propone, es la correspondiente a un marco legal general, integral, facultativo y flexible.

"General: Porque se pretende incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano.

"Integral: Es integral porque aborda en una única ley una amplia gama de temas sobre el control del tabaco.

"Facultativo: Es facultativo ya que la legislación sólo faculta la fabricación, la promoción, la venta y el uso de productos del tabaco dónde, cuándo y cómo lo autorice la ley y las normas que de ella se deriven.

"Flexible: Es flexible porque permite la modificación eficaz de los reglamentos en respuesta a aspectos como los siguientes

"a) Una necesidad de cerrar escapatorias no intencionales o lagunas jurídicas;

"b) Una necesidad de combatir estrategias de incumplimiento, evasión o impugnación de la Ley o Reglamentos de Control del Tabaco;



"c) Una evaluación de las repercusiones de la legislación que indican la necesidad de mejoras;

"d) Nuevas pruebas científicas acerca de medidas eficaces, y

"e) Un progreso en la opinión pública o la voluntad política que permitan la aplicación de medidas más estrictas.

"El marco jurídico propuesto por la Organización Panamericana de la Salud encuentra su base en el estudio juicioso racional, histórico, legislativo y político de las acciones exitosas del orbe para el control del tabaco (OPS, 2002).

"Un marco jurídico de esta naturaleza y cualidades le daría al gobierno mexicano la opción de desarrollar una ley general con el alcance determinado por nuestro más alto tribunal en las tesis P. VII/2007 y P. VIII/2007, así como mediante sus reglamentos que, en términos del artículo 89-I constitucional, proveerán en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley que se propone, en cada una de las disposiciones de carácter general que ella incluye. De esta manera lograr evitar los obstáculos del inciso c) anterior (flexibilidad). Del mismo modo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone lo relativo para el caso del concurso de las autoridades correspondientes en la aplicación de las acciones, dentro del marco de su competencia, de esta Ley General para el Control del Tabaco (LGCT).

"Dado el espectro normativo que el control del tabaco merece y la diversidad de materias que abarca, serán necesarios reglamentos con alto grado de complejidad, técnica y detalle para reglamentar aspectos especiales como los siguientes

"a) Características físicas de los espacios 100 por ciento libres de humo.

"b) La reglamentación de la venta.

"c) La reglamentación de productos del tabaco, de sus componentes, incluidos los sistemas de medición y su estandarización, etc.

"d) La revelación de ingredientes e incluso;



"e) La rotulación y etiquetado de dichos productos; y,

"f) Todos aquellos que el CMCT y los descubrimientos científicos, tecnológicos, epidemiológicos y en materia de políticas públicas sean útiles en el control del tabaco. Todos ellos previstos en el CMCT.

"Convenio Marco Único, Ley Única

"El CMCT del 2003, como convenio internacional, es un cuerpo único que contiene la batería de estrategias, acciones y mecanismos dirigidos al control del tabaco (OMS, 2003). Debido a que el control del tabaco como producto requiere acciones en múltiples niveles, resulta pertinente reunir en un solo cuerpo normativo la serie de acciones legislativas sugeridas por el CMCT y la evidencia científica que lo apoya. Dicho de otro modo, es imprescindible traducir el CMCT en disposiciones efectivas (leyes y reglamentos) que controlen con eficacia el tabaco.

"Lo anterior representa una mayor responsabilidad del gobierno para la aplicación de las medidas interinstitucionales para el control del tabaco, situación prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por ello esta iniciativa se suma a la alianza por un México sano con firmeza y decisión a favor de los sectores infantil, juvenil, femenino y padres de familia.

"Estructura de la Ley General para el Control del Tabaco (LGCT).

"...

"3. La evidencia científica y legislativa a favor de una Ley General para el Control del Tabaco

"Evidencia

"La Real Academia Española entiende por evidencia certeza, claridad y manifiesta de la que no se puede dudar; Prueba determinante en un proceso; 3. Certidumbre de algo, de modo que el sentir o juzgar lo contrario sea tenido por temeridad.



"Por ello el CMCT resuelve promover medidas de control del tabaco basadas en consideraciones científicas, técnicas y económicas actuales y pertinentes:

"CMCT Artículo 4. Se deben adoptar a nivel nacional, regional e internacional medidas y respuestas multisectoriales integrales para reducir el consumo de todos los productos de tabaco, a fin de prevenir, de conformidad con los principios de la salud pública, la incidencia de las enfermedades, la discapacidad prematura y la mortalidad debidas al consumo de tabaco y a la exposición al humo de tabaco.

"Por lo anterior, consideramos un imperativo ético y científico proponer, iniciar y practicar la legislación basada en evidencias (LBE), entendida esta como la utilización concienzuda, explícita y crítica de la mejor información y conocimiento disponible para fundamentar propuestas legislativas o reglamentarias.

"a) Concienzuda: Debido a que es una obligación ética el demostrar cuidado y ser meticulosos al elegir la mejor solución posible a un problema.

"b) Explícita: resulta necesario describir detalladamente el planteamiento del problema, la justificación, los objetivos y la metodología pertinente a seguir para abordar un problema político, económico o social a través de una estrategia legislativa o regulatoria.

"c) Utilización crítica: debido a que las teorías y tendencias establecidas no son aceptables sin la existencia de pruebas contundentes a su favor, estas deben ser documentadas y sobrevivir al rigor de la prueba científica.

"México, a través del Grupo Interinstitucional sobre Estudios en Tabaco compuesto por el Consejo Nacional Contra las Adicciones, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, los Centros de Integración Juvenil, el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, el Instituto Nacional de Psiquiatría 'Ramón de la Fuente Muñiz', el Instituto Nacional de Salud Pública, la Secretaría de Salud, la Dirección General de Epidemiología, la SSA, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional y con la participación de otras organizaciones científicas públicas y privadas posee los recursos suficientes para abogar a favor y evaluar el seguimiento de los resultados generados por la presente Ley General para el Control del Tabaco. Además,



existen asociaciones civiles como la red de investigadores de la OPS, EVIP-Net México, el Consejo Mexicano Contra el Tabaquismo, la Alianza Contra el Tabaco, la Red México sin Tabaco, que aunado a los anteriores conforman la 'capacidad institucional', base del éxito en el esfuerzo contra el tabaquismo (OMS, 2004).

"Lecciones de la legislación (OMS, 2004).

"Muchos países han adoptado legislación contra el tabaco y todos se han enfrentado con una dura oposición. Al momento no existe una fórmula que asegure el éxito, cada ejercicio histórico de creación e implementación legislativa ha generado múltiples sorpresas. No obstante, lo anterior, las experiencias de los siguientes once países son valiosas e ilustrativa del camino elegido en esta iniciativa:

"Brasil. Su fuerte legislación es líder mundial, la firmeza de sus reglamentos, la coordinación de acciones en diversos niveles lo colocan a la cabeza del combate contra el tabaco.

"Canadá. Este ha superado los obstáculos paulatinamente y ha establecido criterios aceptados a nivel mundial en materia de etiquetado, leyendas de advertencia, entre otras.

"Noruega. Innovó con su ley de 1973, hasta la actualidad sigue marcando pautas internacionales.

"Irlanda. Ofrece una legislación promotora de lugares de trabajo sin humo exitosa desde 2004.

"Filipinas. Es un caso digno de mencionar, pues las autoridades de salud, como la Cámara de Senadores están a favor de una legislación integral fuerte, pero la Cámara de Diputados ha bloqueado las propuestas por más de diez años.

"Estados Unidos. Posee un control eficaz a nivel subnacional con legislaciones estatales heterogéneas.

"Se suman a esta lista Egipto, que sale avante con una prohibición de la publicidad tras el sabotaje y derrota de los años noventa por las tabacaleras multinacionales; la India, Polonia, Sudáfrica, Tailandia entre otros.



"Cabe mencionar que el éxito de los países anteriores estriba en combinar las recomendaciones científicas de organismos internacionales manteniendo en todo momento su soberanía y autodeterminación.

"Protección contra el humo de tabaco de segunda mano (HTSM). Evidencia y recomendaciones para la creación de Espacios 100 por ciento Libres de Humo de Tabaco.

"La OMS publicó en 2007 la obra titulada *Protection from exposure to second-hand tobacco smoke. Policy recommendations* (Protección contra la exposición al humo de tabaco de segunda mano). Recomendaciones para políticas públicas.

"Esta obra representa un esfuerzo del '*Tobacco Free Initiative*' Iniciativa a favor de la Ausencia de Tabaco en la que, en la página 56 realiza una síntesis de la experiencia y evidencia internacional a favor de proteger a la población del humo de tabaco de segunda mano (HTSM). Incluye estudios de caso que relatan el camino seguido por las distintas naciones en su lucha a favor de ambientes libres de humo de tabaco.

"A continuación se incluyen los siguientes argumentos a favor de las políticas públicas que favorecen la aprobación de esta legislación sobre control sanitario del tabaco y creación de ambientes libres de humo de tabaco; su implementación logra la protección de la salud en los siguientes espacios, que como mera enunciación se citan: el interior de cualquier centro de trabajo, los inmuebles de cualquier dependencia o entidad de la administración pública federal, estatal o municipal y de los órganos de orden federal o local; los centros comerciales; los establecimientos del Sistema Nacional de Salud; las instituciones educativas, en bibliotecas, guarderías, asilos o casas de reposo, las instituciones orientadas al cuidado de personas con capacidades diferentes, en medios de transporte público o privado; en las terminales de transporte público sean terrestres, aéreas o marítimas; en los estadios deportivos y auditorios públicos al aire libre; en los locales cerrados y establecimientos en los que se expenden alimentos y/o bebidas para su consumo en el lugar; en los locales cerrados de establecimientos, empresas e industrias y en elevadores de cualquier edificación.



"Toda exposición al HTSM produce un riesgo

"La evidencia científica ha establecido con firmeza que la exposición al humo de tabaco de segunda mano (HTSM) entraña un riesgo para la salud y que no existe un nivel mínimo de exposición en el que este riesgo desaparezca. El HTSM causa enfermedades serias a niños y adultos, del mismo modo, existe evidencia irrefutable sobre el benéfico efecto protector de crear ambientes libres de humo de tabaco, mismo que se aprecia a nivel poblacional.

"Los espacios libres de HTSM son hoy una realidad en el mundo.

"Hoy en día muchos países y estados tienen leyes que crean espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco. La evidencia generada en estos países demuestra consistentemente que los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco son factibles e inclusive populares y que su aceptación incrementa conforme transcurre el tiempo.

"Los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco tienen un impacto positivo.

"Esta legislación no impacta negativamente, su implementación resulta favorable para los negocios y comercios aumentando su hospitalidad y mejorando su ambiente (recordemos que la contaminación del ambiente por humo de tabaco la generan pocos, pero afecta a todos). El impacto sanitario y económico de los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco es inmediato en la reducción de infarto al miocardio y enfermedades respiratorias.

"Estas experiencias ofrecen lecciones numerosas y consistentes que deben guiar a aquellos que deciden y formulan políticas públicas en salud, ya que protegen efectivamente la salud del pueblo.

"A continuación una serie de lecciones aprendidas en países y estados como Uruguay, California, Italia, Nueva York, El Paso Texas, Quebec, Irlanda, Nueva Zelanda, entre otros que optaron por crear espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco.



"Las lecciones aprendidas en la creación de espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco son las siguientes:

"1. Es necesario optar por legislación obligatoria que cree espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco, no solamente políticas voluntarias.

"2. La legislación debe ser simple, clara, detallada y fácil de cumplir.

"3. Es necesario elaborar un plan que anticipe y sea capaz de responder ante la oposición de la industria del tabaco. Ésta actúa con frecuencia a través de terceras personas o grupos aparentemente ajenos a sus intereses.

"4. Organizar e involucrar a la sociedad civil es crucial para lograr una legislación efectiva.

"5. La educación y la consulta pública son necesarias para lograr una implementación gradual y suave.

"6. Resulta esencial elaborar un programa de implementación y mecanismos para lograr el cumplimiento.

"7. Es importante crear infraestructura para lograr el cumplimiento de la legislación.

"8. La implementación de espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco debe ir acompañada de programas de seguimiento, monitoreo y medición de su impacto, a fin de generar evidencia de sus resultados.

"A la luz de la evidencia expuesta en los puntos anteriores, la OMS dirige las siguientes recomendaciones para proteger a los trabajadores y al pueblo del HTSM:

"1. Eliminar el HTSM creando espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco. Ésta resulta ser la única estrategia efectiva para reducir la exposición al HTSM a un nivel aceptable que de acuerdo a los estudios científicos resulta ser la ausencia del mismo.



"2. Promulgar leyes que conviertan a todo lugar interior y cerrado un espacio 100 por ciento libre de humo de tabaco. Esta legislación debe ofrecer protección universal e igual a todos. Las políticas voluntarias no son una respuesta aceptable a la protección que se requiere contra estos contaminantes. Bajo ciertas circunstancias, el principio de protección universal y efectiva puede requerir incluso que ciertas áreas de trabajo a la intemperie para que también sean espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco.

"3. Implementación y cumplimiento de la ley. La mera aprobación de la legislación no es suficiente. Su implementación y aplicación requiere esfuerzos relativamente menores pero críticos para lograr su cumplimiento.

"4. Implementar estrategias educativas para reducir la exposición al HTSM a fin de que fumadores y no fumadores reconozcan la importancia de convertir voluntariamente el hogar en un espacio 100 por ciento libre de humo de tabaco.

"Cabe mencionar, que México ya se encuentra en un proceso de información y retroalimentación en el que la OMS apoya a los estados signatarios del Convenio Marco. Esta asesoría consiste en el seguimiento y aplicación de recomendaciones y lecciones aprendidas por otros países para alcanzar las metas de salud pública que la eliminación al 100 por ciento del humo de tabaco propicia.

"Finalmente se relatan los argumentos que históricamente se han utilizado en contra de leyes a favor de espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco.

"Los riesgos de la exposición a HTSM son triviales en comparación a otros problemas de salud.

"Este argumento se emplea con mucha frecuencia al discutir el cáncer de pulmón. El riesgo de cáncer en la pareja del fumador incrementa en un 20 por ciento en comparación a la no expuesta. Muchas publicaciones señalan que un aumento de 20 por ciento es significativo, tanto a nivel individual como poblacional dada la alta prevalencia de exposición al HTSM. Los individuos expuestos intensamente al HTSM, como los trabajadores en bares y restaurantes, tienen un riesgo mayor que la generalidad de la población. Los riesgos para enfermedad cardíaca son aún mayores y más inmediatos que para el cáncer de pulmón.



"Los niveles de emisiones tóxicas del tabaco son bajos comparados a otros contaminantes del aire.

"Este argumento es falso, al contrario, sus niveles son altos comparados con la gran mayoría de contaminantes ambientales y ocupacionales. La contaminación aérea por tabaco es 10 veces mayor que los gases emitidos por automóviles que utilizan diésel. A mayor abundamiento, un estudio reciente sobre partículas tóxicas en ambiente (PM2.5), llevado a cabo en 24 países, encontró una concentración promedio de $317\mu\text{g}/\text{m}^3$ en ambientes de fumadores y de $36\mu\text{g}/\text{m}^3$ en áreas 'supuestamente' libres de humo de tabaco. Esta concentración es 12 veces mayor que los niveles aceptados por la OMS ($25\mu\text{g}/\text{m}^3$). De hecho, el riesgo para cáncer pulmonar en trabajadores estadounidenses expuestos constantemente al HTSM es entre 7 a 700 veces más alto que aquellos con exposición mínima a otros contaminantes.

"La epidemiología como ciencia no es útil para determinar el riesgo de las exposiciones.

"Tanto la industria del tabaco como otras han devaluado y desprestigiado a la epidemiología y a su método científico. Esto como reacción a la evidencia científica que no nunca (sic) ha resultado favor del consumo y exposición al humo tabaco. La epidemiología ha empleado sus métodos para el conocimiento de las enfermedades transmisibles, crónicas, ambientales y, desde hace años, se ha utilizado con éxito para conocer el problema del consumo del tabaco y la exposición al HTSM. Dada la probada suficiencia de la epidemiología como disciplina, ésta se ha convertido en la base para la formulación de políticas públicas en ésta y otras áreas.

"Las leyes que crean espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco violan los derechos humanos y las libertades de los fumadores

"Este argumento establece que el fumar es una decisión personal que realizan los adultos y que las leyes que restringen este derecho, convierten al fumador en una víctima y lo estigmatizan. Asimismo, señala que los estados que aprueban estas leyes crean precedentes peligrosos acerca del alcance del Estado y sus



leyes. Cabe mencionar que las leyes que crean espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco nunca prohíben al fumador fumar, únicamente establecen y regulan los lugares donde está permitido consumir productos de tabaco tras reconocer el enorme riesgo para la salud del individuo y la población.

"Este argumento es por demás débil, pues ninguna declaración de derechos, constitución política o tratado internacional reconoce o instituye un 'derecho a fumar', A contrario sensu, el derecho a la vida, el derecho a la protección de la salud, el derecho a un medio ambiente digno, el Convenio Marco para el Control del Tabaco, y otros tratados internacionales y leyes mexicanas reconocen y justifican proteger la salud pública a través de la protección contra la exposición a HTSM.

"No es factible la aplicación de leyes que creen espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco en países en desarrollo.

"La salud pública tiene una meta común en cualquier país o población 'el máximo nivel de salud y calidad de vida posible'. La meta que se fija al buscar la protección universal contra el HTSM es igual para países con alto y bajo ingreso; sin embargo, la vía para lograr puede variar.

"A través de la historia, ha existido la percepción de que países en vías de desarrollo no pueden implementar legislación en materia de control del tabaco, pero la realidad indica que los recursos necesarios para lograrlo son modestos. Al contrario, la evidencia señala que los costos disminuyen tras su implementación y que, una población menos expuesta a un riesgo como el humo de tabaco (y por ende más sana) reduce los costos del sistema de salud. Lo anterior permite destinar los recursos del ramo a satisfacer otras necesidades y a mejorar la calidad del servicio.

"Las leyes que pretenden crear espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco son culturalmente incompatibles en muchos estados.

"Se ha demostrado que estas leyes son factibles y exitosas en países y estados con amplias diferencias culturales, étnicas, económicas, sociales e históricas.



"En Irlanda se argumentó que fumar era un componente esencial de la atmósfera de los pubs o bares. A la fecha este país ha estado libre de humo de tabaco por más de dos años con abrumador apoyo de la ciudadanía.

"Los países francófonos y de habla hispana, han sido referidos como lugares que 'nunca podrían convertirse en libres de humo de tabaco'. Esto porque falsamente se ha afirmado que el tabaquismo es parte de su cultura. No obstante, lo anterior, Uruguay es un país libre de humo de tabaco, la mayoría de la población francesa apoya los restaurantes y bares libres de humo de tabaco y, la provincia francófona de Québec, Canadá es libre de humo de tabaco (incluidos bares y restaurantes) desde el 31 de Mayo del 2006. La aplicación universal sólo puede lograrse gradualmente.

"Cuando en Norteamérica ocurrió el auge de los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco en los años ochenta y noventa, el ritmo fue gradual debido a que la población tenía menor conciencia de lo nocivo del HTSM y porque la sociedad no estaba acostumbrada a tener estos espacios sanos.

"Un abordaje gradual puede ser la única opción en algunos países, pero puede no ser lo apropiado para otros. Hoy por hoy, se ha recorrido un largo camino en la creación de espacios 100 por ciento libres de HTSM a nivel mundial, lo cual hace más factible y natural optar por cambios rápidos a fin de obtener beneficios pronto.

"México tiene como ejemplo a Uruguay y Escocia, quienes han logrado, en un solo paso, leyes que crean espacios 100 por ciento libres de HTSM. Nuestro país se beneficiaría epidemiológica y financieramente de optar por un cambio en un solo paso, pues los efectos epidemiológicos y financieros a corto, mediano y largo plazo serían patentes.

"No es posible crear espacios 100 por ciento libres de HTSM a menos que se apoye simultáneamente a los fumadores a dejar la adicción.

"El crear programas de apoyo a los fumadores para dejar la adicción es una estrategia auxiliar a la creación de espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco. No es lo principal.



"El éxito de las políticas a favor de espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco no depende de la creación de programas para dejar de fumar. Estos programas pueden enviar mensajes de apoyo a los fumadores recordando que estas políticas no son diseñadas ni tienen el objetivo de aislarlos, sino proteger la salud pública. La experiencia muestra que no son necesarios para la implementación gradual y suave de leyes a favor de espacios 100 por ciento libres de humo.

"La falta de recursos para llevar a cabo estos programas no debe retrasar las medidas dirigidas a lograr el principal objetivo, la protección de la salud pública a través de espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco.

"Las leyes a favor de los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco reducen las ganancias en el negocio de la hotelería y perjudican a la actividad turística.

"El impacto de estas leyes ha sido estudiado en docenas de estados y países. No existe un solo estudio (con metodología seria, rigurosa y datos objetivos) que haya demostrado las leyes a favor de espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco provoquen un impacto negativo. Ninguna política pública puede ser más conveniente para la economía, que aquella que busca tener mexicanos más sanos.

"Los resultados son consistentemente neutrales e inclusive positivos. Se muestra un pequeño efecto a corto plazo en la actividad hotelera y de hospitalidad. A largo plazo, los no fumadores comienzan a visitar áreas que no visitaban debido a las anteriores molestias relacionadas al HTSM.

"Por otro lado, los opositores de estas leyes han invocado conclusiones sesgadas, basadas en datos subjetivos, obtenidos sin rigor científico, descontextualizados y, por tanto, carentes de validez. Por ejemplo, los opositores en Irlanda argumentaron que las ganancias por venta de bebidas alcohólicas declinaron tras la implementación de la ley. Lo que no mencionaron fue que esta tendencia inició antes de la entrada en vigor de la Ley y que, tras su vigencia, esta tendencia no empeoró.



"Los grupos patrocinados por la industria del tabaco han publicado muchos estudios que presentan las predicciones y datos de grupos selectos y no representativos de propietarios de bares. Estas predicciones siempre han resultado erróneas e irreales como lo ha admitido la propia industria.

"Las leyes que crean espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco no son aplicables y la gente desobedecerá sus disposiciones.

"La realidad se opone a esta aseveración. La existencia de leyes imprecisas, que crean restricciones parciales (por superficie, horario o capacidad del local) generan confusión al aplicarse.

"De otra manera, si la Ley convierte un establecimiento en espacio 100 por ciento libre de humo de tabaco, el cumplimiento y aplicación de la Ley se simplifica pues tanto los responsables, como los consumidores comprenden el sentido, alcance y finalidad de la Ley. En suma, el efecto protector de la Ley resulta evidente.

"La creación de espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco provoca que los consumidores fumen más en el hogar lo cual a su vez aumenta la exposición de los niños al HTSM.

"No existe evidencia que revele que los centros de trabajo 100 por ciento libres de humo de tabaco incrementen la exposición de los niños al HTSM en casa. De hecho, la evidencia sugiere que estas leyes reducen el consumo de tabaco en casa también.

"Los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco fomentan a los fumadores a dejar la adicción, en consecuencia, la reducción del consumo en mayores significa que menos menores se expongan al HTSM. La existencia de centros de trabajo libres de humo se asocia a un mayor número de trabajadores que implementan estas políticas en casa.

"Argumentos en contra de leyes que crean espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco.



"Los riesgos de la exposición a HTSM son triviales en comparación a otros problemas de salud.

"Los niveles de emisiones tóxicas del tabaco son bajos comparados a otros contaminantes del aire.

"La epidemiología como ciencia no es útil para determinar el riesgo de las exposiciones.

"Las leyes que crean espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco violan los derechos humanos y las libertades de los fumadores.

"No es factible la aplicación de leyes que creen espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco en países en desarrollo.

"Las leyes que pretenden crear espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco son culturalmente incompatibles en muchos estados.

"La aplicación universal sólo puede lograrse gradualmente.

"No es posible crear espacios 100 por ciento libres de HTSM a menos que se apoye simultáneamente a los fumadores a dejar la adicción.

"Las leyes a favor de los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco reducen las ganancias en el negocio de la hotelería y dañan la actividad turística.

"Las leyes que crean espacios 100 por ciento libres de humo no son aplicables y la gente desobedecerá sus disposiciones.

"La creación de espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco provoca que los consumidores fumen más en el hogar lo cual a su vez aumenta la exposición de los niños al HTSM.

"Consideraciones finales.



"Por lo expresado en los capítulos I a IV de esta exposición de motivos elaboramos las siguientes consideraciones con las que concluimos reforzando nuestros motivos para impulsar la Ley General para el Control del Tabaco.

"a) Considerando que el derecho a la protección de la salud y el derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, son garantías que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a todo individuo, mismas que no pueden suspenderse ni restringirse.

"b) Considerando la gravedad de la epidemia del tabaquismo en México donde diariamente fallecen 165 personas por enfermedades atribuibles al consumo de tabaco y el perjuicio que causa contra la salud, el medio ambiente y el gasto en salud (Kuri 2005).

"c) Considerando la respuesta de México ante la magnitud del problema al ratificar el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) y su reciente reporte a la Organización Mundial de la Salud en la que reconoce la necesidad de medidas provenientes del legislativo para enfrentar el problema. Por ello, la disposición para el despliegue de un esfuerzo de esta magnitud, está evaluada y probada (OMS, 2004).

"d) Considerando que la Ley General de Salud es el cuerpo normativo que reglamenta el artículo 4o. constitucional relativo al derecho a la protección de la salud; que de ella emanan las disposiciones sanitarias de carácter general aplicables de manera supletoria a la presente ley y que por ello:

"El programa contra el tabaquismo es materia de salubridad general.

"La ejecución del programa contra el tabaquismo se distribuye entre la federación y las entidades de acuerdo a los criterios de distribución de competencias establecidos en la Ley General de Salud.

"e) Considerando que el uso de los productos del tabaco constituye uno de los problemas más importantes de salud pública en el mundo, causando una gran proporción de mortalidad, morbilidad y discapacidad prevenibles.



"f) Considerando que el humo de tabaco de segunda mano, compuesto por más de 4 mil sustancias tóxicas es una grave amenaza para la salud de los no fumadores expuestos, causando enfermedades graves en los adultos y, en particular, en los niños.

"g) Considerando que la mayoría de los fumadores comienzan a fumar a una edad muy temprana, que no son conscientes del grado y de la naturaleza del daño causado por los productos de tabaco, y que debido a las propiedades adictivas de la nicotina y otros componentes son a menudo incapaces de dejar de fumar aun cuando estén sumamente motivados a hacerlo.

"h) Considerando que se ha comprobado que la comercialización de los productos de tabaco, mediante el diseño, la promoción, el envasado, la fijación de precios y la distribución de productos contribuye a la demanda de productos del tabaco.

"Ningún país puede cubrir lo que cuesta el consumo de tabaco en vidas, así como en recursos financieros que podrían ser reorientados a un sinnúmero de otros problemas de salud urgentes que son menos prevenibles. Esto debería dar a nuestro gobierno la fuerza y voluntad política que necesitan para actuar, por lo que se somete a consideración de esta soberanía la siguiente.

"Iniciativa que crea la Ley General para el Control del Tabaco, deroga y reforma diversas disposiciones de La Ley General de Salud. ..."

Al tenor de dicha exposición, se afirmó que tanto en México como en el mundo, la exposición al humo de tabaco es una epidemia de carácter grave que representa una de las principales causas de enfermedad, muerte y discapacidad evitables.

Asimismo, se dijo que el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT), cuyos objetivos fundamentales son reducir la prevalencia del consumo y reducir la exposición al humo de tabaco, cobró vigencia en el país el doce de mayo de dos mil cuatro, al publicarse la aprobación de dicho instrumento por parte del Senado de la República en el Diario Oficial de la Federación.



Dicha publicación generó la inserción del Convenio Marco para el Control del Tabaco en el orden jurídico nacional y la vinculación a compromisos y objetivos internacionales considerados bienes públicos globales, entre ellos, el establecimiento de un marco jurídico que diera al gobierno mexicano la opción de desarrollar una ley general, así como reglamentos que proveyeran la exacta observancia de dicha ley, los cuales dado el espectro normativo que el control del tabaco merece y la diversidad de materias que abarca, necesariamente tendrían un alto grado de complejidad, técnica y detalle para reglamentar aspectos especiales como las características físicas de los espacios 100 por ciento libres de humo, la regulación de productos del tabaco, así como la rotulación y etiquetado de dichos productos.

2. Una vez agotado el procedimiento legislativo, el treinta de mayo de dos mil ocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General para el Control del Tabaco, en cuyos artículos se estableció *–en lo que es de interés para este estudio–* lo siguiente:

"Artículo 1. La presente Ley es de utilidad pública y sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente la Ley General de Salud."

"Artículo 2. La presente Ley se aplicará a las siguientes materias:

"I. Control sanitario de los productos del tabaco, así como su importación, y

"II. La protección contra la exposición al humo de tabaco."

"Artículo 5. La presente Ley tiene las siguientes finalidades:

"I. Proteger la salud de la población de los efectos nocivos del tabaco;

"II. Proteger los derechos de los no fumadores a vivir y convivir en espacios 100 % libres de humo de tabaco;

"III. Establecer las bases para la protección contra el humo de tabaco;



"IV. Establecer las bases para la producción, etiquetado, empaquetado, promoción, publicidad, patrocinio, distribución, venta, consumo y uso de los productos del tabaco;

"V. Instituir medidas para reducir el consumo de tabaco, particularmente en los menores;

"VI. Fomentar la promoción, la educación para la salud, así como la difusión del conocimiento de los riesgos atribuibles al consumo y a la exposición al humo de tabaco;

"VII. Establecer los lineamientos generales para el diseño y evaluación de legislación y políticas públicas basadas en evidencia contra el tabaquismo;

"VIII. Establecer los lineamientos generales para la entrega y difusión de la información sobre los productos del tabaco y sus emisiones, y

"IX. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos."

"Artículo 6. Para efectos de esta Ley, se entiende por:

"...

"X. Espacio 100 % libre de humo de tabaco: Aquella área física cerrada con acceso al público o todo lugar de trabajo interior o de transporte público, en los que por razones de orden público e interés social queda prohibido fumar, consumir o tener encendido cualquier producto de tabaco;

"...

"XIII. Legislación y política basada en evidencias científicas: La utilización concienzuda, explícita y crítica de la mejor información y conocimiento disponible para fundamentar acciones en política pública y legislativa;

"...



"XXII. Promoción y publicidad de los productos del tabaco: Toda forma de comunicación, recomendación o acción comercial con el fin, o el efecto de promover productos del tabaco, marca o fabricante, para venderlo o alentar su consumo, mediante cualquier medio, incluidos el anuncio directo, los descuentos, los incentivos, los reembolsos, la distribución gratuita, la promoción de elementos de la marca mediante eventos y productos relacionados, a través de cualquier medio de comunicación o difusión; ..."

"Artículo 26. Queda prohibido a cualquier persona consumir o tener encendido cualquier producto del tabaco en los espacios 100 % libres de humo de tabaco, así como en las escuelas públicas y privadas de educación básica y media superior.

"En dichos lugares se fijará en el interior y en el exterior los letreros, logotipos y emblemas que establezca la Secretaría."

"Artículo 27. En lugares con acceso al público, o en áreas interiores de trabajo, públicas o privadas, incluidas las universidades e instituciones de educación superior, deberán existir zonas exclusivamente para fumar, las cuales deberán de conformidad con las disposiciones reglamentarias:

"I. Ubicarse en espacios al aire libre, o

"II. En espacios interiores aislados que dispongan de mecanismos que eviten el traslado de partículas hacia los espacios 100 % libres de humo de tabaco y que no sea paso obligado para los no fumadores."

"Artículo 28. El propietario, administrador o responsable de un espacio 100% libre de humo de tabaco, estará obligado a hacer respetar los ambientes libres de humo de tabaco establecidos en los artículos anteriores."

"Artículo 29. En todos los espacios 100 % libres de humo de tabaco y en las zonas exclusivamente para fumar, se colocarán en un lugar visible letreros que indiquen claramente su naturaleza, debiéndose incluir un número telefónico para la denuncia por incumplimiento a esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables."



De los preceptos transcritos, se infiere que las disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco son de orden público e interés social, así como que dicha legislación tiene como finalidad, entre otras:

- (i) Proteger la salud de la población de los efectos nocivos del tabaco;
- (ii) Proteger los derechos de los no fumadores a vivir y convivir en espacios 100 % libres de humo de tabaco; y,
- (iii) Establecer las bases para la protección contra el humo de tabaco.

También se desprende que para efectos de la ley de la materia, se entendió por *Espacio 100 % libre de humo de tabaco*, al área física cerrada con acceso al público o todo lugar de trabajo interior o de transporte público, en los que por razones de orden público e interés social quedó prohibido fumar, consumir o tener encendido cualquier producto de tabaco.

Además, se estableció la prohibición para que cualquier persona consuma o tenga encendido cualquier producto del tabaco en los espacios 100 % libres de humo de tabaco, así como en las escuelas públicas y privadas de educación básica y media superior. Así como que, en lugares con acceso al público, o en áreas interiores de trabajo, públicas o privadas, incluidas las universidades e instituciones de educación superior, deberán existir zonas exclusivamente para fumar, las cuales deberían ubicarse en espacios al aire libre, o en espacios interiores aislados que dispongan de mecanismos que eviten el traslado de partículas hacia los espacios 100 % libres de humo de tabaco y que no fuesen paso obligado para los no fumadores, todo ello de conformidad con las disposiciones reglamentarias respectivas.

Y se estableció que el propietario, administrador o responsable de un espacio 100 % libre de humo de tabaco, estaría obligado a hacer respetar los ambientes libres de humo de tabaco.

3. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el Reglamento de la Ley



General para el Control del Tabaco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de dos mil nueve, en cuyos preceptos destacan *–por estar relacionados con los tópicos del presente asunto–* los siguientes:

"Artículo 1. El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley General para el Control del Tabaco. Es de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional y sus disposiciones son de orden público e interés social."

"Artículo 2. Además de las definiciones establecidas en el artículo 6 de la Ley, para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:

" ...

"II. **ÁREA FÍSICA CERRADA CON ACCESO AL PÚBLICO**, todo espacio cubierto por un techo o que tenga como mínimo dos paredes o muros, independientemente del material utilizado para su construcción y de que la estructura sea permanente o temporal;

" ...

"IV. **ESPACIO AL AIRE LIBRE**, es aquel que no tiene techo ni está limitado entre más de una pared o muro, independientemente del material utilizado para su construcción y de que la estructura sea permanente o temporal. Para efectos de esta definición el concepto de techo no incluye sombrillas, palapas, tejabanes, techos abatibles o desmontables y lonas;

"V. **ESPACIO INTERIOR AISLADO**, todo espacio interior destinado a consumir productos del tabaco e identificado como tal, que cuenta con las especificaciones técnicas establecidas en este Reglamento; ..."

"Artículo 51. En materia de protección contra la exposición al humo de tabaco, este Reglamento tiene las siguientes finalidades:

"I. Proteger a la población en general contra la exposición al humo de tabaco en cualquier área física cerrada con acceso al público, lugares interiores de trabajo y vehículos de transporte público;



"II. Proteger al personal laboralmente expuesto al humo de tabaco en los lugares interiores de trabajo;

"III. Reducir la probabilidad de que la población en riesgo se inicie en el tabaquismo;

"IV. Promover el desarrollo de acciones tendientes a reducir el consumo de tabaco y la exposición al humo del mismo en la población, así como la morbilidad y mortalidad ocasionadas, y

"V. Establecer mecanismos de coordinación para la participación y denuncia ciudadana, para la estricta vigilancia de la Ley y este Reglamento."

"Artículo 59. Los propietarios, administradores, organizadores de eventos en un espacio 100 % libre de humo de tabaco, con el apoyo de los empleados y trabajadores que laboran en el mismo serán responsables de implementar, cumplir y hacer cumplir la Ley y este Reglamento en los espacios que ocupa el mismo, así como de solicitar a quien incumpla dichas disposiciones a que se retire del sitio, apercibido que en caso de no hacerlo se le dará aviso a la autoridad administrativa correspondiente."

"Artículo 60. Las zonas exclusivamente para fumar deberán ubicarse al aire libre o en espacios interiores aislados y contar con las siguientes características:

"I. Las que estén ubicadas al aire libre, deberán estar físicamente separadas e incomunicadas de los espacios 100 % libres de humo, no ser paso obligado para las personas o encontrarse en los accesos o salidas de los inmuebles. En estos espacios no podrán estar menores de edad y deberá advertirse a las mujeres embarazadas de los riesgos que corre ella y el producto al entrar en esta zona, y

"II. En caso de tratarse de espacios interiores aislados, deberán cumplir con los requerimientos técnicos establecidos en la Ley, este Reglamento y demás disposiciones legales aplicables."

"Artículo 61. En los espacios interiores aislados se deberán cumplir los siguientes requisitos:



"I. Encontrarse totalmente separado de piso a techo y de pared a pared de los espacios 100 % libres de humo de tabaco por todos sus lados;

"II. Contar con una puerta de apertura y cierre automática con mecanismo de movimiento lateral, no abatibles; que permanecerá cerrada permanentemente y se abrirá únicamente durante el acceso o salida de esas zonas;

"III. Contar con la señalización adecuada que prohíbe la entrada a menores y advierte de los riesgos a la salud a que se exponen por entrar en estos espacios, en especial las mujeres embarazadas, personas mayores y quienes padecen de enfermedades cardiovasculares, respiratorias, cáncer, asma y otras según se especifique en el Acuerdo secretarial respectivo, y

"IV. No representar un paso obligado para las personas."

"Artículo 63. El espacio interior aislado deberá contar forzosamente con un sistema de ventilación y purificación que garantice lo siguiente:

"I. Recambio de aire limpio, continuo y permanente, que corresponda al total del volumen interior por cada 20 minutos. No se podrán utilizar equipos de recirculación de aire; este mínimo suministro de aire puede transferir aire de otras zonas de no fumar del edificio o establecimiento, y debe mantenerse continuamente durante las horas de funcionamiento del local. Además este suministro mínimo de aire debe estar claramente consignado en el certificado de ocupación;

"II. Filtración adecuada del aire contaminado antes de su expulsión al exterior del edificio donde se encuentre el establecimiento, a una altura que no afecte a los peatones que pasan frente a éstaestada (sic). El aire proveniente de una sala designada para fumar no deberá tener salida dentro de un perímetro de 6 metros alrededor de cualquier puerta de entrada o salida del edificio, tomas de aire, patios libres de humo de tabaco o del nivel de la calle. En los casos en que este perímetro de 6 metros no pueda cumplirse, una separación mínima de 3 metros será permitida, siempre y cuando el aire expulsado sea filtrado tanto para partículas como para gases. Deberá llevarse un registro del mantenimiento y de los cambios de filtro que será presentado en caso de ser requerido durante una verificación;



"III. Aporte mínimo que asegure 30 litros de aire por segundo por persona dentro del espacio, sobre la base de un índice de aforo de 1 persona por cada 1.5 metros cuadrados;

"IV. Mantener una presión negativa con el resto del establecimiento no inferior a 6 Pascales, la cual deberá registrarse automáticamente durante toda la jornada que el establecimiento permanezca abierto. Dichos registros deberán ser conservados por el responsable del establecimiento durante dos años, a fin de mostrarlos en caso de verificación. En caso de no contar con ellos, se concluirá que no operaron durante dichos días y se aplicarán las sanciones correspondientes por cada uno de los días faltantes;

"V. Se requerirá la provisión de un monitor de la diferencia de presión cuya lectura pueda realizarse desde el exterior del área ubicada cerca de la entrada a la misma. El área designada para fumar deberá contar con una alarma que sea audible tanto dentro como fuera de la misma. Esta alarma se activará cuando la presión diferencial entre el área de fumadores y el área libre de humo adyacente sea menor de 5 Pa. Asimismo, afuera deberá existir un cartel que informe que ninguna persona puede entrar al área mientras la alarma esté activada y un cartel interior que informe a todas las personas que se hallen dentro del área que deben apagar sus cigarrillos o cualquier otro producto de tabaco y salir inmediatamente de la misma;

"VI. Que el aire proveniente para este espacio no sea reciclado y que sea expulsado invariablemente al exterior del inmueble, y

"VII. Instalación y mantenimiento de acuerdo a las normas vigentes."

De los numerales previos se observa que las disposiciones del reglamento *–al igual que las de la Ley General para el Control del Tabaco–*, tuvieron por objeto, entre otros, proteger a la población en general contra la exposición al humo de tabaco en cualquier área física cerrada con acceso al público, lugares interiores de trabajo y vehículos de transporte público; así como proteger al personal laboralmente expuesto al humo de tabaco en los lugares interiores de trabajo.

Asimismo, se desprende que las zonas exclusivas para fumar, deberían ubicarse al **aire libre**, esto es, en espacios que no tuvieran techo ni estuviesen



limitados entre más de una pared o muro, sin que por techo se pudiese entender sombrillas, palapas, tejabanos, techos abatibles o desmontables y lonas; o en **espacios interiores aislados**, es decir, todo espacio interior destinado a consumir productos del tabaco, el cual debería cumplir con las especificaciones técnicas establecidas en el propio reglamento y contar con determinadas características, como son:

(i) Tratándose de espacios al aire libre, deberían estar físicamente separados e incomunicados de los espacios 100 % libres de humo, no ser paso obligado para las personas o encontrarse en los accesos o salidas de los inmuebles.

(ii) En caso de espacios interiores aislados, deberían cumplir con los requerimientos técnicos establecidos en la Ley General para el Control del Tabaco, su reglamento y las demás disposiciones legales aplicables.

4. El diecisiete de febrero de dos mil veintidós, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "*DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco*", entre las que destacan las reformas a la fracción II del artículo 5; la fracción X del artículo 6; el primer párrafo del artículo 26; 27; 28; 29; la adición de las fracciones X Bis, X Ter y X Quáter al artículo 6 y la derogación de las fracciones I y II del artículo 27 de la Ley General para el Control del Tabaco, para quedar como sigue:

"Artículo 5. La presente Ley tiene las siguientes finalidades:

"...

"II. Proteger los derechos de los no fumadores a vivir y convivir en espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco y emisiones; ..."

"Artículo 6. Para efectos de esta Ley, se entiende por:

"...

"X. Espacio 100 por ciento libre de humo de tabaco y emisiones: Aquella área física con acceso al público, todo lugar de trabajo, de transporte público o espacio de concurrencia colectiva, en los que por razones de orden público



e interés social queda prohibido fumar, consumir o tener encendido cualquier producto de tabaco o de nicotina;

"X Bis. Espacio de concurrencia colectiva: Todo espacio destinado al acceso público para el desarrollo de actividades deportivas, artísticas, culturales y de entretenimiento, tanto del ámbito público como privado, independientemente si está cubierto por un techo y confinado por paredes o que la estructura sea permanente o temporal;

"X Ter. Lugar de trabajo: Son todos los lugares utilizados por las personas durante su trabajo. Incluye no sólo aquellos donde se realiza el trabajo, sino también todos los lugares conexos y anexos que los trabajadores suelen utilizar en el desempeño de su empleo, así como los vehículos que se utilizan mientras se realiza el trabajo;

"X Quáter. Transporte público: Aquel vehículo individual o colectivo que circule por tierra, aire o agua utilizado para transportar personas, generalmente con fines comerciales, laborales, escolares u otros, que regularmente se obtiene una remuneración, incluye terminales, estaciones, paradas y otras instalaciones de mobiliario urbano conexo; ..."

"Artículo 26. Queda prohibido a cualquier persona consumir o tener encendido cualquier producto del tabaco y nicotina en los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco y emisiones, en los espacios cerrados, los lugares de trabajo, el transporte público, espacios de concurrencia colectiva, las escuelas públicas y privadas en todos los niveles educativos y en cualquier otro lugar con acceso al público que en forma expresa lo establezca la Secretaría."

"Artículo 27. En lugares con acceso al público en forma libre o restringida, lugares de trabajo con o sin atención al público, públicos o privados, podrán existir zonas exclusivamente para fumar, las cuales deberán ubicarse solamente en espacios al aire libre de conformidad con las disposiciones que establezca la Secretaría."

"Artículo 28. El propietario, administrador o responsable de un espacio 100 por ciento libre de humo de tabaco y emisiones, estará obligado a hacer respetar los ambientes libres de humo de tabaco establecidos en los artículos anteriores."



"Artículo 29. En todos los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco y emisiones, y en las zonas exclusivamente para fumar, se colocarán en un lugar visible letreros que indiquen claramente su naturaleza, debiéndose incluir un número telefónico para la denuncia por incumplimiento a esta Ley, sus reglamentos y disposiciones aplicables."

Como se observa, el legislador modificó y agregó diversos conceptos en la ley de la materia, como son el de *Espacio 100 por ciento libre de humo de tabaco y emisiones* y *Espacio de concurrencia colectiva*; además, estableció –entre otras cuestiones– que, en lugares con acceso al público en forma libre o restringida, lugares de trabajo con o sin atención al público, públicos o privados, podrán existir zonas exclusivamente para fumar, las cuales deberán ubicarse solamente en espacios al aire libre de conformidad con las disposiciones que, en su caso, establezca la secretaría correspondiente.

Además, se estableció que un espacio 100 por ciento libre de humo de tabaco y emisiones, es *i.* el área física con acceso al público y *ii.* todo lugar de trabajo, de transporte público o espacio de concurrencia colectiva en los que, por razones de orden público e interés social, quedaba prohibido fumar, consumir o tener encendido cualquier producto de tabaco o de nicotina.

Del mismo modo, se precisó que serían espacios de concurrencia colectiva, todos aquellos destinados al acceso público para el desarrollo de actividades deportivas, artísticas, culturales y de entretenimiento, tanto del ámbito público como privado, independientemente de que estuviesen cubiertos por un techo y confinado por paredes o que la estructura fuere permanente o temporal.

5. Atento a los cambios legislativos y en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución, el presidente de la República expidió el "*DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco*" el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós y que, para pronta referencia –en lo que interesa–, se transcribe enseguida:

"ARTÍCULO ÚNICO. Se REFORMAN los artículos 1; 2, fracciones II, IV, VII, XIII, XIV, XV y XVII; 4; 5, fracción VI; 31; 33, párrafo primero y su fracción II; 40;



50, párrafo primero; 51, párrafo primero y sus fracciones I, II y IV; 52, fracciones I y II; 53, párrafo primero; 54, párrafo segundo; 55; 56, párrafo primero; 57; 58; 59; **60**; 65; 66, fracciones I y VI; 67; 69; 70; 72, fracciones I y II; 73, fracción II; 76, párrafo primero y sus fracciones II y III, y párrafo segundo; 77, y 79, fracción I, así como la denominación del Título Tercero; se ADICIONAN los artículos 2, fracciones IV Bis, VI Bis, VI Ter, XVIII y XIX; 33, párrafo primero, fracción II Bis; 50 Bis; **51, fracción I Bis; 65 Bis** y 65 Ter; y se DEROGAN los artículos 2, fracciones V y XII; 33, párrafo primero, fracción III, y párrafo segundo; 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 61; 62; 63, y 76, fracción IV, del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, para quedar como sigue:

"Artículo 1. El presente Reglamento tiene por objeto establecer el control, fomento y vigilancia sanitaria de los productos del tabaco, su elaboración, fabricación, importación y prohibiciones en toda forma de publicidad, promoción y patrocinio de los mismos, así como la regulación para la protección contra la exposición al humo de tabaco y sus emisiones. Este Reglamento es de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional y sus disposiciones son de orden público e interés social.

"Artículo 2. ...

"I. ...

"II. **ÁREA FÍSICA CON ACCESO AL PÚBLICO**, todo espacio cubierto por un techo o que tenga como mínimo dos paredes o muros, independientemente del material utilizado para su construcción y de que la estructura sea permanente o temporal;

"III. ...

"IV. **ESPACIO AL AIRE LIBRE**, aquel que no tiene techo; ni está limitado por ninguna pared o muro, independientemente del material utilizado para su construcción y de que la estructura sea permanente o temporal;

"IV Bis. **ESPACIO CERRADO**, todo espacio público o privado que se encuentra total o parcialmente techado entre una o más paredes o muros, independientemente del material utilizado para su construcción y de que la estructura



sea permanente o temporal, que sea un lugar accesible al público en general o de uso común;

"V. Derogada.

"VI. ...

"VI Bis. EXHIBICIÓN DIRECTA, es la colocación de los productos de tabaco a través de estantes, mostradores, exhibidores, entre otros, al interior de los establecimientos y puntos de venta, que permitan al consumidor observar directamente dichos productos y, en su caso, tomarlos directamente, con el fin de promover y alentar la compra para su consumo, lo cual se considera una acción comercial de publicidad y promoción, en términos del artículo 6, fracción XXII, de la Ley;

"VI Ter. EXHIBICIÓN INDIRECTA, es la colocación o almacenamiento de los productos de tabaco en recipientes cerrados o cajas que se encuentren encima o debajo del mostrador, en armarios o cajones cerrados que le permitan al consumidor observar indirectamente dichos productos, con el fin de promover y alentar la compra para su consumo, lo cual se considera una acción comercial de publicidad y promoción, en términos del artículo 6, fracción XXII, de la Ley;

"VII. FUMAR, al acto de inhalar y exhalar humo de un producto de tabaco e incluye el hecho de estar en posesión o control de un producto de tabaco en combustión o calentamiento, incluidos productos de nicotina que generen emisiones;

"...

"TÍTULO TERCERO

"Protección contra la Exposición al Humo de Tabaco y Emisiones

"**Artículo 51.** Este Reglamento tiene, en materia de protección contra la exposición al humo de tabaco y emisiones, las finalidades siguientes:

"I. Proteger a la población en general contra la exposición al humo de tabaco y emisiones en cualquier área física con acceso al público, en los espacios cerrados, en todo lugar de trabajo, en transporte público, en espacios de con-



currencia colectiva, o en las escuelas públicas y privadas de todos los niveles educativos;

"I Bis. Establecer los lineamientos que deberán observar las personas propietarias, administradoras o responsables de los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco y emisiones, así como para establecer zonas exclusivamente para fumar, las cuales deberán estar siempre ubicadas en espacios al aire libre;

"II. Proteger al personal laboralmente expuesto al humo de tabaco y emisiones en los lugares de trabajo;

"III. ...

"IV. Promover el desarrollo de acciones tendientes a reducir el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco y emisiones en la población, así como la morbilidad y mortalidad ocasionadas por dicho consumo y exposición, y

"V. ...

"Artículo 60. Las zonas exclusivamente para fumar deberán ubicarse solamente en espacios al aire libre, en las cuales está prohibido brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento, entre otros, así como llevar a cabo actividades sociales o de esparcimiento. Estas zonas deberán contar con las características siguientes:

"I. Estar físicamente separadas e incomunicadas de los espacios 100 por ciento libres de humo de tabaco y emisiones; no ser paso obligado para las personas o encontrarse en los accesos o salidas de los inmuebles;

"II. Estar ubicadas en un cerco perimetral de al menos diez metros de las entradas, accesos, salidas o cualquier lugar obligado donde las personas pasen o se congreguen, así como de los sitios donde se encuentren conductos de entrada de aire;

"III. Los espacios al aire libre no deberán ser mayor al 10 por ciento del área total del inmueble o establecimiento. En su caso, en la medición del



espacio total se tomará en cuenta exclusivamente la superficie destinada a la prestación del servicio, sin incluirse en ningún caso las áreas destinadas a la cocina, a la preparación de bebidas, a los equipos de sonido y sus operadores, a los sanitarios o estacionamientos;

"IV. Contar con la señalización que prohíbe la entrada a menores de edad, la cual debe ser visible y adecuada. Asimismo, emplear señalización que incluya advertencias sanitarias gráficas sobre los efectos y daños en la salud a que se exponen las personas por entrar en zonas exclusivamente para fumar, y

"V. Está prohibido el acceso y presencia de personas menores de edad. Asimismo, deberá advertirse en especial a las mujeres embarazadas de los riesgos que corre ella y el producto al entrar en zonas exclusivamente para fumar, así como a personas adultas mayores y quienes padecen de enfermedades cardiovasculares, respiratorias, cáncer, asma, entre otras.

"Artículo 65 Bis. Queda prohibido a cualquier persona consumir o tener encendido cualquier producto de tabaco o nicotina en los espacios de concurrencia colectiva.

"Se consideran espacios de concurrencia colectiva, de conformidad con lo señalado en el artículo 6, fracción X Bis, de la Ley, los siguientes: patios, terrazas, balcones, parques de diversiones, área de juegos o lugares donde permanezcan o se congreguen niñas, niños y adolescentes, parques de desarrollo urbano, deportivos, playas, centros de espectáculos y entretenimiento, canchas, estadios, arenas, plazas comerciales, mercados, hoteles, hospitales, centros de salud, clínicas médicas, sitios o lugares de culto religioso, **lugares de consumo o servicio de alimentos o bebidas,** paraderos de transporte, y demás espacios que establezca la Secretaría en términos de la Ley, este Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables."

(Las negritas son propias)

Como se advierte de la normativa reseñada, a partir de dos mil cuatro, se introdujo al orden jurídico nacional el **Convenio Marco para el Control del Tabaco,** lo que generó que se vincularan los compromisos y objetivos internacionales



allí establecidos, como son, entre otros, la reducción en el consumo y exposición al humo de tabaco.

El Convenio Marco citado, dio pauta para que el ordenamiento jurídico nacional regulara, entre otras cuestiones, el consumo y protección contra la exposición al humo de tabaco, así como las características físicas de los espacios 100 por ciento libres de humo.

Siguiendo esa línea de pensamiento, el legislador estableció entre las finalidades de la Ley General para el Control del Tabaco, proteger la salud de la población de los efectos nocivos del tabaco, así como proteger los derechos de los no fumadores.

De ahí que, esta ley –*Ley General para el Control del Tabaco*–, sea considerada de utilidad pública y sus disposiciones de orden público e interés social, en tanto que estableció –*en principio*– la existencia de espacios 100 % libres de humo de tabaco, en los que estuvo prohibido fumar, consumir o tener encendido cualquier producto de tabaco; así también dispuso, en lugares con acceso al público, zonas exclusivas para fumar, las que debían ubicarse en espacios al aire libre, o en espacios interiores aislados que dispusieran de mecanismos que evitaran el traslado de partículas hacia los espacios 100 % libres de humo de tabaco.

Por su parte, el presidente de la República dispuso a través del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, que las zonas exclusivas para fumar deberían ubicarse al aire libre, en espacios que no tuvieran techo ni estuviesen limitados entre más de una pared o muro, sin que por techo se pudiese entender sombrillas, palapas, techos abatibles o desmontables y lonas; o en espacios interiores aislados, los cuales deberían cumplir con los requerimientos técnicos respectivos.

En este punto, es importante resaltar que los objetivos que se pretendieron alcanzar con el sistema normativo del que se da cuenta, son:

i. la reducción en el consumo de cualquier sustancia, o bien, manufacturado preparado total o en parte en el que se utilicen como materia prima las hojas de tabaco y que se destine a ser fumado, chupado, mascado o utilizado como rapé (productos de tabaco); y,



ii. la disminución respecto a la exposición al humo de tabaco; mas no la prohibición de su consumo o la eliminación del suministro de esos productos.

Posteriormente, el legislador modificó y agregó diversos conceptos en la Ley General para el Control del Tabaco, como son:

- i. El espacio 100 por ciento libre de humo de tabaco y emisiones; y,
- ii. El espacio de concurrencia colectiva.

Asimismo, estableció que en lugares con acceso al público en forma libre o restringida, lugares de trabajo con o sin atención al público, públicos o privados, podrían existir zonas exclusivamente para fumar, las cuales deberían ubicarse solamente en espacios al aire libre, de conformidad con las disposiciones que, en su caso, estableciera la autoridad respectiva.

A la par, el Ejecutivo Federal reformó el Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco *–modificaciones que dieron origen a los asuntos contendientes en la presente contradicción–* para establecer nuevos parámetros respecto de las zonas exclusivas para fumar, ya que delimitó que deberían estar siempre ubicadas en espacios al aire libre, entendiéndolos como aquellos que no tienen techo, ni están limitados por ninguna pared o muro; y que, en esas zonas exclusivas, está prohibido proporcionar cualquier servicio de consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento, entre otros, así como llevar a cabo actividades sociales o de esparcimiento.

Además, la modificación al reglamento en cuestión estableció que los espacios al aire libre no deberían ser mayor al diez por ciento (10 %) del área total del inmueble o establecimiento, en cuya medición del espacio total se tomará en cuenta exclusivamente la superficie destinada a la prestación del servicio, sin incluirse en ningún caso las áreas destinadas a la cocina, a la preparación de bebidas, a los equipos de sonido y sus operadores, a los sanitarios o estacionamientos.

Esto es, se dispusieron una serie de restricciones a las características de las zonas exclusivas para fumar, así como prohibiciones relacionadas con la prestación del servicio de alimentos, bebidas o entretenimiento y la realización



de actividades sociales o de esparcimiento, los cuales podrían tener repercusión en diversos sectores de la sociedad.

Importa destacar, sin desconocer que evidentemente se está en presencia de disposiciones de orden público e interés social, que en el "*DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, no se advierte alguna motivación expresa o consideración particular de la cual se desprendan, a partir de las limitaciones hasta esa fecha existentes en la ley y el reglamento, las razones que generaron la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones del reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, pues más allá del fin de protección –que ya se venía regulando–, no existe alguna motivación para las restricciones a las zonas exclusivas para fumar y en materia de prestación de servicios de alimentos, bebidas y entretenimiento en esos espacios, con respecto a la normatividad previa.

Bajo este contexto, resulta importante tener en cuenta que, como de manera reiterada se ha señalado, si por disposiciones de **orden público** deben entenderse aquellas contenidas en los ordenamientos legales cuyo fin inmediato y directo, sea el de tutelar los derechos de la colectividad para evitarle alguna desventaja, o bien, para procurarle la satisfacción de necesidad o algún beneficio y, por **interés social** debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o le evite un trastorno; entonces habrá afectación al orden público y al interés social cuando con el otorgamiento de la suspensión, se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

Cabe agregar que, como ya se destacó anteriormente, la circunstancia de que las disposiciones reclamadas en los juicios de amparo primigenios (cuya medida cautelar dio origen a la presente contradicción), hayan sido calificadas de orden público e interés social, no obsta para estimar improcedente la medida cautelar, ya que todas las leyes (en sentido amplio) participan en mayor o menor medida de esas características.

Recordemos que, si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgados apreciar su existencia en los casos concretos que se someten a su jurisdicción.



Es por ello que en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, se dispuso que la suspensión se decretará siempre que, entre otros requisitos, no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Debe tenerse presente que uno de los presupuestos para la suspensión de los actos reclamados, al participar de la naturaleza de una medida cautelar, es la apariencia del buen derecho, la cual se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicha figura no implica que se dejen de observar los requisitos establecidos en el referido artículo 128 de la Ley de Amparo, sino que según un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se determinará la protección del derecho alegado por parte de la quejosa.

Así, el análisis de la apariencia del buen derecho debe realizarse, sin juzgar sobre la certeza de éste, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos reclamados, ya que esa circunstancia sólo puede determinarse en la sentencia de amparo, en tanto que la suspensión sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones.

De ahí que deba considerarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque deberá sopesarse si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pudiera sufrir la parte quejosa, o bien, de existir apariencia del buen derecho habrá que determinar si éstos son de mayor envergadura que generen tales conceptos deban ceder ante los daños y perjuicios que pudieran producirse.

Del análisis del marco normativo y su evolución, se obtiene que si bien el legislador determinó que las zonas exclusivas para fumar en lugares con acceso al público, lugares de trabajo, públicos o privados, deberían ubicarse solamente en espacios al aire libre; lo cierto es que el Ejecutivo Federal, al emitir las disposiciones reglamentarias correspondientes, estableció que esos espacios al aire libre no deberían tener techo, ni estar limitados por alguna pared o muro, ni superar el diez por ciento (10 %) del área total del inmueble o establecimiento, así como que en ellos estaría prohibido proporcionar cualquier servicio de consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento, así como llevar a cabo actividades sociales o de esparcimiento.



Retomamos la serie de modificaciones y restricciones a las características con que deben contar las zonas exclusivas para fumar, así como prohibiciones relacionadas con el consumo y la prestación del servicio de alimentos, bebidas o entretenimiento y la realización de actividades sociales o de esparcimiento.

Esas medidas restrictivas y prohibitivas no sólo impactan a los propietarios, administradores o responsables de establecimientos o negocios que hayan adaptado o cuenten con los espacios destinados a fumadores, acorde con la normatividad reformada –*es decir, previa a la que se reclamó*–, sino también a la parte de la sociedad que tiene la libertad de consumir productos de tabaco y que, conforme a la normatividad anterior, acudía con regularidad a dichos lugares en los que contaban con un espacio en donde podrían fumar y, en su caso, degustar alimentos, bebidas y contar con entretenimiento (música, televisión, espectáculos, etcétera).

El señalamiento de esa parte de la sociedad que, en su calidad de comensales, clientes o consumidores del servicio que se presta en los establecimientos quejosos en los juicios de origen, tiene que ver con el hecho de que es el otro extremo de la limitación o prohibición impuesta a tales negocios, los cuales subsisten gracias a los llamados clientes que acuden a ellos a disfrutar de sus servicios a sabiendas de que podían consumir alimentos, bebidas, y/o disfrutar de algún entretenimiento y, por supuesto, fumar. Por ende, en simetría, esa es la otra parte de la sociedad que se ve segregada o aislada por no poder llevar a cabo el disfrute de tales actividades y, en esa medida, desincentivada –ahora– para acudir a tales negocios.

Importa destacar que en los asuntos que originaron el pronunciamiento de los Tribunales Colegiados contendientes, las partes quejasas exhibieron autorización o permiso para llevar a cabo la prestación de servicio o consumo de alimentos, bebidas o de entretenimiento (restaurante-bar) y manifestaron que sus establecimientos cumplían con las disposiciones del reglamento previo a las reformas reclamadas en el juicio de amparo.

Y, en esa medida, es claro que existía un derecho a favor de las personas jurídicas quejasas previo a la promoción del juicio constitucional, esto es, que contaban con autorización o permiso para ofrecer servicios de alimentos y esparcimiento en establecimientos mercantiles (restaurante-bar), que cumplían



con los requerimientos establecidos en el reglamento previo a las reformas reclamadas y, por ende, contaban con zonas exclusivas para fumadores en donde ofrecían servicios de alimentos, bebidas y entretenimiento.

Es preciso reiterar también que al expedir las reformas reclamadas, no existió una justificación o razonamiento específico del porqué a pesar de la delimitación y protocolos establecidos en los artículos reformados para la protección de los no fumadores y del acceso o permisibilidad para quienes sí lo son, ahora esas delimitaciones fueron más estrictas y prohibieron prácticamente a los establecimientos otorgar el servicio en los términos ya precisados.

Así, debe decirse que si bien las disposiciones reclamadas pueden tener un fin constitucionalmente válido, como es la protección del derecho fundamental de la salud de la población, respecto de los efectos nocivos del tabaco, así como los derechos de los no fumadores; lo cierto es que las restricciones impuestas a los lugares exclusivos para fumar, podrían cuestionarse en cuanto a su idoneidad para alcanzar ese fin, puesto que las prohibiciones relacionadas con el consumo de alimentos y bebidas, así como con la prestación del servicio de entretenimiento y la realización de actividades sociales o de esparcimiento en las zonas exclusivas para fumar, parecen limitar el derecho de una parte de la sociedad que acudía a los espacios de concurrencia colectiva, como restaurantes o bares, los cuales contaban con espacios específicos en los que *—con anterioridad—* podían consumir o tener encendido cualquier producto de tabaco, que como clientes tenían la posibilidad (y derecho) a que se les brindara el servicio de alimentos, bebidas y entretenimiento.

Lo mismo sucede con la limitante consistente en que las zonas exclusivas para fumar no superen el diez por ciento (10 %) del área total del inmueble o establecimiento, pues no debe pasarse por alto que en los asuntos de origen las quejas exhibieron autorización o permiso para llevar a cabo la prestación de servicio o consumo de alimentos, bebidas o de entretenimiento (restaurante-bar) y manifestaron que sus establecimientos cumplían con las disposiciones del reglamento previo a las reformas reclamadas, por lo que las medidas implementadas impactarían de manera inmediata a los establecimientos que ya contaban con la estructura y espacio para brindar a las personas fumadoras una zona en la que ofrecen servicios de alimento, bebidas y entretenimiento. Y que de no contar ahora con ese espacio del diez por ciento (10 %) del área total del



inmueble o establecimiento, se verán total y definitivamente limitados para brindar espacios a las personas fumadoras.

Por lo demás es evidente que desde cualquier punto de vista existirá un marcado daño, primero, a los destinatarios de las normas, ya sea por los cambios que deberán rehacer o retroceder en relación con lo ya ajustado conforme a los artículos que permitían esa posibilidad, así como por la prohibición que deberán comunicar a su clientela colateralmente afectada respecto a que, en la zona en que se les llegare permitir fumar, no se les proporcionarán alimentos, bebidas ni esparcimiento, a pesar que con anterioridad sí se les brindaban esos servicios.

Bajo el contexto descrito, las restricciones en cuestión podrían transgredir diversos principios como el de competencia económica y libre concurrencia, en tanto que establecer que las zonas exclusivas para fumar no superen el diez por ciento (10 %) del área total del inmueble o establecimiento, incide directamente en el aforo del establecimiento que presta esos servicios, con lo cual se podría dejar de proteger el proceso competitivo, consecuencia de la libre concurrencia económica, que tiene como resultado menores costos para los consumidores, mayor eficiencia, mejores y nuevos productos y mayores servicios para los usuarios y consumidores, que es una finalidad que se encuentra tutelada como derecho fundamental y garantía en el artículo 28 constitucional.

En consecuencia, en el tema objeto de la presente contradicción, realizada la ponderación entre la apariencia de la existencia del derecho y el perjuicio al interés social y la contravención a disposiciones de orden público que pudieran inferirse con el otorgamiento de la suspensión provisional, da como resultado que se estime de mayor entidad aquélla.

Así se estima dado que hay apariencia suficiente de un derecho previo que necesita de protección provisional al haber sido afectado por un acto probablemente inconstitucional, lo cual se obtiene del análisis que se ha efectuado a la normativa reclamada y se estima verosímil la existencia del derecho alegado; resultando, además, por un cálculo de probabilidades, que del análisis que se haga en el juicio de amparo de las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, se considere el derecho en sentido favorable a quien solicitó la medida cautelar.



Por ende, procede la concesión de la suspensión respecto de los efectos y consecuencias de los artículos 51, fracción I bis; 60, párrafo primero y fracción III; y 65 bis (en cuanto a su vinculación con el artículo que antecede) del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, únicamente en la parte que:

(i) Establecen que las zonas exclusivamente para fumar en los restaurantes bar deberán ubicarse solamente en espacios al aire libre, entendiéndose en forma limitativa por éste, aquel que no tiene techo, ni está limitado por alguna pared o muro;

(ii) Limitan las zonas exclusivas para fumar a un espacio que no sea mayor del 10 % del establecimiento; y,

(iii) Prohíbe brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimientos en la zona exclusiva para fumar a las personas que acuden a esos establecimientos.

Lo anterior, para el efecto de que sin dejar de cumplir con las restricciones impuestas hasta antes del acto reclamado, no le sean aplicadas a los propietarios, administradores o responsables de establecimientos mercantiles (restaurante-bar), las disposiciones antes mencionadas en cuanto a que establecen que las zonas exclusivamente para fumar deben ubicarse en espacios al aire libre (sin techo, pared o muro), el cual no deberá ser mayor del 10 % del establecimiento y prohíben brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento en la zona exclusiva para fumar.

Por lo antes expuesto, este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, resuelve:

PRIMERO.—No existe la contradicción de criterios enunciada en el considerando cuarto de esta determinación.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción denunciada entre los criterios enunciados en el considerando quinto de la presente resolución.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, en los términos precisados en esta resolución.



Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte con residencia en la Ciudad de México, por unanimidad de votos de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos (presidenta), la Magistrada Rosa Elena González Tirado (ponente) y el Magistrado Gaspar Paulín Carmona.

Firman los Magistrados integrantes de este Pleno Regional, con el secretario del Pleno, licenciado Ivann Alvarez Hernández, quien autoriza y da fe.

El licenciado Ivann Alvarez Hernández, secretario del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte con residencia en la Ciudad de México, hace constar que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010 y 2a./J. 94/2000 y aislada 1a. II/2005 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXII, agosto de 2010, página 7, XII, noviembre de 2000, página 319 y XXI, febrero de 2005, página 308, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 71/2022 (11a.) y aislada 2a. LXXI/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas y 2 de junio de 2017 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, Tomo II, diciembre de 2022, página 1414 y Décima Época, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, página 1436, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA A LOS PROPIETARIOS, ADMINISTRADORES O RESPONSABLES DE ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 51, FRACCIÓN I BIS, 60, PÁRRAFO PRIMERO Y FRACCIÓN III, Y 65 BIS DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO.

Hechos: Los órganos colegiados contendientes analizaron la procedencia de la suspensión provisional en el juicio de amparo indirecto, en los que se reclamaron, entre otros, los artículos 51, fracción I bis, 60, párrafo primero y fracción III, y 65 bis del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco; sin embargo, llegaron a conclusiones diversas, pues un órgano colegiado estimó procedente concederla, mientras que el otro determinó negar la medida cautelar, aduciendo las razones previstas en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México determina que sí procede conceder la suspensión provisional respecto de los efectos y consecuencias de los artículos 51, fracción I bis, 60, párrafo primero y fracción III, y 65 bis del Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco, para el efecto de que no le sean aplicadas a los propietarios, administradores o responsables de establecimientos mercantiles (restaurante-bar), las disposiciones en cuanto a que establecen que las zonas exclusivamente para fumar deben ubicarse en espacios al aire libre (sin techo, pared o muro), los cuales no deberán ser mayores del 10 % de los establecimientos y prohíben brindar la prestación de cualquier servicio o consumo de alimentos, bebidas o entretenimiento en la zona exclusiva para fumar.

Justificación: Si bien las disposiciones señaladas pueden tener un fin constitucionalmente válido, como lo es la protección del derecho fundamental de la salud de la población, respecto de los efectos nocivos del tabaco, así como los derechos de los no fumadores; lo cierto es que las restricciones impuestas a los lugares exclusivos para fumar, podrían cuestionarse en cuanto a su idoneidad para alcanzar ese fin, puesto que las prohibiciones relacio-



nadas con el consumo de alimentos y bebidas, así como con la prestación del servicio de entretenimiento y la realización de actividades sociales o de esparcimiento en las zonas exclusivas para fumar, parecen limitar el derecho de una parte de la sociedad que acudía a los espacios de concurrencia colectiva, como restaurantes o bares, los cuales contaban con espacios específicos en los que con anterioridad podían consumir o tener encendido cualquier producto de tabaco, que como clientes tenían la posibilidad de que se les brindara el servicio de alimentos, bebidas y entretenimiento.

Además, en ejercicio de la ponderación de la apariencia del buen derecho, las restricciones en cuestión podrían transgredir diversos principios como el de competencia económica y libre concurrencia, en tanto que establecer que las zonas exclusivas para fumar no superen el diez por ciento (10 %) del área total del inmueble o establecimiento, incide directamente en el aforo del establecimiento que presta esos servicios, con lo cual se podría dejar de proteger el proceso competitivo, consecuencia de la libre concurrencia económica.

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

PR.A.CN. J/12 A (11a.)

Contradicción de criterios 122/2023. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito y el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 25 de mayo de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos (presidenta) y Rosa Elena González Tirado y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Ponente: Rosa Elena González Tirado. Secretarios: Claudia Patricia Peraza Espinoza e Ivann Alvarez Hernández.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver la queja 55/2023, y el diverso sustentado por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 47/2023.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. NO PROCEDE CONCEDERLA RESPECTO DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 185 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, QUE PREVÉ LA ACTUALIZACIÓN PERIÓDICA DEL SALDO INSOLUTO DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS OTORGADOS POR EL FONDO DE LA VIVIENDA DE ESE INSTITUTO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 86/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO
Y SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO Y TERCERO EN MA-
TERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA, TODOS DEL DÉCIMO OCTA-
VO CIRCUITO. 28 DE JUNIO DE 2023. TRES VOTOS DE LA
MAGISTRADA ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE Y DE LOS MA-
GISTRADOS JOSÉ LUIS CABALLERO RODRÍGUEZ Y EMILIO
GONZÁLEZ SANTANDER. PONENTE: EMILIO GONZÁLEZ SAN-
TANDER. SECRETARIA: ESPERANZA CRECENTE NOVO.

II. COMPETENCIA

9. Este Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, es legalmente competente para conocer y resolver la presente contradicción de criterios, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 41 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los diversos 6, fracción II, 8, 9 y 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales; 1, fracción II, inciso 4, y 2 del Acuerdo General 108/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, en virtud de que los tribunales contendientes corresponden a la materia y jurisdicción de este Pleno Regional.

III. LEGITIMACIÓN

10. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada electrónicamente por *****



*****, autorizada en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, en los recursos de revisión 25/2020 (Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito) y 122/2019 (Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito), así como en el recurso de queja 74/2021 (Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito), en términos de lo establecido por el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

11. El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito, informó que abandonó el criterio que sostuvo en el recurso de revisión 25/2020, en el que primigeniamente, al resolver sobre la suspensión del acto que reclamó en la vía de amparo indirecto, en lo que a este asunto interesa, se determinó lo siguiente:

"... CUARTO.—**ESTUDIO DE AGRAVIOS.** Los motivos de agravio se analizan en un diverso orden al que fueron planteados, como enseguida se verá:

"En primer lugar, debe decirse que en la resolución interlocutoria el Secretario del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Morelos, con base en la lectura integral de la demanda de amparo, precisó los actos reclamados por la quejosa de la manera siguiente:

"I. Del Presidente de la República, del Congreso de la Unión, integrado por sus dos Cámaras de Diputados y Senadores, del Secretario de Gobernación y del Director del Diario Oficial de la Federación:

"a) La emisión, promulgación, aprobación, expedición y publicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

"II. Del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Junta Directiva, Comisión Ejecutiva y Subdirección de Crédito, todas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE):



"a) La aplicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de la revisión y actualización periódica de las unidades de medida y actualización (UMA) al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública *****

"b) El descuento quincenal en nómina realizado el treinta de octubre de dos mil dieciocho, así como los subsecuentes que ordenó el instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para recuperar el crédito que le fue otorgado y el entero de dicho recurso conforme a lo establecido en los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"En ese sentido, el Secretario del Juzgado Federal, primeramente en términos de lo dispuesto en los artículos 128 y 144 de la Ley de Amparo, respecto de los actos reclamados a las autoridades señaladas como **Director y Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado** consistentes en la aplicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de la revisión y actualización periódica de las unidades de medida y actualización (UMA) al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública ***** y el descuento quincenal en nómina realizado el treinta de octubre de dos mil dieciocho, así como los subsecuentes que ordenó el instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para recuperar el crédito que le fue otorgado y el entero de dicho recurso conforme a lo establecido en los referidos artículos de la ley de seguridad social, **negó la suspensión definitiva solicitada por la quejosa**, porque las referidas autoridades negaron la existencia de tales actos, sin que de autos exista medio probatorio alguno ofrecido por la quejosa para desvirtuar la negativa externada por las autoridades, por lo que consideró que no existía materia para decretarla.

"En ese orden, el Secretario del juzgado de Distrito con fundamento en el artículo 128, de la Ley de Amparo, respecto de **los efectos y consecuencias de los actos reclamados** precisados en el punto **I, inciso a) negó la suspensión definitiva solicitada por la quejosa**, al considerar que dichos actos se consumaron en el mismo momento de su emisión, promulgación, aprobación, expedición y publicación de los artículos 163 y 185, de la Ley del Instituto de



Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, por ello, no era procedente conceder la suspensión en los términos solicitados, ya que la medida cautelar no puede nulificar los actos antes mencionados, puesto que es propio de la sentencia definitiva que, en su caso, se dictará en el juicio principal.

"En relación con el acto reclamado consistente en el **descuento quincenal en nómina realizado el treinta de octubre de dos mil dieciocho**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 128 y 138, fracción I, de la Ley de Amparo, **negó la suspensión definitiva solicitada** por la quejosa, por considerar que dicho descuento ya se había realizado y, por ende, reviste el carácter de **acto consumado**, contra el cual resultaba improcedente conceder la providencia cautelar solicitada.

"Por cuanto a la aplicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado traducidos en los **descuentos quincenales en nómina subsecuentes, negó la suspensión definitiva solicitada**, ya que en términos de lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley de Amparo, no era el caso de realizar un análisis ponderado del caso concreto bajo la apariencia del buen derecho, para negar la suspensión, puesto que se estaría aplicando una consecuencia no prevista en la ley, aunado a que dicho análisis corresponde realizarlo al resolver el fondo del asunto.

"Bajo esas premisas consideró que la medida suspensiva solicitada no podía tener efectos restitutorios ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 147 de la Ley de Amparo, cuando se cumple con los requisitos de procedencia de la suspensión y de una ponderación de la apariencia del buen derecho contra el interés social, es posible que la suspensión tenga efectos restitutorios, lo que no ocurre en el caso, pues como se destacó con antelación, su concesión implicaría transgredir disposiciones de orden público e interés social, por lo que consideró que no se cumplía con el requisito establecido en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo.

"Además, precisó que de concederse la suspensión, conllevaría que el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) no proporcionara sus servicios, consistentes



en establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito para la adquisición de alguna propiedad, así como la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de ésta.

"En ese contexto concluyó que resultaba improcedente la medida cautelar solicitada dado que se afecta el orden público que es de interés para la sociedad, en términos del artículo 167, párrafo segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que establece que el Fondo de la Vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda; ya que esos préstamos se harán hasta por dos ocasiones, una vez que el primer crédito se encuentre totalmente liquidado.

"Cita en apoyo a sus consideraciones la tesis de rubro: 'INFONAVIT. ES IMPROCEDENTE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA LOS DESCUENTOS DE SALARIOS A LA CLASE OBRERA, EN RELACIÓN CON LOS CRÉDITOS PARA ADQUIRIR VIVIENDA.'

"En contra de la negativa de la suspensión definitiva solicitada, la recurrente en sus motivos de agravio, en esencia, señala:

"a) Que le causa perjuicio que el secretario del juzgado de Distrito le haya negado la suspensión definitiva, toda vez que los actos reclamados le restringen el catálogo de valores, principios, interpretaciones, acciones y procesos dirigidos a forjar un desarrollo humano integral y una vida digna, así como a generar las condiciones materiales que permitan contar con una vivienda digna a través de un crédito barato, cuya protección debe promover y garantizar el Estado en el ejercicio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, por tratarse de un asunto de orden público e interés social.

"b) Que los actos reclamados y sus consecuencias jurídicas constituyen efectos de difícil reparación que le causarán a la quejosa con la ejecución de tales actos, pues los mismos tienen la naturaleza de ser negativos pero con efectos positivos.



"c) Que desde una perspectiva anticipada y provisional de los derechos constitucionales e internacionales procede la mencionada medida cautelar; además de que existe la obligación de aplicar el principio pro persona en su favor.

"d) En la resolución impugnada no se atiende la apariencia del buen derecho y el interés social, por lo que es procedente la suspensión definitiva en términos del artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 bis, fracción VI, de la Ley de Amparo (sic), a fin de que se obligue a las responsables a que realicen los descuentos respectivos sin la actualización de las UDIS.

"e) Que el Juez de distrito no ponderó correctamente el interés suspensivo, al formar los cuadernos del incidente de suspensión con todas las pruebas ofrecidas en el juicio principal; y, que el A quo no valoró correctamente las probanzas, ya que al aperturarse el incidente de suspensión, no se acató lo dispuesto en la jurisprudencia P./J. 71/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con el número de registro: 163758, consultable a página 7, Tomo XXXII, septiembre de 2010, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. SU OFRECIMIENTO Y DESAHOGO EN EL SUPUESTO QUE SE OFREZCAN DOCUMENTALES ORIGINALES O EN COPIA CERTIFICADA EN EL CUADERNO PRINCIPAL O EN EL INCIDENTAL CON COPIAS SIMPLES (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 92/97).'

"f) Que le causa perjuicio la resolución recurrida, en virtud de que el Juez invocó tesis de anteriores épocas sin que resulten aplicables las cuales se sustentan en la teoría clásica de que la suspensión no puede tener efectos reparadores o positivos.

"g) Que a la luz de los nuevos paradigmas de la Ley de amparo vigente, y tomando como base el artículo 1 constitucional y los ordinales 1, 6 y 8 del Pacto de San José, los cuales refieren el derecho humano a tener un recurso efectivo, debe dejarse atrás la teoría clásica de que todos los actos son consumados y que no puede adelantar efectos en la medida cautelar por ser el fondo del asunto principal (hace una reseña de la opinión de diversos autores).



"h) Que la resolución recurrida, no cumple con los principios de congruencia y exhaustividad por no atender todos los tópicos que se expusieron en la demanda al solicitar la medida cautelar, ya que el principio de congruencia en las resoluciones jurisdiccionales, ha sido definido por la Primera Sala del más alto tribunal del país al resolver la contradicción de tesis 71/2014, que dio lugar a la emisión de la jurisprudencia de rubro: 'LITIS EN EL JUICIO NATURAL. PARA SU FIJACIÓN DEBE ATENDERSE A LAS ACCIONES COMPRENDIDAS EN LA DEMANDA Y LA CONTESTACIÓN Y NO A LAS ASENTADAS EN EL AUTO ADMISORIO DE AQUÉLLA (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA).'

"i) Que le causa agravio la circunstancia de que al emitirse el acto reclamado no se observó lo dispuesto en el artículo 148, en relación con la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, pues con la concesión de la suspensión definitiva no se produce mayor perjuicio a la sociedad que la afectación que pudiera resentirse de seguirse ejecutando el acto reclamado dado el menoscabo económico ocasionado al pagar la actualización del saldo crediticio. Cita en apoyo a su argumento en la tesis I.1o.A.3 K (10a.), sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: 'SUSPENSIÓN. ES PROCEDENTE OTORGARLA CON EFECTOS RESTITUTORIOS PROVISIONALES EN RELACIÓN CON CIERTOS ACTOS DE ABSTENCIÓN EN LOS CASOS EN QUE SEA POSIBLE JURÍDICA Y MATERIALMENTE, CONFORME AL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 147 DE LA LEY DE AMPARO.'

"En principio, por cuestión de método, se analizan los planteamientos contenidos en el inciso e), en los que la inconforme sostiene que el Juez de distrito no ponderó correctamente el interés suspensivo, al formar los cuadernos del incidente de suspensión con todas las pruebas ofrecidas en el juicio principal; y, que el A quo no valoró correctamente las probanzas, ya que al aperturarse el incidente de suspensión, no se acató lo dispuesto en la jurisprudencia P./J. 71/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con el número de registro 163758, consultable a página 7, Tomo XXXII, septiembre de 2010, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. SU OFRECIMIENTO Y DESAHOGO EN EL SUPUESTO QUE SE OFREZCAN DOCUMENTALES ORIGINALES O EN COPIA CERTIFICADA EN EL CUADERNO



PRINCIPAL O EN EL INCIDENTAL CON COPIAS SIMPLES (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 92/97).’

“Los resumidos planteamientos devienen **inoperantes**, ya que dichos temas ya fueron motivo de estudio al resolverse el recurso de queja ***** del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimocotavo Circuito, interpuesto por la hoy inconforme en donde dichos alegatos fueron abordados por ese órgano jurisdiccional al resolver lo relativo a la suspensión provisional; tal y como se desprende de la reproducción siguiente:

“... En el **primer agravio** la recurrente expone que el Juez incorrectamente consideró que no se demostraba el interés suspensivo, debido a que en el incidente de suspensión no obraban agregadas todas las pruebas ofrecidas en el juicio principal.

“Expone que al iniciar la acción de amparo se acreditó plenamente el interés suspensivo, mismo que no se puede exigir con el mismo rigor que el interés jurídico en el juicio principal.

“Apoya su argumento en el criterio IV.2o.A.71 K (10a.), sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, con número de registro: 2006902, visible a página 1105, Libro 8, julio de 2014, Tomo II, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, de rubro: «APARIENCIA DEL BUEN DERECHO. COMO ELEMENTO INDISPENSABLE DE PONDERACIÓN PARA LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO NO ASEGURA, POR SÍ MISMO, SU OTORGAMIENTO, NI DEBE TENERSE POR ACREDITADO SÓLO CON BASE EN LO EXPUESTO POR EL QUEJOSO EN SU DEMANDA.»

“Refiere que el Juez de Distrito no valoró correctamente las probanzas, ya que al aperturarse el incidente de suspensión, no se acató lo dispuesto en la jurisprudencia P./J. 71/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con el número de registro: 163758, consultable a página 7, Tomo XXXII, septiembre de 2010, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: «PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. SU OFRECIMIENTO Y DESAHOGO EN EL SUPUESTO QUE SE OFREZCAN DOCUMENTALES ORIGINALES O EN COPIA CERTIFICADA EN



EL CUADERNO PRINCIPAL O EN EL INCIDENTAL CON COPIAS SIMPLES (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 92/97).»

"En una parte del **segundo agravio** sostiene que el Juez incorrectamente consideró para negar la medida suspensiva, que el análisis de la ejecución de la ley impugnada es propio del fondo del juicio de amparo y, por tanto, se trata de un acto futuro e incierto.

"Son **inoperantes** los argumentos.

"Se afirma lo anterior ya que parten de dos premisas equivocadas, la primera, que el Juez tuvo por no acreditado el interés suspensivo y, la segunda, que negó la suspensión al considerar que el análisis de la ejecución de la ley impugnada es propio del fondo del asunto.

"En efecto, de la lectura de la resolución recurrida, se advierte que el Juez, en relación con el interés suspensivo, consideró, en lo que interesa, lo siguiente:

"...

"Interés suspensivo

"En ese sentido, de conformidad con los artículos **128**, fracción **II**, y **131** de la Ley de Amparo, así como en términos de lo dispuesto por los artículos **107**, fracción **X**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conceder la suspensión en el amparo el estudio que debe realizarse, en atención a la naturaleza de la violación alegada, no se limita a considerar la aparente inconstitucionalidad o constitucionalidad del acto de autoridad controvertido, sino que conlleva, inclusive, valorar si dicho acto que constituye en sí la violación alegada se proyecta sobre un derecho del peticionario de amparo, es decir, si con la solicitud de la suspensión se pretende preservar una prerrogativa de este último, o más bien, incorporar o constituir, a través de esa medida cautelar, un derecho cuyo ejercicio legalmente no se encontraba conferido al quejoso.

"Así, dado lo dispuesto en el texto constitucional, sólo en caso de que exista la titularidad de un derecho a favor de la quejosa, debidamente acreditado



en autos, se entiende que hay interés legítimo para obtener la medida ya que éstos merecen ser protegidos, pues a través de la suspensión, no es posible crear un derecho del que no gozaba la quejosa antes de la promoción del amparo dado que tal figura no es constitutiva de derechos, de donde deriva que en este último supuesto debe negarse el otorgamiento de la suspensión con apoyo en los artículos **107**, fracción **X**, Constitucional, **128**, **129** y **131**, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.

"Además, a fin de acreditar su interés suspensional exhibió diversas constancias en copias simples, las cuales son las siguientes:

"**1.** Copia simple del instrumento notarial 313,416 de fecha once de septiembre de dos mil dieciocho;

"**2.** Copia de recibo de nómina; y

"**3.** Dos copias de nombramiento de Oficial Administrativo de fechas seis de noviembre de dos mil quince y catorce de marzo de dos mil dieciséis.

"Documentos que concatenados entre sí crean convicción en quien esto resuelve, del interés que le asiste a la quejosa para acudir a juicio, a controvertir las normas reclamadas, y, por ende, demuestra el **interés legítimo** que le asiste para solicitar la medida cautelar.

" ...

"De lo transcrito se colige que, contrario a lo sostenido por la recurrente, el Juez sí tuvo por acreditado el interés que le asiste a la quejosa para solicitar la medida cautelar.

"Además, respecto a la negativa de la suspensión en relación con los efectos y consecuencias de las normas combatidas, se advierte que se negó la medida cautelar al considerar que se trataba de actos que involucraban una afectación a cuestiones de orden público e interés social, por las razones ahí expuestas, no así porque que eran cuestiones que involucraban el fondo del asunto como lo sostiene la recurrente.



"Por lo anterior, los agravios que se atienden se tornan **inoperantes** al sustentarse en premisas falsas, de conformidad con la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro y texto siguientes:

"«AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS.»'(Se tiene por transcrita)

"En ese sentido, los aspectos que destaca la hoy recurrente en sus motivos de agravio, ya no pueden ser objeto de estudio nuevamente, ya que si la materia de impugnación en el recurso de revisión lo es la resolución interlocutoria de cuatro de enero de dos mil diecinueve, que negó la suspensión definitiva y los referidos argumentos recaen sustancialmente en el mismo aspecto jurídico que fue materia de pronunciamiento en la ejecutoria dictada por el citado órgano jurisdiccional al conocer previamente de la queja hecha valer contra el auto de seis de diciembre de dos mil dieciocho, que acordó lo relativo a la negativa de la suspensión provisional, es inconcuso que los agravios expuestos deben calificarse como inoperantes, dado que lo alegado ya fue resuelto en el recurso de queja.

"Apoya a lo anterior, en lo conducente el criterio del tenor siguiente:

"AGRAVIOS INOPERANTES. DEBEN CALIFICARSE ASÍ CUANDO LO ALEGADO EN EL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE NEGÓ LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA, FUE MATERIA DE PRONUNCIAMIENTO POR EL TRIBUNAL COLEGIADO AL CONOCER DE LA QUEJA HECHA VALER CONTRA EL AUTO QUE ACORDÓ EN TAL SENTIDO LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.'(Se tiene por transcrita)

"**Por otro lado**, respecto a los argumentos que se contienen en los incisos **a), b), c), d) e i)**, relativos a que le causa perjuicio a la recurrente que en la resolución impugnada se le haya negado la suspensión definitiva, ya que con ello se le restringen un catálogo de valores, principios, interpretaciones, acciones y procesos dirigidos a forjar un desarrollo humano integral y una vida digna, así como a generar las condiciones materiales que permitan contar con una vivienda digna a través de un crédito barato, cuya protección debe promover y garantizar el Estado en el ejercicio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, por



tratarse de un asunto de orden público e interés social; que los actos reclamados y sus consecuencias jurídicas constituyen efectos de difícil reparación que le causaran a la quejosa con la ejecución de tales actos, pues los mismos tienen la naturaleza de ser negativos pero con efectos positivos; que en la resolución impugnada no se atiende la apariencia del buen derecho y el interés social, por lo que es procedente la suspensión definitiva en términos del artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que se obligue a las responsables a que realicen los descuentos respectivos sin la actualización de las UDIS; y, que le causa agravio la circunstancia de que el juez de distrito al emitir el acto reclamado no observó lo dispuesto en el artículo 148, en relación con la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, pues con la concesión de la suspensión definitiva no se produce mayor perjuicio a la sociedad que la afectación que pudiera resentirse de seguirse ejecutando el acto reclamado dado el menoscabo económico ocasionado al pagar la actualización del saldo crediticio.

"Son **infundados** en parte y en otra, **fundados** los resumidos agravios como a continuación se explica.

"Para justificar lo anterior, en principio debe tenerse en cuenta que los artículos 107, fracción X, constitucional, 128 y 138 de la Ley de Amparo disponen:

"(se transcriben)

"De los preceptos transcritos, en lo que interesa, se advierte que para tomar la decisión de conceder o negar la suspensión deben analizarse los siguientes aspectos:

"- Requisitos Naturales:

"a) Si son ciertos o no los actos reclamados.

"b) Si la naturaleza de esos actos permite su paralización.

"c) Si se satisfacen las condiciones que se prevén en el artículo 128 de la Ley de Amparo (requisitos legales), esto es:



"1. Que lo solicite el agraviado.

"2. Que con la concesión de la medida cautelar no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y

"3. Que cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizarse un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

"Cabe destacar en este punto que los conceptos de orden público e interés social a que se refiere el artículo 128 de la ley de la materia han sido interpretados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que consideró que son nociones íntimamente vinculadas en la medida que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población, mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle alguna desventaja o trastorno.

"En otras palabras, las disposiciones de orden público comprenden las normas previstas en los ordenamientos legales que tienen como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social, debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o beneficio, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno público.

"También se ha precisado que el orden público y el interés social se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

"Lo anterior se desprende de los criterios emitidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros y textos siguientes:

"INTERÉS SOCIAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO. SU APRECIACIÓN.' (Se tiene por transcrita)

"SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA.' (Se tiene por transcrita)



"Respecto de la obligación del juzgador de ponderar la apariencia del buen derecho frente al interés social, como se hizo mención en párrafos que anteceden, supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, respecto del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para ello, el juzgador debe ponderar simultáneamente que con la concesión de la suspensión no se lesionen el interés social y el orden público, en el entendido de que si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el peticionario, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado.

"Es decir, si el juzgador pudiera anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado debe ponderar esa situación y determinar si se vulnera el interés social y las disposiciones de orden público, o bien, en atención al resultado anticipado el perjuicio que pudiera concretarse en la esfera jurídica del quejoso sería de mayor afectación que al de la sociedad.

"Apoya lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 204/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, Novena Época, página 315, que señala:

"SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.' (Se tiene por transcrita)

"Ahora bien, antes de revisar el estudio que efectuó el Secretario del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Morelos, en relación con los requisitos de procedencia de la suspensión que se prevén en el artículo 128 de la ley de la materia, es importante recordar que los actos reclamados en el amparo que promovió la quejosa se hicieron consistir en:



"I. Del Presidente de la República, del Congreso de la Unión, integrado por sus dos Cámaras de Diputados y Senadores, del Secretario de Gobernación y del Director del Diario Oficial de la Federación:

"a) La emisión, promulgación, aprobación, expedición y publicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

"II. Del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Junta Directiva, Comisión Ejecutiva y Subdirección de Crédito, todas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE):

"a) La aplicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de la revisión y actualización periódica de las unidades de medida y actualización (UMA) al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública ***.**

"b) El **descuento quincenal en nómina realizado el treinta de octubre de dos mil dieciocho, así como los subsecuentes** que ordenó el instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para recuperar el crédito que le fue otorgado y el entero de dicho recurso conforme a lo establecido en los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"Respecto de los primeros actos precisados en el inciso **a)**, se **negó la suspensión definitiva solicitada por la quejosa**, porque el secretario del juzgado de distrito consideró que los mismos se consumaron en el mismo momento de su emisión, promulgación, aprobación, expedición y publicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, por ello, no era procedente conceder la suspensión en los términos solicitados, ya que la medida cautelar no puede nulificar los actos antes mencionados, puesto que es propio de la sentencia definitiva que, en su caso, se dictará en el juicio principal.



"En relación con el acto reclamado consistente en el **descuento quincenal en nómina realizado el treinta de octubre de dos mil dieciocho**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 128 y 138, fracción I, de la Ley de Amparo –contenido en el inciso b)– **negó la suspensión definitiva solicitada** por la quejosa, por considerar que dicho descuento ya se había realizado y, por ende, reviste el carácter de **acto consumado**, contra el cual resultaba improcedente conceder la providencia cautelar solicitada.

"Por último, respecto los efectos y consecuencias del acto reclamado precisado en el inciso **a)**, consistente en la aplicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, **a través de la revisión y actualización periódica de las unidades de medida y actualización (UMA) al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública *******; **negó la suspensión definitiva solicitada**, porque no se cumple con el supuesto previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que, de concederse la suspensión de los actos se afectarían disposiciones de orden público e interés social.

"Además, destacó que, en el caso, no era procedente realizar un análisis ponderado del caso concreto bajo la apariencia del buen derecho, para negar la suspensión, puesto que se estaría aplicando una consecuencia no prevista en la ley, aunado a que dicho análisis corresponde realizarlo al resolver el fondo del asunto.

"Bajo ese contexto, este Tribunal Colegiado revisor considera que por cuanto a los actos reclamados por la parte quejosa –**inciso a)**–, consistentes en la emisión, promulgación, aprobación, expedición y publicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fue correcta la determinación del secretario del juzgado de distrito, al considerar que dichos actos le reviste el carácter de consumados, dado que las normas generales ya fueron emitidas y aplicadas, por lo que contra ellas es improcedente conceder la suspensión definitiva, ya que la medida cautelar solicitada, no puede nulificar dichos actos, pues este último es propio de la sentencia definitiva, que en su caso se llegara a dictar en el juicio principal.

"Apoya a lo anterior, los criterios del tenor siguiente:



"LEYES, SUSPENSIÓN EN CASO DE EXPEDICIÓN DE.' (Se tiene por transcrita)

"SUSPENSIÓN CONTRA UNA LEY.' (Se tiene por transcrita)

"Respecto al acto reclamado precisado en el inciso **b)**, que se traduce en el descuento **quincenal en nómina realizado el treinta de octubre de dos mil dieciocho**; de igual manera, se considera correcta tal determinación, pues como bien lo resolvió el secretario del Juzgado Octavo de Distrito no es procedente conceder dicha medida cautelar solicitada; en atención a que, la suspensión en el juicio de amparo no puede otorgarse respecto de actos consumados, ya que ello equivaldría a darle efectos restitutorios, lo que es propio de la sentencia que concede el amparo, pues la medida cautelar opera únicamente para mantener las cosas en el estado en que se encuentren mientras se notifica a la autoridad responsable, tratándose de la suspensión definitiva, hasta que cause ejecutoria la sentencia dictada en el expediente principal, lo que implica que a través de aquélla no pueden destruirse los efectos o consecuencias ya producidos por el acto reclamado.

"Por tanto, la negativa de la suspensión definitiva solicitada respecto de los actos precisados en los incisos **a)** –atribuidos a las autoridades legislativas– y **b)** –a las autoridades encargadas de la aplicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado–, es correcta; de ahí lo infundado de los argumentos sujetos a análisis.

"Es aplicable a lo anterior la tesis de jurisprudencia 910, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y tenor siguientes:

"ACTOS CONSUMADOS. SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE.' (Se tiene por transcrita)

"QUINTO.—Ahora bien, respecto de los efectos y consecuencias de los actos precisados en el inciso a), atribuidos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Junta Directiva, Comisión Ejecutiva y Subdirección de Crédito, todas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); este órgano de Control Cons-



oportuno tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 2, 4, 5, 17, 20, 21, 167, 169, fracción I, 176, 178, 185 y 191, fracción II, de la de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que señalan lo siguiente: (se transcriben)

"Del contenido de los numerales previamente citados, resaltan las premisas normativas siguientes:

"• Se instaure con carácter obligatorio el beneficio de préstamos hipotecarios y financiamiento para la vivienda.

"• El Fondo de la Vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria.

"• El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es el organismo descentralizado encargado de administrar ese fondo.

"• El Fondo de la Vivienda se constituirá con las aportaciones que las dependencias y entidades realicen a favor de los trabajadores, conforme a su sueldo básico.

"• Los recursos del fondo se destinarán al otorgamiento de créditos para los trabajadores que sean titulares de las subcuentas de vivienda.

"• Cuando un trabajador reciba crédito para vivienda, el saldo de la subcuenta respectiva se aplicará como pago inicial.

"• Las dependencias y entidades tienen la obligación de retener de los sueldos del trabajador, los descuentos que éste debe cubrir al instituto con motivo del crédito para vivienda.

"• Esos descuentos no podrán exceder del treinta por ciento del sueldo básico.

"• Cuando no se hubieren hecho a los trabajadores los descuentos correspondientes, el instituto mandará descontar hasta un treinta por ciento del sueldo o pensión, mientras el adeudo no esté cubierto; en caso de que la omisión sea



atribuible al trabajador se le mandará descontar hasta un cincuenta por ciento del sueldo básico.

"La medida cautelar solicitada respecto a la actualización periódica de las unidades de medida y actualización (UMA), al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública ***** , ***** , de once de septiembre de dos mil dieciocho, conforme a las hipótesis establecidas en el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por las consecuencias de hecho y de derecho que pudieran derivar en el futuro con las inminentes actualizaciones al saldo de \$ ***** (tres mil novecientos cincuenta y cuatro con sesenta y dos centavos moneda nacional) que se pactó en el crédito hipotecario; es procedente al ajustarse al supuesto previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que con la concesión de la suspensión de los actos no afectan disposiciones de orden público e interés social.

"Lo anterior es así, porque la medida suspensiva que solicitó la quejosa no fue para que se deje de descontar el pago (al saldo total) de \$ ***** (tres mil novecientos cincuenta y cuatro pesos con sesenta y dos centavos moneda nacional) que se pactó en el crédito hipotecario, sino para que no se realicen las actualizaciones a que se refiere el artículo 185 de la Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, esto es, 'la actualización periódica de las Unidades de Medida y Actualización (UMA) al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública con la finalidad de que se realice las actualizaciones de referencia.', cuya inconstitucionalidad reclama al considerar que sería una especie de doble interés el que se estaría aplicando, que incluso elevaría el crédito a un financiamiento más alto que un ordinario en una institución bancaria, y dejaría de ser accesible y barato, como lo expresa en los conceptos de violación vertidos en su demanda.

"En efecto, en la escritura pública número ***** , ***** , de once de septiembre de dos mil dieciocho, se observa que las partes celebraron el contrato de mutuo con interés y garantía hipotecaria, en donde en la parte que interesa (fojas 27-29 del cuaderno incidental), convinieron lo siguiente:

"... CLÁUSULAS FINANCIERAS



ca que no impide a las responsables que puedan cumplir con sus fines que prevé la citada disposición legal citada.

"En decir, en los autos del cuaderno incidental no existen pruebas o dato alguno que acredite por los menos indiciariamente que de no realizarse la actualización respectiva del monto pactado en la escritura pública para garantizar el crédito hipotecario, impida al Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), la funcionalidad del mismo, o se prive a la colectividad derechohabiente de la prestación de los servicios hipotecarios, dado que como se vio, conforme a las disposiciones transcritas en líneas precedentes no se trata de la fuente principal (aportación quincenal del trabajador) sino de cantidades accesorias a dichos descuentos.

"Máxime que si en la sentencia definitiva se resuelve que no le asiste razón en su pretensión, es evidente que el Instituto estaría en posibilidad de cobrarle la actualización, así como los intereses que se hubieren generado y pactaron en la celebración del contrato de mutuo con interés y garantía hipotecaria contenido en la escritura de referencia que dio origen a los actos reclamados.

"En mérito de lo expuesto, si la materia del juicio de amparo principal consiste, entre otros, determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los artículos 163 y 185 de la Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y su consecuencia en la aplicación como lo es 'la actualización periódica de las Unidades de Medida y Actualización (UMA) al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública con la finalidad de que se realice las actualizaciones de referencia.'; luego entonces, este Tribunal Colegiado considera que es procedente conceder la suspensión puesto que de continuar con su realización (actualización) y resultar que ésta es injustificada, se causarían a la quejosa perjuicios de difícil reparación al resentir descuentos en mayor proporción a la mensualidad pactada, mermando periódicamente su salario básico y, hasta tanto se decida el juicio en lo principal.

"Sin que ello implique darle efectos restitutorios a la suspensión, al no dejar insubsistente el acto reclamado sino mantener viva la materia del juicio, a fin de que sea la ejecutoria de amparo la que, en su caso, permita a la autoridad responsable que continúe con la ejecución del acto en sus términos o restituir a la



agraviada en el goce de sus derechos conforme a la mecánica establecida en el artículo 185 de la citada disposición legal.

"Aunado que, el artículo 148 de la Ley de Amparo dispone que cuando se reclame una norma heteroaplicativa, como en el caso, la suspensión tiene el efecto, además, de suspender las consecuencias del acto concreto de aplicación.

"Robustece a la anterior conclusión, en lo conducente, el criterio jurisprudencial del tenor siguiente:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PROCEDE OTORGARLA EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA LA RETENCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA.' (Se tiene por transcrita)

"Resta decir que debe tenerse en cuenta que en este caso concreto, no existe dato que permita considerar que la concesión de la medida cautelar cause perjuicio a tercero, para el efecto de fijar garantía en términos del artículo 132 de la Ley de Amparo, pues el descuento quincenal vía nómina para el pago por concepto del crédito de vivienda que le fue otorgado por el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), se sigue realizando a la parte quejosa.

"En ese contexto, se impone modificar la determinación tomada en el auto recurrido y, en consecuencia, al reunirse en el caso los requisitos establecidos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, con fundamento en el artículo 138, fracción I, de la invocada, se concede la suspensión definitiva a la parte quejosa, para el efecto de que las responsables suspendan la actualización periódica de las unidades de medida y actualización (UMA) al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública *****; *****; de once de septiembre de dos mil dieciocho, lo que implica que solamente podrán seguir descontando a la aquí quejosa periódicamente la cantidad de \$ ***** (*****

*****), hasta tanto se resuelva en definitiva el juicio de amparo. ..."



12. El citado **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, del Decimoctavo Circuito**, en el diverso recurso de revisión **67/2021**, en el que adujo **abandonó** el criterio sustentado en la ejecutoria anterior, sostuvo lo siguiente:

"...QUINTO.—**ESTUDIO DE AGRAVIOS**. Previamente al estudio de los motivos de agravio, debe decirse que en la resolución interlocutoria el Juez de Distrito en el Estado de Morelos, con base en la lectura integral de la demanda de amparo, precisó los actos reclamados por la quejosa de la manera siguiente:

"I. Del Presidente de la República, del Congreso de la Unión, integrado por sus dos Cámaras de Diputados y Senadores, del Secretario de Gobernación y del Director del Diario Oficial de la Federación:

"a) La emisión, promulgación, aprobación, expedición y publicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

"II. Del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Junta Directiva, Comisión Ejecutiva y Subdirección de Crédito, todas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE):

"a) La aplicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de la revisión y actualización periódica de las unidades de medida y actualización (UMA) al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública *****

"En ese sentido, el Juzgador Federal, primeramente en términos de lo dispuesto en los artículos 128 y 144 de la Ley de Amparo, respecto de los actos reclamados a las autoridades señaladas como **Director** y **Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado** consistentes en la aplicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de la revisión y actualización periódica de las unidades de medida y actualización (UMA) al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública ***** , **negó la suspensión definitiva solicitada por la quejosa**, porque las



referidas autoridades negaron la existencia de tales actos, sin que de autos exista medio probatorio alguno ofrecido por la quejosa para desvirtuar la negativa externada por las autoridades.

"En ese orden, el juzgador de Distrito con fundamento en el artículo 128, de la Ley de Amparo, respecto de **los efectos y consecuencias de los actos reclamados** precisados en el punto **II, inciso a) negó la suspensión definitiva solicitada por la quejosa**, al considerar que al existir una restricción constitucional de orden público que no puede suspenderse bajo parámetro alguno.

"Bajo esas premisas consideró que la medida suspensiva solicitada esto es para que no se le aplique la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en específico los artículos 163 y 185, relativos a la revisión y como consecuencia inmediata la actualización periódica unidades de medida y actualización (UMA) al saldo total monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública número ***** pasada ante la fe del notario número Uno de la Segunda Demarcación notarial en el Estado de Morelos, se contraerían disposiciones de orden público.

"Lo anterior, porque el artículo 26 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis dispone que el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) es utilizada, como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales.

"En ese contexto, concluyó que resultaba improcedente la medida cautelar solicitada dado que se afecta el orden público que es de interés para la sociedad, ya que el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece que el saldo de los créditos otorgados a los trabajadores se revisará cada vez que se modifiquen los Salarios Mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el Salario Mínimo, entendiéndose que por salario mínimo se refiere a la unidad de medida y actualización (UMA) y, como se ha establecido jurisprudencialmente, al ser una restricción constitucional de orden público no puede suspenderse bajo parámetro alguno.



"En contra de la negativa de la suspensión definitiva solicitada, la recurrente en sus motivos de agravio, en esencia, señala:

"a) Que le causa perjuicio que el Juez de Distrito le haya negado la suspensión definitiva, toda vez que los actos reclamados le restringen el catálogo de valores, principios, interpretaciones, acciones y procesos dirigidos a forjar un desarrollo humano integral y una vida digna, así como a generar las condiciones materiales que permitan contar con una vivienda digna a través de un crédito barato, cuya protección debe promover y garantizar el Estado en el ejercicio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, por tratarse de un asunto de orden público e interés social.

"b) Que los actos reclamados y sus consecuencias jurídicas constituyen efectos de difícil reparación que le causaran a la quejosa con la ejecución de tales actos, pues los mismos tienen la naturaleza de ser negativos pero con efectos positivos.

"c) Que desde una perspectiva anticipada y provisional de los derechos constitucionales e internacionales procede la mencionada medida cautelar; además de que existe la obligación de aplicar el principio pro persona en su favor.

"d) En la resolución impugnada no se atiende la apariencia del buen derecho y el interés social, por lo que es procedente la suspensión definitiva en términos del artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 bis, fracción VI, de la Ley de Amparo (sic), a fin de que se obligue a las responsables a que realicen los descuentos respectivos sin la actualización de las UMAS.

"e) Que el Juez de distrito no ponderó correctamente el interés suspensivo, al formar los cuadernos del incidente de suspensión con todas las pruebas ofrecidas en el juicio principal; y, que el A quo no valoró correctamente las probanzas, ya que al aperturarse el incidente de suspensión, no se acató lo dispuesto en la jurisprudencia P./J. 71/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con el número de registro: 163758, consultable a página 7, Tomo XXXII, septiembre de 2010, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y EN EL



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. SU OFRECIMIENTO Y DESAHOGO EN EL SUPUESTO QUE SE OFREZCAN DOCUMENTALES ORIGINALES O EN COPIA CERTIFICADA EN EL CUADERNO PRINCIPAL O EN EL INCIDENTAL CON COPIAS SIMPLES (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 92/97).'

"f) Que le causa perjuicio la resolución recurrida, en virtud de que el Juez invocó tesis de anteriores épocas sin que resulten aplicables las cuales se sustentan en la teoría clásica de que la suspensión no puede tener efectos reparadores o positivos.

"g) Que a la luz de los nuevos paradigmas de la Ley de amparo vigente, y tomando como base el artículo 1 constitucional y los ordinales 1, 6 y 8 del Pacto de San José, los cuales refieren el derecho humano a tener un recurso efectivo, debe dejarse atrás la teoría clásica de que todos los actos son consumados y que no puede adelantar efectos en la medida cautelar por ser el fondo del asunto principal (hace una reseña de la opinión de diversos autores).

"h) Que la resolución recurrida, no cumple con los principios de congruencia y exhaustividad por no atender todos los tópicos que se expusieron en la demanda al solicitar la medida cautelar, ya que el principio de congruencia en las resoluciones jurisdiccionales, ha sido definido por la Primera Sala del más alto tribunal del país al resolver la contradicción de tesis 71/2014, que dio lugar a la emisión de la jurisprudencia de rubro: 'LITIS EN EL JUICIO NATURAL. PARA SU FIJACIÓN DEBE ATENDERSE A LAS ACCIONES COMPRENDIDAS EN LA DEMANDA Y LA CONTESTACIÓN Y NO A LAS ASENTADAS EN EL AUTO ADMISORIO DE AQUÉLLA (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA).'

"i) Que le causa agravio la circunstancia de que al emitirse el acto reclamado no se observó lo dispuesto en el artículo 148, en relación con la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, pues con la concesión de la suspensión definitiva no se produce mayor perjuicio a la sociedad que la afectación que pudiera resentirse de seguirse ejecutando el acto reclamado dado el menoscabo económico ocasionado al pagar la actualización del saldo crediticio. Cita en apoyo a su argumento en la tesis I.1o.A.3 K (10a.), sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: 'SUSPENSIÓN.



ES PROCEDENTE OTORGARLA CON EFECTOS RESTITUTORIOS PROVISIONALES EN RELACIÓN CON CIERTOS ACTOS DE ABSTENCIÓN EN LOS CASOS EN QUE SEA POSIBLE JURÍDICA Y MATERIALMENTE, CONFORME AL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 147 DE LA LEY DE AMPARO.'

"j) Que el Juez de Distrito no tomó en cuenta lo solicitado en el sentido de ponderar las ejecutorias de los recursos de revisión 122/2019 y 25/2020, la primera dictada por el Segundo Tribunal Colegiado, y la segunda por este Primer Tribunal Colegiado, ambos en Materia de Trabajo de este Circuito, en las que determinó conceder la suspensión definitiva respecto de actos similares a los reclamados en el presente asunto.

"k) Que denuncia la contradicción de tesis entre los criterios sustentados en los recursos de revisión aludidos (122/2019 y 25/2020) y el diverso que desarrolló el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este Circuito al resolver el recurso de queja 74/2021.

"En principio, por cuestión de método, se analizan los planteamientos contenidos en el inciso e), en los que la inconforme sostiene que el Juez de distrito no ponderó correctamente el interés suspensivo, al formar los cuadernos del incidente de suspensión con todas las pruebas ofrecidas en el juicio principal; y, que el A quo no valoró correctamente las probanzas, ya que al aperturarse el incidente de suspensión, no se acató lo dispuesto en la jurisprudencia P./J. 71/2010, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con el número de registro 163758, consultable a página 7, Tomo XXXII, septiembre de 2010, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'PRUEBAS EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO Y EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. SU OFRECIMIENTO Y DESAHOGO EN EL SUPUESTO QUE SE OFREZCAN DOCUMENTALES ORIGINALES O EN COPIA CERTIFICADA EN EL CUADERNO PRINCIPAL O EN EL INCIDENTAL CON COPIAS SIMPLES (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 92/97).'

"Los resumidos planteamientos devienen **inoperantes**, ya que parten de dos premisas equivocadas, la primera, que el Juez tuvo por no acreditado el interés suspensivo y, la segunda, que negó la suspensión al considerar que el análisis de la ejecución de la ley impugnada es propio del fondo del asunto.



"En efecto, de la lectura de la resolución recurrida, se advierte que el Juez, en relación con el interés suspensional, consideró, en lo que interesa, lo siguiente:

"...

"**IV. valoración de las pruebas admitidas y desahogadas.**

"En autos de los presentes cuadernillos incidentales relativos al juicio de amparo 151/2021-IV, se desprende que la parte quejosa ofreció pruebas documentales en el escrito inicial de demanda, consistente en escritura pública mil cuatrocientos veinte, expedida por el Notario Público Número Uno de la Segunda Demarcación Notarial del Estado de Morelos, comprobante de precepciones y deducciones de la quejosa, y detalle de estados de cuenta en pesos.

"Documentales a las que se le otorga valor probatorio en términos de los artículos 133 y 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

"**V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS PARA NEGAR LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA.**

"Para dilucidar si se concede o no la medida suspensional solicitada, es conveniente destacar lo dispuesto en la fracción X, del artículo 107, Constitucional en relación con el numeral 128 de la Ley de Amparo, que consigna que, para determinar sobre la procedencia de la medida cautelar, debe atenderse la naturaleza de la violación alegada, lo cual, es posible mediante la fijación del acto que en esta vía constitucional se combate.

"Ahora, a fin de resolver la medida cautelar que se solicita es preciso indicar el contenido de los artículos 163 y 185, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que por esta vía combate la parte quejosa señalan lo siguiente:

"«**Artículo 163.**» (Se tiene por transcrito)

"«**Artículo 185.**» (Se tiene por transcrito)



"Como consecuencia de los artículos impugnados, la parte quejosa combate el hecho que a partir de febrero de dos mil veintiuno, el saldo de los créditos obtenidos a través de contratos celebrados con el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tomando como referencia el incremento de la Unidad de Medida de Actualización, así como en su caso la materialización de ese anuncio en el crédito hipotecario número ***** en el que la quejosa ***** ***** ***** ***** ***** es parte deudora y el indicado Fondo, acreedor.

"Con fundamento en los artículos 128 y 129 de la Ley de Amparo **se niega la suspensión definitiva** por los motivos siguientes:

"Para estar en aptitud de determinar la procedencia o no de la medida cautelar solicitada, es menester retomar el **artículo 128 de la Ley de Amparo**, que establece los requisitos para su otorgamiento, a saber;

"«**ARTÍCULO 128.**» (Se tiene por transcrito)

"Por lo que toca al primero, la suspensión fue solicitada por la parte quejosa en su escrito inicial de demanda.

"En relación con el segundo requisito, debe decirse que el orden público y el interés social han sido definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de manera ejemplificativa y, en ese matiz, ha sostenido que se afectan esas instituciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

"Tiene aplicación la tesis II.1o.A.23 K, del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, visible en la página 1515, del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXI, abril de 2005, Novena Época cuyo rubro es: «SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. ALCANCE Y VALORACIÓN DE LOS CONCEPTOS «INTERÉS SOCIAL» Y «ORDEN PÚBLICO PARA EFECTOS DE SU CONCESIÓN.»» (Se transcribe)

"Asimismo, la jurisprudencia quinientos veintidós, visible en la página trescientos cuarenta y tres, Tomo VI, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, *Apéndice* de mil novecientos noventa y cinco, de



rubro: «SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA.» (Se transcribe)

“Desde este punto de vista, se considera que con la concesión de la suspensión para los efectos que solicita la promovente, esto es para que no se le aplique la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en específico los artículos 163 y 185, relativos a la revisión y como consecuencia inmediata la actualización periódica de unidades de medida y actualización (UMA) al saldo total monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública número 1420, pasada ante la fe del Notario Número Uno de la Segunda Demarcación Notarial en el Estado de Morelos, se contravendrían disposiciones de orden público.

“Se afirma lo anterior puesto que el artículo 26 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis dispone que:

“«B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

“«El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

“«Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.»



"Como se advierte de la anterior transcripción, la Unidad de Medida y Actualización (UMA) es utilizada, como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales.

"Así el artículo tercero transitorio del referido decreto establece que:

"«Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.»

"Con base en lo anterior; el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece que el saldo de los créditos otorgados a los trabajadores se revisará cada vez que se modifiquen los Salarios Mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el Salario Mínimo, entendiéndose que por salario mínimo se refiere a la unidad de medida y actualización (UMA).

"De lo antes expuesto se tiene que el reclamo de la quejosa constituye la materialización de una norma constitucional y, como se ha establecido jurisprudencialmente, al ser una restricción constitucional es una norma de orden público que no se puede suspender bajo parámetro alguno.

"Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 1a. J. 2/2012 (9a.) sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 533 registro digital: 160267 de rubro: «RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.»

"En esas condiciones, al contravenirse disposiciones de orden público, no se satisface la segunda de las exigencias que dispone el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, **se niega suspensión definitiva.** ...'



"De lo transcrito se colige que, contrario a lo sostenido por la recurrente, el Juez sí tuvo por acreditado el interés que le asiste a la quejosa para solicitar la medida cautelar.

"Además, respecto a la negativa de la suspensión en relación con los efectos y consecuencias de las normas combatidas, se advierte que se negó la medida cautelar al considerar que se trataba de actos que involucraban una afectación a cuestiones de orden público e interés social, por las razones ahí expuestas, no así porque que eran cuestiones que involucraban el fondo del asunto como lo sostiene la recurrente.

"Por lo anterior, los agravios que se atienden se tornan **inoperantes** al sustentarse en premisas falsas, de conformidad con la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro y texto siguientes:

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS.' (Se tiene por transcrita)

"**Por otro lado**, respecto a los argumentos que se contienen en los incisos **a), b), d) e i)**, relativos a que le causa perjuicio a la recurrente que en la resolución impugnada se le haya negado la suspensión definitiva, ya que con ello se le restringen un catálogo de valores, principios, interpretaciones, acciones y procesos dirigidos a forjar un desarrollo humano integral y una vida digna, así como a generar las condiciones materiales que permitan contar con una vivienda digna a través de un crédito barato, cuya protección debe promover y garantizar el Estado en el ejercicio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, por tratarse de un asunto de orden público e interés social; que los actos reclamados y sus consecuencias jurídicas constituyen efectos de difícil reparación que le causarán a la quejosa con la ejecución de tales actos, pues los mismos tienen la naturaleza de ser negativos pero con efectos positivos; que en la resolución impugnada no se atiende la apariencia del buen derecho y el interés social, por lo que es procedente la suspensión definitiva en términos del artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que se obligue a las responsables a que realicen los descuentos respectivos sin



la actualización de las UDIS (sic); y, que le causa agravio la circunstancia de que el juez de distrito al emitir el acto reclamado no observó lo dispuesto en el artículo 148, en relación con la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, pues con la concesión de la suspensión definitiva no se produce mayor perjuicio a la sociedad que la afectación que pudiera resentirse de seguirse ejecutando el acto reclamado dado el menoscabo económico ocasionado al pagar la actualización del saldo crediticio.

"Son infundados los resumidos argumentos los cuales se analizarán en su conjunto al estar estrechamente vinculados, por las razones que a continuación se exponen.

"Para justificar lo anterior, en principio debe tenerse en cuenta que los artículos 107, fracción X, constitucional, 128 y 138 de la Ley de Amparo disponen: (se transcriben)

"De los preceptos transcritos, en lo que interesa, se advierte que para tomar la decisión de conceder o negar la suspensión deben analizarse los siguientes aspectos:

"- Requisitos Naturales:

"a) Si son ciertos o no los actos reclamados.

"b) Si la naturaleza de esos actos permite su paralización.

"c) Si se satisfacen las condiciones que se prevén en el artículo 128 de la Ley de Amparo (requisitos legales), esto es:

"1. Que lo solicite el agraviado.

"2. Que con la concesión de la medida cautelar no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y

"3. Que cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizarse un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.



"Cabe destacar en este punto que los conceptos de orden público e interés social a que se refiere el artículo 128 de la ley de la materia han sido interpretados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que consideró que son nociones íntimamente vinculadas en la medida que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población, mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle alguna desventaja o trastorno.

"En otras palabras, las disposiciones de orden público comprenden las normas previstas en los ordenamientos legales que tienen como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social, debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o beneficio, o la satisfacción de una necesidad colectiva.

"También se ha precisado que el orden público y el interés social se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

"Lo anterior se desprende de los criterios emitidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros y textos siguientes:

"INTERÉS SOCIAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO. SU APRECIACIÓN.' (Se tiene por transcrita)

"SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA.' (Se tiene por transcrita)

"Respecto de la obligación del juzgador de ponderar la apariencia del buen derecho frente al interés social, como se hizo mención en párrafos que anteceden, supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, respecto del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para ello, el juzgador debe ponderar



simultáneamente que con la concesión de la suspensión no se lesionen el interés social y el orden público, en el entendido de que si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el peticionario, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado.

"Es decir, si el juzgador pudiera anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado debe ponderar esa situación y determinar si se vulnera el interés social y las disposiciones de orden público, o bien, en atención al resultado anticipado el perjuicio que pudiera concretarse en la esfera jurídica del quejoso sería de mayor afectación que al de la sociedad.

"Apoya lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 204/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, Novena Época, página 315, que señala:

"SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.'
(Se tiene por transcrita)

"Ahora bien, antes de revisar el estudio que efectuó el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Morelos, en relación con los requisitos de procedencia de la suspensión que se prevén en el artículo 128 de la ley de la materia, es importante recordar que los actos reclamados en el amparo que promovió la quejosa se hicieron consistir en:

"I. Del Presidente de la República, del Congreso de la Unión, integrado por sus dos Cámaras de Diputados y Senadores, del Secretario de Gobernación y del Director del Diario Oficial de la Federación:

"a) La emisión, promulgación, aprobación, expedición y publicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).



"II. Del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Junta Directiva, Comisión Ejecutiva y Subdirección de Crédito, todas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE):

"a) La aplicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de la revisión y actualización periódica de las unidades de medida y actualización (UMA) al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública ***"**

"Cabe precisar que el Juez de Distrito respecto de los primeros actos precisados en el inciso **a)**, **del punto I**, fue omiso en emitir pronunciamiento al respecto; sin embargo, al no existir reenvío en el presente recurso de revisión, este órgano jurisdiccional procede a su análisis, aun cuando sobre el particular no se haya expuesto agravio alguno, pues ante la advertida incongruencia de una sentencia, se justifica la intervención oficiosa del tribunal revisor, dado que al resolver debe hacerlo con la mayor claridad posible para lograr la mejor comprensión de su fallo.

"En efecto, como quedó precisado respecto de los actos reclamados a las autoridades legislativas consistentes en la emisión, promulgación, aprobación, expedición y publicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), este Tribunal Colegiado revisor considera que procede **negar la suspensión definitiva solicitada por la quejosa**, porque las normas generales ya fueron emitidas y aplicadas, por lo que contra ellas es improcedente conceder las suspensión definitiva, ya que la medida cautelar solicitada, no puede nulificar dichos actos, pues este último es propio de la sentencia definitiva, que en su caso se llegara a dictar en el juicio principal.

"Apoya a lo anterior, los criterios del tenor siguiente:

"'LEYES, SUSPENSIÓN EN CASO DE EXPEDICIÓN DE.' (Se tiene por transcrita)

"'SUSPENSIÓN CONTRA UNA LEY.' (Se tiene por transcrita)



"Por tanto, debe **negarse la suspensión definitiva** solicitada respecto de los actos precisados en los incisos **a) del punto I**, atribuidos a las autoridades legislativas.

"Es aplicable a lo anterior la tesis de jurisprudencia 910, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y tenor siguientes:

"ACTOS CONSUMADOS. SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE.' (Se tiene por transcrita)

"SEXTO.—**Ahora bien, respecto de los efectos y consecuencias de los actos precisados en el punto II inciso a), atribuidos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Junta Directiva, Comisión Ejecutiva y Subdirección de Crédito, todas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); este órgano de Control Constitucional considera que no se cumple con el supuesto previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que, de concederse la suspensión de los actos se afectarían cuestiones de orden público e interés social, conforme a las consideraciones que a continuación se exponen.**

"En efecto, la quejosa respecto a los efectos y consecuencias de los actos reclamados, solicitó la medida cautelar para que las autoridades responsables se abstengan de realizar la actualización periódica de las unidades de medida y actualización (UMA), al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública *** de dieciocho de noviembre de dos mil quince; conforme a las hipótesis establecidas en el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por las consecuencias de hecho y de derecho que pudieran derivar en el futuro con las inminentes actualizaciones al saldo total que se pactó en el crédito hipotecario.**

"Ahora bien, en lo que concierne a la materia de la suspensión definitiva, resulta oportuno tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 2, 4, 5, 17, 20, 21, 167, 169, fracción I, 176, 178, 185 y 191, fracción II, de la de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que señalan lo siguiente:



"(se transcriben)

"Del contenido de los numerales previamente citados, resaltan las premisas normativas siguientes:

"• Se instaure con carácter obligatorio el beneficio de préstamos hipotecarios y financiamiento para la vivienda.

"• El Fondo de la Vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria.

"• El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es el organismo descentralizado encargado de administrar ese fondo.

"• El Fondo de la Vivienda se constituirá con las aportaciones que las dependencias y entidades realicen a favor de los trabajadores, conforme a su sueldo básico.

"• Los recursos del fondo se destinarán al otorgamiento de créditos para los trabajadores que sean titulares de las subcuentas de vivienda.

"• Cuando un trabajador reciba crédito para vivienda, el saldo de la subcuenta respectiva se aplicará como pago inicial.

"• Las dependencias y entidades tienen la obligación de retener de los sueldos del trabajador, los descuentos que éste debe cubrir al instituto con motivo del crédito para vivienda.

"• Esos descuentos no podrán exceder del treinta por ciento del sueldo básico.

"• Cuando no se hubieren hecho a los trabajadores los descuentos correspondientes, el instituto mandará descontar hasta un treinta por ciento del sueldo o pensión, mientras el adeudo no esté cubierto; en caso de que la omisión sea atribuible al trabajador se le mandará descontar hasta un cincuenta por ciento del sueldo básico.



Con base en lo expuesto, no es procedente conceder la medida cautelar solicitada por la quejosa, respecto de los efectos y consecuencias que se traducen en que las autoridades responsables se abstengan de realizar la actualización periódica de las unidades de medida y actualización (UMA), al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública *****, de dieciocho de noviembre de dos mil quince, conforme a las hipótesis establecidas en el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; toda vez que con dicha concesión se contravendrían disposiciones de orden público e interés social.

"Lo anterior es así, ya que la Unidad de Medida y Actualización es aplicable al cálculo de diversos índices para el pago de las obligaciones, como es la actualización al saldo total del monto del mutuo que la quejosa celebró con la autoridad responsable, puesto que así lo establece el artículo 26, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del tenor siguiente:

"(se transcribe)

"Como puede verse, la Unidad de Medida y Actualización (UMA) debe utilizarse como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales y estatales, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas ellas, y su uso es obligatorio para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en los términos que establezca la ley.

"Bajo ese contexto, si el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece que el saldo de los créditos otorgados a los trabajadores se revisará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que se aumente el salario mínimo, que se traduce en la unidad de medida y actualización (UMA); es inconcuso que la medida cautelar solicitada por la recurrente, constituye la materialización de una norma constitucional de orden público que no puede suspenderse bajo ningún parámetro.



"Esa obligatoriedad impuesta en la Norma Suprema respecto del uso de la UMA, fue considerada, tácitamente, por el Juez de Distrito como una restricción, al haber citado en apoyo de sus argumentos la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), cuyo rubro y texto son:

"DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.' (Se tiene por transcrita)

"Por tanto, si el razonamiento del Juez de Distrito se basa en una obligación constitucional que, por su naturaleza implica una restricción, ya que es la UMA la que debe ser utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes; entonces, debe colegirse que ninguno de los documentos exhibidos por la quejosa con su demanda de amparo podría variar el sentido de lo resuelto en la resolución recurrida, al derivar la negativa de la suspensión solicitada del contenido de un precepto constitucional que, indiscutiblemente, rige en el supuesto de hecho en que se ubican los actos reclamados.

"Además, al no concederse la suspensión, no se causa una afectación directa a la quejosa ya que los descuentos que se le hacen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no pueden exceder del 30 % de su sueldo básico.

"Similar criterio se sostuvo al resolverse el recurso de queja 125/2021, el veintitrés de agosto de dos mil veintiuno.

"Por otro lado, no asiste razón a la recurrente que existe la obligación de aplicar el principio pro persona en su favor, previsto en el artículo 1o., párrafo segundo, de la Constitución Federal –inciso c)–.



"Ello, porque ese principio, por sí mismo, no hace procedente la suspensión definitiva solicitada, pues en el caso, que se analiza la quejosa no cumple con los requisitos establecidos en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, de modo que no se puede acudir a la norma más amplia o a la interpretación de la misma, considerar de otra manera resultaría contraria al interés social; de ahí que no es posible conceder la suspensión.

"Igualmente resulta infundado el argumento señalado en el inciso f) atinente a que le causa perjuicio la resolución recurrida, en virtud de que el Juez invocó tesis de anteriores épocas sin que resulten aplicables las cuales se sustentan en la teoría clásica de que la suspensión no puede tener efectos reparadores o positivos.

"Lo anterior es así, pues el hecho de que actualmente la suspensión pueda tener efectos reparadores, ello no implica que los criterios citados por el juzgador no sean aplicables en su totalidad, pues por su naturaleza los actos pueden ser consumados, sin embargo, sus efectos y consecuencias pueden ser reparados de cumplirse con los requisitos de procedencia de la suspensión definitiva; sin embargo, como ya se vio en caso concreto no sucede.

"Ahora, tocante al argumento que se resume en el inciso h) en el sentido de que la resolución recurrida, no cumple con los principios de congruencia y exhaustividad por no atender todos los tópicos que se expusieron en la demanda al solicitar la medida cautelar, ya que el principio de congruencia en las resoluciones jurisdiccionales, ha sido definido por la Primera Sala del más alto tribunal del país al resolver la contradicción de tesis 71/2014, que dio lugar a la emisión de la jurisprudencia de rubro: 'LITIS EN EL JUICIO NATURAL. PARA SU FIJACIÓN DEBE ATENDERSE A LAS ACCIONES COMPRENDIDAS EN LA DEMANDA Y LA CONTESTACIÓN Y NO A LAS ASENTADAS EN EL AUTO ADMISORIO DE AQUÉLLA (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA).'

"Resulta infundado.

"Ello es así, pues de la lectura integral de la demanda de amparo y del escrito mediante el cual se solicitó la suspensión de los actos, se advierte



que la medida cautelar fue solicitada en relación con la actualización periódica de las unidades de medida y actualización al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública número *****.

"Luego en relación con la aplicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Juez de Distrito consideró lo siguiente:

"...

"Desde este punto de vista, se considera que con la concesión de la suspensión para los efectos que solicita la promovente, esto es para que no se le aplique la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en específico los artículos 163 y 185, relativos a la revisión y como consecuencia inmediata la actualización periódica unidades de medida y actualización (UMA) al saldo total monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública número 1420, pasada ante la fe del notario número Uno de la Segunda Demarcación notarial en el Estado de Morelos, se contravendrían disposiciones de orden público.

"Se afirma lo anterior puesto que el artículo 26 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis dispone que:

"(se transcribe)

"Como se advierte de la anterior transcripción, la Unidad de Medida y Actualización (UMA) es utilizada, como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales.

"Así el artículo tercero transitorio del referido decreto establece que: (se transcribe)

"Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 1aVJ. 2/2012 (9a.) sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, página 533 registro digital: 160267 de rubro: «RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.»

"En esas condiciones, al contravenirse disposiciones de orden público, no se satisface la segunda de las exigencias que dispone el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, se niega suspensión definitiva. ...'

"De lo transcrito se advierte que el A quo correctamente consideró que la aplicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se traducían en la revisión y como consecuencia inmediata la actualización periódica unidades (sic) de medida y actualización (UMA) al saldo total monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública número *****; por lo que el Juez fue congruente con lo solicitado.

"Por tanto, con dicha sentencia impugnada en los aspectos analizados se encuentra debidamente motivada y cumple con los lineamientos contenidos en los artículos 74 y 75 de la Ley de Amparo, referentes a la congruencia interna y externa de una sentencia. De ahí lo infundado del argumento hecho valer por la recurrente en ese sentido.

"Sobre el particular tiene aplicación el criterio de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se cita:

"SENTENCIAS, CONGRUENCIA DE LAS.' (Se tiene por transcrita)

"Consecuentemente, no tienen aplicación al caso concreto, las tesis que cita la recurrente en su motivo de agravio, de conformidad con las consideraciones expuestas.

"En diverso aspecto, deviene inoperante el argumento que se contienen en el inciso g) tocante a que a la luz de los nuevos paradigmas de la Ley de amparo vigente, y tomando como base el artículo 1 constitucional y los



ordinales 1, 6 y 8 del Pacto de San José, los cuales refieren el derecho humano a tener un recurso efectivo, debe dejarse atrás la teoría clásica de que todos los actos son consumados y que no puede adelantar efectos en la medida cautelar por ser el fondo del asunto principal.

"Ello es así, pues la sola afirmación en los agravios de que las normas reclamadas son inconvencionales, o alguna expresión similar, sin precisar al menos qué norma en específico y cuál derecho humano está en discusión, imposibilita a los Jueces de Distrito y a los Magistrados de Circuito, según corresponda, a realizar el control de constitucionalidad y convencionalidad.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 123/2014 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO DEBE SATISFACER REQUISITOS MÍNIMOS CUANDO SE PROPONE EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.'(Se tiene por transcrita)

"Ahora, en relación con el alegato de la inconforme contenido en el inciso j), tocante a que el Juez de Distrito no tomó en cuenta los precedentes invocados en su demanda de amparo; al respecto debe decirse que la omisión alegada resulta intrascendente, pues como se estableció en líneas anteriores, si el artículo 26, apartado B, Constitucional, establece que la Unidad de Medida y Actualización es aplicable al cálculo de diversos índices para el pago de las obligaciones, como es la actualización al saldo total del monto del mutuo que la quejosa celebró con la autoridad responsable, es evidente que al existir una restricción constitucional, no puede desvincularse de la obligación establecida en el citado precepto de la Carta Magna.

"Consecuentemente, respecto de lo peticionado en el inciso k), relativo a la denuncia de contradicción criterios resueltos en los recursos de revisión 122/2019 y 25/2020, el primero por el Segundo Tribunal Colegiado, y el segundo por el Primer Tribunal Colegiado, ambos en Materia de Trabajo de este Circuito y el criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este Circuito al resolver el recurso de queja 74/2021; cabe



precisar que sobre el particular, existe criterio jurisprudencial P./J. 20/2014 (10a.) de rubro:

"DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.', en el que nuestro máximo Tribunal del país ha sostenido que si en la constitución hay una restricción expresa al ejercicio de un derecho, debe estarse a lo que establece el texto constitucional; luego entonces si el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece que el saldo de los créditos otorgados a los trabajadores se revisará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que se aumente el salario mínimo, que se traduce en la unidad de medida y actualización (UMA); es inconcuso que la medida cautelar solicitada por la recurrente, constituye una restricción constitucional que no puede desvincularse a la inconforme de la obligación establecida en el multicitado artículo 26, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En consecuencia, ante lo inoperante e infundados de los agravios que se hicieron valer por la recurrente, lo procedente es, confirmar la interlocutoria recurrida que negó la suspensión definitiva de los actos reclamados.

"SÉPTIMO.—ESTUDIO DE LA REVISIÓN ADHESIVA DEL TERCERO INTERESADO *** ***** ***** ***** ***** *******. Dado que respecto de los actos precisados en los incisos **a)** –atribuidos a las autoridades legislativas– se negó la suspensión definitiva solicitada, porque dichos actos se consumaron en el mismo momento de su emisión, promulgación, aprobación, expedición y publicación de los artículos 163 y 185, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, debe declararse **sin materia** el medio de defensa adhesivo intentado por el aludido tercero interesado, pues el estudio de los agravios hechos valer en el adhesivo se torna innecesario, dada su naturaleza accesoria. ..."



cuándo debe entenderse que se afecta el 'orden público' e 'interés social' para resolver sobre la suspensión del acto y, aunque no se ha establecido un criterio que, de manera concluyente, defina lo que debe entenderse por esos conceptos, a partir de los ejemplos consignados en el referido numeral 129, es factible estimar, que se produce esa situación cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría, conforme al criterio jurisprudencial que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Ilustra lo anterior, la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 343, Tomo VI, materia común, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, que expresa:

"SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA.' (Se tiene por transcrita)

"Así que, 'orden público' e 'interés social' son nociones íntimamente vinculadas, en tanto que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población; mientras que el segundo, se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad o bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno.

"Por consiguiente, el orden público y el interés social se afectan cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría; y en esos casos, no será procedente la suspensión solicitada al no actualizarse el requisito previsto en la fracción II del referido artículo 128.

"Precisado lo anterior, ahora se toma en cuenta que la parte quejosa, en lo que interesa, solicitó la suspensión en los siguientes términos:

"Respecto al tema de la suspensión, cuando el amparo se promueve en contra de normas generales, el artículo 148 de la Ley de Amparo, establece lo siguiente: (se transcribe)



"Así, de la intelección de este precepto se advierten dos aspectos sustanciales en la suspensión, tratándose de juicios de amparo en los que se cuestione la constitucionalidad de una norma general.

"Tratándose de normas autoaplicativas, lo que implica que no se señale un acto concreto de aplicación, la suspensión se otorgará para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la quejosa.

"Mientras que en el caso de normas heteroaplicativas, controvertidas con motivo del primer acto de aplicación, la suspensión, además de lo expresado para normas autoaplicativas, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación.

"En ese sentido, en ambos casos, ya sea tratándose de normas autoaplicativas o heteroaplicativas, la finalidad de la suspensión en el caso del juicio de amparo contra normas generales consiste en que, a través de dicha medida, la norma reclamada no produzca efectos que lesionen la esfera jurídica de la parte quejosa, por lo que en el presente caso se atienden todos los requisitos de procedencia.

"• Que el quejoso únicamente solicita la suspensión contra la aplicación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en específico los artículos 163 y 185, relativos a la revisión y como consecuencia inmediata la actualización periódica de las Unidades de Medida y Actualización (UMA) al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública con la finalidad de que se realice las actualizaciones de referencia.

"• La parte quejosa, conforme a los artículos 128, 129, 135, 147, 148 y 149 de la Ley de Amparo, acreditó los requisitos siguientes:

"• **a)** La existencia del acto de aplicación y, por ende, dada la naturaleza del acto permite su paralización.

"• **b)** Si se reunieron los requisitos establecidos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, es decir, que el quejoso solicitó la suspensión y que no se persiga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; y



"• c) No resulta necesario exigir una garantía en caso de que proceda la suspensión, porque no se ocasionan daños o perjuicios a tercero, o bien, se trate de actos relativos a contribuciones o créditos de naturaleza fiscal.

"• Que si bien la aplicación de los preceptos tildados de inconstitucionales se materializó, en el momento en que se realizó la protocolización del 'contrato de compra-venta y de hipoteca ante las instituciones del ISSSTE, lo cierto es que la norma cuestionada sí tiene efectos hacia el futuro susceptibles de paralizarse, en términos de los artículos 135 y 148 de la Ley de Amparo; y son precisamente esos efectos respecto de los cuales se pide, al indicar su pretensión de que se le otorgue la providencia cautelar respecto de las retenciones subsecuentes se realicen conforme a los saldos establecidos primigeniamente sin la actualización combatida.

"• Que conforme a la normatividad del ISSSTE vigente al momento de la firma de la escritura, se deben cubrir los respectivos descuentos, pero sin la actualización que se combate.

"• Que la parte quejosa está a favor de que se realice descuento vía nomina, siempre y cuando sea la cantidad plasmada primigeniamente en la escritura que dio origen a los actos reclamados, las cuales se realizarán periódicamente según aprecia de las documentales que al efecto se exhiben, de ahí que se concluya que la aplicación del numeral impugnado tiene efectos futuros susceptibles de paralizarse, en términos del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"• Que además, conforme al numeral 148 de la Ley de Amparo, es viable otorgar la suspensión respecto de los efectos y consecuencias de una norma general, como lo es la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en sus artículos 163 y 185, relativos a la revisión y actualización periódica de las unidades de medida y actualización (UMA) al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública que al efecto fue exhibida en el juicio principal; por tanto, puede concederse la medida cautelar para el efecto de que no se realicen las actualizaciones conforme a las normas reclamadas, pues esa es la consecuencia del precepto reclamado y precisamente para eso se solicitó la suspensión.



"• Que también se satisfacen las exigencias previstas por el artículo 128 de la Ley de Amparo, pues la quejosa solicita expresamente la suspensión de los actos reclamados, a fin de que no se realice la actualización ya que no se causa perjuicio al interés social, pues si bien la sociedad está interesada en que el ISSSTE realice una amplia recaudación para satisfacer las necesidades de la población, lo cierto es que la medida suspensiva no implica exentar a la quejosa de cumplir sus obligaciones, sino únicamente de manera provisional, le permitirá exentar la actualización de los saldos a su cargo, cuya prohibición está cuestionada; además de que está garantizada los descuentos vía nómina.

"• Que la medida cautelar tampoco contraviene disposiciones de orden público, pues no se permite a la accionante inobservar sus obligaciones contraídas con las autoridades responsables; tampoco se impide a las autoridades verificar el correcto cumplimiento de aquéllas.

"• Que en virtud de los tópicos antes expuestos, se pide al Juez de Amparo conceda la suspensión para el efecto de que el quejoso trabajador se abstenga de realizar las retenciones sustentadas en las normas aludidas, hasta tanto se resuelve el fondo del asunto.

"• Ahora, la medida cautelar está relacionada con la determinación de contribuciones, en términos del artículo 135 de la Ley de Amparo, surtirá efectos desde luego, pero la continuación del surtimiento de efectos se condicione a que el quejoso continúe realizando las aportaciones que se plasmaron en la escritura de mérito, sin contemplar las actualizaciones tildadas de inconvencionales ante la autoridad exactora por cualquiera de los medios permitidos en la legislación del ISSSTE, mediante los descuentos vía nómina que se realicen por el monto a que ascienda la cantidad a pagar derivada del acto de aplicación concreto que motiva el juicio de amparo pero sin el aumento que se reclama.

"• Se implora al órgano constitucional, que no fije una garantía en determinada cantidad, pues por los efectos de la suspensión se encuentra materialmente imposibilitado para determinarla; sin embargo, la quejosa está de acuerdo de que se sigan realizando los descuentos primigeniamente plasmados en la escritura de mérito, sin las actualizaciones que se impugnan en esta vía.



"• En conclusión, según lo prevé el numeral 148 de la Ley de Amparo, sí es posible conceder la medida cautelar respecto de los efectos y consecuencias de las normas reclamadas, porque puede producir una afectación en la esfera jurídica de la impetrante.

"• Ya que una de las finalidades que tiene la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo es detener los efectos jurídicos y materiales que éstos pueden llegar a producir, con el fin de que no se destruya la materia del amparo o se produzcan detrimentos de difícil o imposible reparación a la parte quejosa; motivo por el cual no puede considerarse que la medida cautelar resulte improcedente por el sólo hecho de que los actos que se reclamaron de las ahora recurrentes tengan naturaleza de actos legislativos.

"• Sin que esté de más precisar que la suspensión se solicita respecto de los actos reclamados; es decir, tanto del acto legislativo, como del acto de aplicación y sus consecuencias. Siendo ello relevante, debido a que el juzgador debe distinguir entre uno y otro al pronunciarse sobre el otorgamiento de la medida cautelar. ...'

"Al respecto, el juez de Distrito estimó negar la suspensión definitiva respecto del acto de aplicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 'lo que se traduce en el descuento que se realiza vía nomina en relación al acto jurídico contenido en la escritura pública número ***'.**

"Sostuvo que conforme a la fracción X, del artículo 107, constitucional, el órgano jurisdiccional debe analizar el acto ponderando la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social, a efecto de resolver sobre la concesión de la suspensión del acto reclamado.

"Indicó que la nueva regulación del juicio de amparo, específicamente el artículo 147 de la Ley de Amparo, admite abiertamente la posibilidad de restablecimiento en el derecho vulnerado, con motivo de la suspensión, sea jurídica o materialmente posible. Sin embargo, en el caso concreto, el análisis constitucional que se efectúe respecto de la validez o no de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los



Trabajadores del Estado, será materia del fondo de la resolución que en su caso se emita en el juicio principal, no así de la suspensión.

"Argumentó, que de concederse la suspensión conllevaría que el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) no proporcionara sus servicios, consistentes en establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito para la adquisición de alguna propiedad, así como la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de ésta.

"De ahí que, estimó improcedente la medida cautelar solicitada porque se afectaría el orden público que es de interés para la sociedad, en términos del artículo 167, párrafo segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al instituir que el Fondo de la Vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los Trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. Estos préstamos se harán hasta por dos ocasiones, una vez que el primer crédito se encuentre totalmente liquidado.

"Determinación que se considera parcialmente incorrecta y por ende, fundado el tercer concepto de violación, aun suplido en la deficiencia de la queja en términos del artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo.

"En efecto, el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice: (se transcribe)

"Como puede verse, el precepto constitucional transcrito, prevé una de las bases mínimas y fundamentales de la seguridad social, como lo es la necesidad de los trabajadores que prestan servicios al Estado de contar con una vivienda y, con esa intención se ordenó la creación de un fondo nacional de vivienda para constituir depósitos en favor de los trabajadores y así establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar crédito barato y suficiente para la adquisición de habitaciones, de tal manera que se logre satisfacer ese reclamo social.



"Los artículos 4, 5, 6, 167, 169, 185 y 189 de la Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en lo conducente, establecen:

"(se transcriben)

"Conforme a esos numerales, el fondo de la vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamo con garantía hipotecaria para la adquisición o construcción de vivienda, entre otros conceptos, y la forma de pago de ese crédito será mediante descuentos que no podrán ser superiores al treinta por ciento del salario, los que deberán realizarse desde el momento en que se otorgue el crédito respectivo y hasta un plazo de treinta años; recursos que el Instituto deberá aplicar a nuevos créditos en favor de los trabajadores o bien, invertirlos en tanto los aplica.

"Por consiguiente, cuando el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través del Fondo de la Vivienda, otorga créditos hipotecarios para la vivienda y ordena los descuentos para el pago de esos créditos a fin de recuperar esos recursos, lo hace en cumplimiento de la norma constitucional que garantiza el derecho de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, de obtener habitaciones baratas, cómodas e higiénicas, conforme al sistema de financiamiento desarrollado en la ley, en el que se destaca que la forma de pago será mediante descuentos que no excederán el treinta por ciento del sueldo básico de los trabajadores.

"Así, dado la finalidad por el que se constituyó el fondo para la vivienda de los trabajadores, es patente que no sólo está dirigido a beneficiar al trabajador, sino a la familia en su conjunto, con lo que se garantiza el interés social y el orden público, en virtud de que los recursos que recupera mediante los descuentos respectivos para el pago de un crédito hipotecario que hubiere otorgado, favorecen a la colectividad, en función de su reinversión u otorgamiento de otros créditos de vivienda.

"En atención a lo anterior, es cierto que no procedería la medida cautelar contra los descuentos para el pago de los referidos créditos hipotecarios,



porque con la concesión se afectaría el interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, particularmente, los artículos 123, apartado B, fracción XI, inciso f), de la Constitución Federal; 4, fracción I, 167 y 169, fracción I, de la Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues el hecho de que al Fondo de la Vivienda no se le permita recuperar sus recursos, podría afectar el sistema de financiamiento que opera y por consiguiente, que el Instituto no pueda hacer frente a su objetivo de otorgar créditos baratos y suficientes para la adquisición de habitaciones, mediante el otorgamiento de préstamos hipotecarios para lograr satisfacer ese reclamo social de contar con una vivienda.

"Sin embargo, en el caso, la medida suspensiva se solicitó no para que se deje de descontar el pago del referido crédito, sino para que no se realicen las actualizaciones a que se refiere el artículo 185 de la Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, esto es, 'la actualización periódica de las Unidades de Medida y Actualización (UMA) al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública con la finalidad de que se realice las actualizaciones de referencia,' cuya inconstitucionalidad reclama al considerar que sería una especie de doble interés el que se estaría aplicando, que incluso elevaría el crédito a un financiamiento más alto que un ordinario en una institución bancaria, y dejaría de ser accesible y barato, como lo expresa en los conceptos de violación vertidos en su demanda.

"El quejoso en la solicitud, refirió estar a favor de que se realice descuento vía nomina, pero que sea la cantidad plasmada primigeniamente en la escritura que dio origen a los actos reclamados.

"Así en atención a la apariencia del buen derecho y el interés social, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, y teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada con relación a la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones; contrario a lo resuelto por el Juez de Distrito en el auto impugnado, no se transgreden dichas cuestiones.



"Lo anterior, porque se considera que de concederse la medida cautelar solicitada por el quejoso no se transgredirían disposiciones de orden público ni se perjudicaría el interés social, pues no existe medio de prueba alguno que evidencie, que la medida cautelar de que se trata impida al organismo de vivienda (FOVISSSTE) realizar su cobro, o que en modo alguno impacte en la funcionalidad del mismo, o se prive a la colectividad derechohabiente de la prestación de los servicios hipotecarios.

"En efecto, no existe medio de prueba o dato concreto alguno que acredite por lo menos indiciariamente que de no realizarse la respectiva actualización, con motivo de la suspensión solicitada, efectivamente se ocasionarían perjuicios trascendentales al orden público y al interés social, esto es, que el instituto de vivienda responsable no pudiera prestar sus servicios y cumplir con sus objetivos; por lo que es claro que no existe razón, en principio, para negar el otorgamiento de la providencia cautelar de que se trata, bajo el argumento de una pretendida afectación en abstracto al interés social.

"Además, si en la sentencia definitiva se resuelve que no le asiste razón en su pretensión, es evidente que el Instituto estaría en posibilidad de cobrarle la actualización, así como los intereses que se hubieren generado.

"En esa guisa, se concluye, que este Tribunal Colegiado, con los elementos que cuenta no advierte que al concederse la medida cautelar se violente lo dispuesto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

"Al respecto es dable observar, por analogía con el caso, la tesis de jurisprudencia PC.V. J/22 A (10a.), sustentada por el Pleno del Quinto Circuito, cuyo criterio se comparte, y que a la letra dispone:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PROCEDE OTORGARLA EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA LA RETENCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 25, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA.' (Se tiene por transcrita)

"En ese sentido, si la materia del juicio de amparo consiste, entre otros, determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 185 de



la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y su consecuencia en la aplicación como lo es 'la actualización periódica de las Unidades de Medida y Actualización (UMA) al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública con la finalidad de que se realice las actualizaciones de referencia.', es procedente conceder la suspensión para el efecto exclusivo de restringir a partir de ese momento dicha actualización en controversia, puesto que de continuar con su realización y resultar que ésta es injustificada, se causarían al quejoso perjuicios de difícil reparación derivado de que si bien en la sentencia de concesión se puede ordenar el reintegro de lo descontado, no se puede reparar la afectación que causaría el hecho de descontar más de la mensualidad pactada y merma en su salario, hasta tanto se decida el juicio en lo principal.

"Sin que ello implique darle efectos restitutorios a la suspensión, al no dejar insubsistente el acto reclamado sino mantener viva la materia del juicio, a fin de que sea la ejecutoria de amparo la que, en su caso, permita a la autoridad responsable ejecutar el acto en sus términos o restituir al agraviado en el goce de sus derechos. Máxime que no se trata de actos en los cuales se ordene devolver los salarios descontados, sino las subsecuentes retenciones.

"En el entendido, de que con lo anterior, no se prejuzga sobre la constitucionalidad o no de tales actualizaciones salariales para el pago de vivienda, ya que la desincorporación de esa condición jurídica es en todo caso, precisamente, el tema a dilucidar en el fondo del asunto y, por ende, será materia de la sentencia que se dicte en el juicio en lo principal, en la que se decidirá sobre el restablecimiento en el goce del derecho afectado y, los efectos que éste debe comprender, en su caso.

"Aunado que el artículo 148 de la Ley de Amparo dispone que cuando se reclame una norma heteroaplicativa, como en el caso, la suspensión tiene el efecto, además, de suspender las consecuencias del acto concreto de aplicación.

"Finalmente, debe tenerse en cuenta que en este caso concreto, no existe dato que permita considerar que la concesión de la medida cautelar cause perjuicio a tercero, para el efecto de fijar garantía en términos del



artículo 132 de la Ley de Amparo, pues como se vio, el quejoso está de acuerdo en el descuento para el pago por concepto del crédito de vivienda que le fue otorgado por el FOVISSSTE.

"En mérito de lo anterior, en la materia de la revisión se impone modificar la determinación tomada en el auto recurrido de negar la suspensión solicitada y, en consecuencia, al reunirse en el caso los requisitos establecidos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, con fundamento en el artículo 138, fracción I, de la invocada, se concede la suspensión definitiva a la parte quejosa, para el efecto de que las responsables suspendan la revisión y actualización periódica de las unidades de medida y actualización (UMA) al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública *****. ..."

14. Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, con sede en Cuernavaca, Morelos** al resolver el recurso de queja **74/2021**, promovido por la quejosa y recurrente, ***** , en lo relativo, estableció:

"...SEXTO—**Estudio.** La materia de esta queja lo constituye el auto de **ocho de marzo de dos mil veintiuno**, dictado en el incidente de suspensión derivado del juicio de amparo **39/2021**, radicado en el Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Morelos, en el cual se le **negó la suspensión provisional** solicitada por la quejosa ***** .

"Las normas generales y actos reclamados por el quejoso son los siguientes:

"**A)** De las **autoridades ordenadoras:** Presidente de la República, Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y Senadores, Secretario de Gobernación y Director del Diario Oficial de la Federación, reclamó, en el ámbito de sus competencias, **la aprobación, expedición, promulgación y publicación de los artículos 163 y 185, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

"**B)** Y de las **autoridades ejecutoras:** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Junta Directiva, Comisión Ejecutiva del



Fondo de Vivienda, Subdirección de Crédito, Unidades Administrativas Centrales y Vocal Ejecutivo del Fondo de Vivienda, todas del referido Instituto, reclamó el orden de **uno de febrero de dos mil veintiuno**, para realizar la actualización del valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) que incrementa el saldo insoluto de su crédito hipotecario *****, a partir del uno de febrero de este año.

"Ahora, por razón de método, se hace una síntesis de los **agravios** formulados por la recurrente, a razón de la esencia de sus planteamientos:

"1. Que se deben ponderar las consecuencias jurídicas de los actos reclamados, cuyos efectos son de difícil reparación, los que se causarán a la parte quejosa, al ser un acto negativo con efectos positivos, aplicando la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, lo que no se atendió en el auto recurrido.

"2. Que no se ponderó el interés suspensivo, ni se pronunció el juez de Distrito sobre las pruebas ofertadas en el incidente respectivo y que obran en el cuaderno principal, a pesar de que se le solicitó cuando se pidió la suspensión provisional.

"3. Que depara perjuicio el auto recurrido, al sustentarse en la teoría clásica de que la suspensión no puede tener efectos reparadores o positivos, ya que son propios de la suerte principal; además de que la parte quejosa sí cumplió con todos los requisitos de procedencia para el otorgamiento de esa medida suspensiva, enfatizando que el acto reclamado tiene palpables y evidentes vicios de ilegalidad, entonces en las condiciones de probable inconstitucionalidad se confrontará con el orden público y el interés social, pero antes una visión concreta y valorada, y en conjeturas abstractas; señalando que se le afecta directamente su patrimonio ante el injusto aumento de su saldo crediticio conforme a las normas reclamadas, y por el simple transcurso del tiempo, por lo que debió analizarse el acto reclamado bajo la luz de un crédito barato y la apariencia del buen derecho, pidiendo la aplicación de la suspensión ponderativa.

"4. El auto recurrido no cumple con los principios de congruencia y exhaustividad, dado que se cumplieron con los supuestos regulados en los artículos 128 y 139 de la Ley de Amparo, sin que se infiera daño a la colectividad al con-



ceder la suspensión para el efecto de que no se materialicen los efectos y consecuencias de la actualización del saldo hipotecario.

"5. Que le agravia que el juez de Distrito no haya actuado conforme lo dispuesto en el artículo 148, en relación con la fracción II, del numeral 128, ambos de la Ley de Amparo, ya que con la suspensión no se produce mayor perjuicio a la sociedad, sin que la parte quejosa se oponga a realizar el pago de las cantidades primigeniamente, únicamente que no se actualice el saldo insoluto con base en las normas reclamadas; lo que no infringe el interés social ni contraviene disposiciones de orden público, pues esa circunstancia no afecta a los demás derecho habientes del ISSSTE.

"6. Que el juez federal fue omiso en atender el hecho notorio que se invocó, consistente en la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 122/2019, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito.

"Por cuestión de orden lógico, el estudio de los agravios se abordará en una secuencia distinta a la en que fueron propuestos por la recurrente.

"En primer término, es **fundado pero inoperante** el agravio reseñado con el **número 6**.

"Es verdad que el juez federal fue omiso en atender el hecho notorio que se invocó, consistente en la ejecutoria de diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, en amparo en revisión 122/2019, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito; empero, tal criterio aislado no resultaba vinculante ni obligatorio en términos de lo previsto en el artículo 217 de la Ley de Amparo.

"Por otra parte, se estiman **infundados** los agravios identificados con los números **1** (uno), **3** (tres), **4** (cuatro), y **5** (cinco), los que están orientados a controvertir el argumento del juez federal de que no era procedente conceder la suspensión provisional en virtud de que se afectarían cuestiones de **orden público** y de **interés social**, así como la falta de aplicación de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora.



"De conformidad con el artículo 147, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, en los casos en que la suspensión sea procedente, atento a la naturaleza del acto reclamado, de ser jurídica y materialmente posible, el órgano jurisdiccional podrá restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado.

"Lo anterior, siempre que éste la haya solicitado, el juzgador determine que no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, se pondere la apariencia del buen derecho, así como que no existe constancia de que sea imposible restituir provisionalmente al quejoso en el goce de los derechos que estima violados, por haberse consumado el acto reclamado irreparablemente, pues de cumplirse dichos requisitos, procede concederla con efectos restitutorios.

"En términos de los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 138 de la Ley de Amparo, el juzgador, atento a la naturaleza del acto reclamado, tiene la obligación de ponderar la apariencia del buen derecho que con la concesión de la medida cautelar puede corresponder al quejoso y la afectación que dicha medida pueda ocasionar al interés social, para que derivado de ese análisis, determine si es o no factible conceder la suspensión, determinando hipotéticamente, con base en un conocimiento superficial del caso, la existencia del derecho cuestionado y las probabilidades de que la sentencia de amparo declare la inconstitucionalidad del acto.

"Conforme a lo anterior, el órgano de amparo debe realizar un estudio simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con la posible afectación que pueda ocasionarse al orden público o al interés social con la suspensión del acto reclamado, estudio que debe ser concomitante al no ser posible considerar aisladamente que un acto pudiera tener un vicio de inconstitucionalidad sin compararlo de manera inmediata con el orden público que pueda verse afectado con su paralización, y sin haberse satisfecho previamente los demás requisitos legales para el otorgamiento de la medida.

"Todo ello, desde luego, en el entendido de que, aunado a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, **es inexcusable** que se demuestre la **no afectación al interés social ni al orden público** con el otorgamiento de la medida



y el cumplimiento de los demás requisitos previstos en la Ley de Amparo, pues de existir esa afectación y ser mayor que la que resentiría la parte quejosa, según se aprecie de sus pretensiones, la suspensión sería **improcedente** e innecesario un análisis en cuanto al efecto más eficaz que habría de dársele.

"El primer aspecto que analizó el juez de Distrito en el auto recurrido para negar la suspensión provisional respecto de la aplicación de los artículo 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fue la correcta aplicación e interpretación que hizo de los artículos 128 y 138, fracción I, de la Ley de Amparo, respecto a las consecuencias del acto de aplicación, al enunciar que esta medida era solicitada para que el ISSSTE, paralice la actualización periódica del saldo total de monto crédito hipotecario ***** de la quejosa, conforme al valor de las unidades de medida y actualización (UMAS), toda vez que afirmó, de concederse la suspensión de los actos se afectarían cuestiones de orden público e interés social.

"En adición, sostuvo que las actualizaciones de los créditos hipotecarios son el incremento al valor de la moneda pactada, el cual atiende a la política inflacionaria del país las cuales se basan en cálculos actuariales realizados por las dependencias competentes y los intereses es el monto generado por el costo pactado en la escritura pública; **por tanto, de concederse la medida suspensiva solicitada para que no se ejecuten los efectos de las disposiciones combatidas y por ende, se impida al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), cobrar los montos actualizados de los créditos, se afectaría la solvencia financiera de dicho instituto comprometiéndose su operatividad;** siendo que la sociedad está interesada en que el Estado mantenga vigente un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito barato y suficiente mediante préstamos con garantía; lo que se pondría en riesgo si se impide a dicho instituto actualizar con los factores que la ley prevea, los saldos de dichos créditos, al afectarse sus finanzas, siendo que la sociedad está interesada en que el Estado cumpla con los deberes explicados, que procuran la mejora de las condiciones de vida de la clase trabajadora.

"De ahí concluyó, que debía negarse el otorgamiento de la suspensión, pues de concederse para permitir que los trabajadores y en particular la aquí



quejosa, no cubra sus montos actualizados de los créditos, pondría en riesgo la operatividad financiera del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (**ISSSTE**); porque al no recuperar la inversión erogada con motivo de esos préstamos, estaría disminuida su capacidad económica para cumplir con las funciones que le fueron encomendadas, que son de indudable interés público, generando incertidumbre acerca de la posibilidad para que siga operando el sistema de financiamiento que permita a otros trabajadores obtener un crédito para la adquisición de alguna propiedad, así como la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de esta; con lo que se afectaría el orden público en razón de que es de interés para la sociedad, en términos del artículo 167, párrafo segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el mantenimiento de dicho sistema.

"También, el resolutor enfatizó que esa consideración que subsistía aún bajo el supuesto que aquí se analiza que se trata de la suspensión solicitada **por sólo un deudor**, puesto que la afectación que se observa no depende o se valora a la luz del monto que el instituto dejará de percibir de otorgar la medida, sino precisamente por la **trascendencia** y afectación que se general al interés social en caso de realizarse, pasando por alto el fin social que persigue dicho instituto.

"Tiene especial relevancia para confirmar la negativa de la suspensión provisional, el argumento del Juez A quo en el sentido de que se pondría en riesgo la operatividad financiera del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (**ISSSTE**), aun cuando se tratara de un solo deudor, en virtud de que el tema sometido a la litis constitucional tendría una trascendencia generalizada en todos los deudores de ese instituto, trastocando el normal desarrollo de los esquemas de pago que han sido implementados en aplicación a las normas generales reclamadas en el juicio de amparo del que emanó el incidente der (sic) suspensión, sin tener una certeza objetiva y real del impacto que se provoca a la quejosa al ejecutarse anualmente la actualización del saldo insoluto, al tener que apoyarse el Juzgador federal en ramas auxiliares para definir la merma económica alegada, lo que será tema de fondo y no propio de la cuerda incidental.

"En otro apartado, el juez de Distrito sostuvo:



"Máxime conforme a la **apreciación de la existencia de la apariencia del buen derecho, tampoco sea factible conceder la suspensión**, puesto que en un caso análogo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que la actualización de los créditos hipotecarios otorgados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), en función del aumento del salario mínimo general vigente no genera que el crédito pierda la calidad de «barato», puesto que el factor de actualización sólo toma en cuenta el efecto inflacionario, que produce la disminución del valor del dinero por el simple transcurso del tiempo, pues la actualización de una obligación dineraria no es otra cosa que traer a valor presente el monto de un adeudo. Lo anterior, fue plasmado en la Tesis 2a. XCI/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, de la Novena Época, página 197 del rubro: «INFONAVIT. EL FACTOR DE ACTUALIZACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 44 DE LA LEY DEL INSTITUTO RELATIVO NO PROPICIA QUE EL CRÉDITO DEJE DE SER BARATO, COMO LO DISPONE LA FRACCIÓN XII DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.»'

"Tales aseveraciones vertidas en el auto recurrido, **no conllevan determinar la omisión de aplicar la apariencia del buen derecho, como lo afirma la recurrente**, puesto que si bien al tenor de la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.) no puede invocarse ese requisito para **negar** la suspensión, ya que se podría considerar –de manera preliminar– que el acto reclamado en el juicio de amparo es constitucional, **lo cierto es que en la especie el Juez federal no omitió hacer el estudio correspondiente a la apariencia del buen derecho, como lo sostiene el aquí recurrente, sino que en realidad, lo que éste efectuó fue un estudio concomitante del perjuicio que pudiera ocasionarse al interés social o la contravención a disposiciones de orden público con el análisis preliminar de la constitucionalidad del acto reclamado, con lo que llegó a la conclusión de que no era posible otorgar la medida suspensiva solicitada al contravenir el orden público y al interés social, pero además que no era aparentemente inconstitucional**, lo que se comparte al tenor de las propias consideraciones que dan sustento al criterio jurisprudencial previamente invocado.



"En estas condiciones, al provocarse perjuicio al interés social y contravenirse disposiciones de orden público, además de no estimar en apariencia inconstitucional el acto reclamado, fue **correcto** que se **negara la suspensión provisional**; sin perjuicio de que una vez que el juez de Distrito se allegue de mayores elementos y datos, si así lo estimara conveniente, **estaría en aptitud de analizar nuevamente la actualización o no de los requisitos para otorgar la suspensión definitiva**.

"En este estado de cosas, este tribunal estima que resulta innecesario abordar el examen del agravio sintetizado como 2 (dos), en el que se adujo que el juez de Distrito no se pronunció sobre las pruebas ofertadas en el incidente respectivo y que obran en el cuaderno principal, pues atendiendo a las condiciones particulares del reclamo y que como se ha destacado la medida suspensiva solicitada contraviene el orden público y al interés social, ya que no podría variarse el sentido del auto recurrido, amén de que la ponderación de las pruebas de mérito, en su caso, la podrá hacer el juzgador de amparo al momento de pronunciarse respecto a la suspensión definitiva.

"En tales condiciones, lo procedente es declarar **infundado** el presente recurso de queja y confirmar el auto recurrido.

"Por lo antes expuesto, fundado y con apoyo además, en lo establecido por los artículos 97, fracción I, inciso b), 98 y 99, de la Ley de Amparo y 37, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; se, ..."

V. ANÁLISIS SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

15. En un primer aspecto de la presente contradicción de criterios, este Pleno Regional arriba al convencimiento de que la denunciada, entre los criterios expuestos en los recursos de revisión **25/2020** y **122/2019**, con el sostenido en el recurso de queja **74/2021**, es improcedente, por las razones que a continuación se exponen:



16. Efectivamente, del informe que rindió el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito**, se advierte que los criterios de referencia fueron motivo de denuncia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quedando radicadas con los números **97/2021, 113/2021 y 84/2022**, las que se tienen a la vista para resolver, en la plataforma del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), de donde se obtiene que, respectivamente, fueron resueltas los dos primeras en sesiones de treinta de junio y siete de julio de dos mil veintiuno, y que la última se desechó por auto de la presidencia de ese Alto Tribunal, de treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno

17. También de esas constancias se obtiene que por lo que se refiere a las contradicciones **97/2021 y 113/2021**, esa Segunda Sala determinó que debían declararse como inexistentes esas denuncias en idénticos términos, como se puede observar de lo resuelto en la segunda de ellas en la que se reiteró esa decisión y en la que, en lo conducente, se decidió:

"...

"86. De los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, se desprende que **no existe la contradicción de tesis denunciada**, ya que se advierten circunstancias fácticas que inciden en la forma en que se resolvieron los asuntos, por lo que no podría emitirse un criterio unificador que los resolviera.

"87. En primer lugar, se observa que al resolver el amparo en revisión en incidente de suspensión 25/2020, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito sostuvo que era procedente otorgar la medida cautelar solicitada respecto a la actualización periódica de las unidades de medida y actualización (UMA), conforme a las hipótesis establecidas en el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por las consecuencias de hecho y de derecho que pudieran derivar en el futuro con las inminentes actualizaciones que se pactó en el crédito hipotecario, toda vez de que ello se ajusta al supuesto previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, pues con la concesión de la suspensión de los actos no afectan disposiciones de orden público e interés social.



"88. El órgano colegiado señaló que una vez que se llevó a cabo el análisis de la escritura pública número ***** (*****), de once de septiembre de dos mil dieciocho, consideró que la medida suspensiva que solicitó la quejosa no fue para que se deje de descontar el pago (al saldo total) de \$ ***** (***** moneda nacional) que se pactó en el crédito hipotecario, sino para que no se realicen las actualizaciones a que se refiere el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya inconstitucionalidad reclama al considerar que sería una especie de doble interés el que se estaría aplicando y, que incluso, elevaría el crédito a un financiamiento más alto que un ordinario en una institución bancaria, y dejaría de ser accesible y barato, como lo expresa en los conceptos de violación vertidos en su demanda.

"89. En segundo lugar, al resolver el recurso de revisión 122/2019, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimotavo Circuito argumentó que no procedería la medida cautelar contra los descuentos para el pago de los referidos créditos hipotecarios, porque con la concesión se afectaría el interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, particularmente, los artículos 123, apartado B, fracción XI, inciso f), de la Constitución Federal; 4, fracción I, 167 y 169, fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues el hecho de que al Fondo de la Vivienda no se le permita recuperar sus recursos, podría afectar el sistema de financiamiento que opera y por consiguiente, que el Instituto no pueda hacer frente a su objetivo de otorgar créditos baratos y suficientes para la adquisición de habitaciones, mediante el otorgamiento de préstamos hipotecarios para lograr satisfacer ese reclamo social de contar con una vivienda.

"90. No obstante, sostuvo que en el caso que se sometió a su jurisdicción, la medida suspensiva se solicitó no para que se deje de descontar el pago del referido crédito, sino para que no se realicen las actualizaciones a que se refiere el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, esto es, 'la actualización periódica de las Unidades de Medida y Actualización (UMA) al saldo total del monto del mutuo que se plasmó en la escritura pública con la finalidad de que se realicen las actualizaciones de referencia.', cuya inconstitucionalidad reclama al



considerar que sería una especie de doble interés el que se estaría aplicando, que incluso elevaría el crédito a un financiamiento más alto que un ordinario en una institución bancaria, y dejaría de ser accesible y barato.

"91. El órgano jurisdiccional expuso que además, en la solicitud, el quejoso refirió estar de acuerdo con que se realice el descuento vía nómina, pero la cantidad plasmada primigeniamente en la escritura pública número ***** (*****), que dio origen a los actos reclamados.

"92. Se pone de manifiesto que al resolver los amparos en revisión en comento, ambos tribunales colegiados llegaron a conclusiones casi idénticas.

"93. Efectivamente, los referidos órganos jurisdiccionales determinaron que era jurídicamente viable conceder la suspensión definitiva para el único efecto de que no se realicen las actualizaciones a que se refiere el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"94. Consideraron, en cada caso, que debían continuar descontando a los trabajadores las cantidades estipuladas en las respectivas escrituras públicas que dieron origen a los créditos de que se trata, sin realizar las actualizaciones reguladas en el numeral 185 de la ley reclamada.

"95. En ese sentido, como se adelantó, ambos Tribunales Colegiados arribaron a posturas casi idénticas.

"96. En contrapartida, al resolver el recurso de queja 74/2021, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito determinó que lo procedente era negar la suspensión provisional solicitada.

"97. Precisó que se pondría en riesgo la operatividad financiera del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), aun tratándose de un solo deudor, en virtud de que el tema sometido a la litis constitucional tendría una trascendencia generalizada en todos los deudores de ese Instituto, trastocando el desarrollo de los esquemas de



pago que han sido implementados en aplicación a las normas generales reclamadas en el juicio de amparo del que derivó el incidente de suspensión.

"98. El Tribunal Colegiado sustentó que, al provocarse perjuicio al interés social y contravenirse disposiciones de orden público, además de no estimar en apariencia inconstitucional el acto reclamado, fue correcto que se negara la suspensión provisional; sin perjuicio de que una vez que el Juez Federal se allegara de mayores elementos y datos, si así lo estimara conveniente, estaría en aptitud de analizar nuevamente la actualización o no, de los requisitos para otorgar la suspensión definitiva.

"99. En ese sentido, al resolver el recurso de queja, el Tribunal Colegiado del conocimiento concluyó que debía negarse la suspensión provisional solicitada por la parte quejosa.

"100. Los razonamientos en cita evidencian que existen factores que pudieran variar respecto de las posturas adoptadas.

"101. El Primer Tribunal Colegiado y el Segundo Tribunal Colegiado, ambos en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito analizaron recursos de revisión en contra de los autos en los que se negó la suspensión definitiva solicitada.

"102. Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito conoció del recurso de queja interpuesto contra la negativa de otorgar una suspensión provisional.

"103. En ese primer aspecto, se estima que la naturaleza de los asuntos no es propiamente la misma, pues el recurso de queja (suspensión provisional) difiere de especificaciones previstas para el recurso de revisión incidental (suspensión definitiva).

"104. Por otro lado, el Primer Tribunal Colegiado y el Segundo Tribunal Colegiado, ambos en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito, sostuvieron que a partir de lo establecido en las escrituras públicas ***** (*****), y ***** (*****), respectivamente, que dieron origen a los actos reclamados, debía concederse la medida cautelar, para el único efecto de que se conti-



nuaran descontando las cantidades estipuladas sin que se realicen las actualizaciones a que se refiere el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

"105. El Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito estimó que se provocaba un perjuicio al interés social y una contravención a disposiciones de orden público, ya que de conceder la suspensión provisional se pondría en riesgo la operatividad financiera del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

"106. Dicha cuestión demuestra que no analizó documental alguna, tal como una escritura pública, en la que se ponderara la realización de actualizaciones a que se refiere el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, concurrentemente a un descuento al trabajador. Circunstancia que, se estima, no es reprochable al Tribunal Colegiado, debido a que, se insiste, se trataba de la queja interpuesta en contra del auto que decidió sobre la suspensión provisional.

"107. Además, no se inadvierte el hecho de que el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoctavo Circuito, al justificar la competencia para conocer del referido recurso de queja se surtía a favor de un Tribunal Colegiado de Circuito en Materia de Trabajo donde exista esa competencia especial, empero, que los órganos jurisdiccionales con competencia mixta podrían conocer de dichos medios de defensa cuando no exista competencia especializada.

"108. Es prudente invocar por las razones que informa, la jurisprudencia 2a./J. 213/2007, del rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ANALIZARON ASPECTOS DE VALORACIÓN JURISDICCIONAL.' (Se tiene por transcrita)

"109. Consecuentemente, ante las destacadas diferencias, esta Segunda Sala arriba a la conclusión de declarar inexistente la contradicción de criterios denunciada.



"110. **Idéntico criterio se adoptó en la sesión de treinta de junio de dos mil veintiuno, al resolver la contradicción de tesis 97/2021, por mayoría de cuatro votos de esta Segunda Sala.** ..." (lo subrayado y resaltado es propio).

18. Y, en el proveído de treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, emitido en la diversa contradicción de criterios **84/2022**, radicada en ese Alto Tribunal de Justicia, en lo relativo, se estableció:

"...Ahora bien, en el caso, ***** ***** ***** *****", parte recurrente en el amparo en revisión 67/2021 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimotavo Circuito, personalidad que se advierte de las constancias de cuenta, lo que, además de corrobora con la resolución dictada en el referido expediente, obtenida de la consulta en el Sistema de Seguimiento de Expedientes del Consejo de la Judicatura Federal (SISE), denuncia una posible contradicción de criterios entre el sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimotavo Circuito al resolver el amparo en revisión 67/2021, y el Tercer Tribunal y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo (sic) Circuito al resolver el recurso de queja 74/2021, en contra del criterio sostenido por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia de Trabajo del Décimo Octavo (sic) Circuito al resolver los amparos en revisión 25/2020 y 122/2019, por lo que se advierte, por una parte, que no procede la denuncia de contradicción de criterios entre los emitidos por el mismo órgano jurisdiccional, lo que se ha sostenido desde la Octava Época, como se advierte de la tesis 4a. VII/93, que lleva por rubro y datos de identificación los siguientes: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS, IMPROCEDENCIA DE LA DENUNCIACIÓN DE, SI SON SUSTENTADAS POR EL MISMO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.', por lo que en el caso no procede la denuncia entre el sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimotavo Circuito al resolver el amparo en revisión 67/2021, en contra del sostenido por el propio Tribunal Colegiado al resolver el amparo en revisión 25/2020, y, por otra parte, por lo que hace a la denuncia entre los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados Tercero en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo (sic) Circuito al resolver el recurso de queja 74/2021 y Segundo en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito (sic) al resolver el amparo en revisión 122/2019, la denunciante no es parte de ninguno de dichos asuntos, requisito indispensable para que proceda una contradicción de criterios de contradicción



de criterios de conformidad con los artículos 225 y 227, fracción I, de la Ley de Amparo, por lo que se impone concluir que la referida denuncia debe desecharse por notoriamente improcedente, sin que obste mencionar que mediante escrito recibido en este Alto Tribunal el seis de mayo de dos mil veintiuno, se denunció una posible contradicción de criterios entre los mismos Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito (sic) al resolver los amparos en revisión 25/2020 y 122/2019, en contra del criterio sostenido por el propio Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito (sic) al resolver el recurso de queja 74/2021, constancias con las que se formó la diversa contradicción de criterios 97/2021 y mediante acuerdo presidencial de trece de mayo de dos mil veintiuno se admitió y turnó a la Segunda Sala bajo la Ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, resuelta en sesión de treinta y uno de junio de dos mil veintiuno, con el resolutivo siguiente: 'ÚNICO. Es INEXISTENTE la contradicción de tesis denunciada', en consecuencia, resulta innecesario que este Alto Tribunal admita a trámite nuevamente una denuncia de contradicción de criterios respecto de las mismas resoluciones y entre los mismos órganos jurisdiccionales de amparo de los que ya se pronunció y declaró su inexistencia, lo que encuentra sustento en lo determinado por la Primera Sala de este Alto Tribunal en la tesis 1a. LXXXIX/2002 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. CUANDO LA DENUNCIA RESPECTIVA RESULTE NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE NO DEBE SER ADMITIDA A TRÁMITE.' ... en consecuencia, se impone concluir que la referida denuncia debe desecharse por notoriamente improcedente. ..."

19. Transcripciones de las que se pone de relieve que la cuestión aquí debatida, consistente en si procede conceder la suspensión del acto reclamado en la vía de amparo indirecto, contra la aplicación del artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, consistente en la actualización periódica del saldo insoluto del crédito hipotecario otorgado por el Fondo de Vivienda de ese Instituto, en el porcentaje en que se incrementa la unidad de medida y actualización (UMA), así como las conclusiones que al respecto se alcanzaron en los **recursos de revisión 25/2020 y 122/2019**, del índice **de los Tribunales Primero y Segundo en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito**, respecto del adoptado **por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de ese mismo Circuito Judicial, en el recurso de queja 74/2021**, fue materia de denuncia en las aludidas



contradicción es de criterios **97/2021** y **113/2021**, en las que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las declaró inexistentes; así como en la diversa **84/2022**, en la que la presidencia de ese Máximo Tribunal de Justicia en el País determinó que debía desecharse por improcedente; es inconcuso que esa circunstancia torna improcedente que este Pleno Regional aborde su estudio.

VI. ESTUDIO DE LA EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS.

20. En otro orden de ideas, cabe destacar que aun cuando es cierto que el criterio contenido en la sentencia recaída al **recurso de revisión 67/2021**, emitido por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito**, a través de la cual abandonó el diverso contenido en la sentencia recaída al recurso en revisión **25/2020**, no fue materia de denuncia en este asunto, este Pleno Regional, advierte la necesidad de integrar su análisis al mismo, esto es así ya que del análisis de la primera de esas ejecutorias se advierte que el criterio en ella contenido es contradictorio frente al aquí denunciado y, que a su vez sostiene el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito**, en el **recurso de revisión 122/2019**.

21. Lo anterior es congruente con la finalidad primordial que se persigue con la resolución de las contradicciones de criterios, que no es otra que la de generar seguridad jurídica a los gobernados, ante la disparidad de posturas que adoptan los Tribunales Colegiados de Circuito ante un mismo punto de derecho, máxime que los mismos constituyen, por regla general, los órganos terminales de nuestro sistema judicial.

22. Lo que se corrobora con lo que a ese respecto ha determinado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que, en aquellos casos en los que de los autos que conforman una contradicción se ponga en evidencia que, adicionalmente, existe otro que pudiera considerarse como divergente a los que originalmente fueron denunciados, el mismo debe tenerse presente para resolver, máxime que en ese sentido la denuncia formulada por el legitimado para ese fin, únicamente es un requisito de procedibilidad,



pero en términos de lo previsto por los artículos 226 y 227, de la Ley de Amparo, no necesariamente vincula a quien resuelve a constreñirse a la misma, con la sola limitante de que la decisión se tome por mayoría.

23. Ilustran lo expuesto, las tesis 2a. LXXVIII/2002 y 2a. V/2016 (10a.), de esa Segunda Sala, las cuales pueden ser localizadas, respectivamente, con los números de registros: 186635 y 2011246, en las páginas 447 y 1292, del Tomo XVI del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; y en el Libro 28, Tomo II, de julio de dos mil dos y marzo de dos mil dieciséis, cuyo contenido es:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL EXPEDIENTE RELATIVO DEBE QUEDAR INTEGRADO TANTO POR LOS CRITERIOS CONTRADICTORIOS MENCIONADOS EN LA DENUNCIA ORIGINAL COMO POR LOS SEÑALADOS POR EL PRESIDENTE DE ALGUNA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN EL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINÓ LA COMPETENCIA DE AQUÉLLA PARA CONOCER DEL ASUNTO. Aun cuando en el oficio de denuncia de una posible contradicción de tesis aparezca que ésta deriva de los criterios sustentados por determinados Tribunales Colegiados de Circuito, si del contenido del acuerdo emitido por el presidente de una de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determinó la competencia de aquélla para conocer del asunto, se aprecia que éste consideró también la posible contradicción con los criterios sustentados por otros tribunales no mencionados en la denuncia original, es indudable que, con fundamento en el artículo 197-A de la Ley de Amparo, debe tenerse por hecha la denuncia respectiva en ese sentido, ya que los Ministros del Máximo Tribunal de la República están facultados para denunciar la contradicción de tesis que estimen existe, por lo que el expediente de contradicción de tesis debe quedar integrado con todos los criterios considerados como contradictorios."

"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."

24. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que, por contradicción de criterios, debe entenderse cualquier discrepancia en el adoptado por órganos jurisdiccionales terminales, plasmada en argumentaciones lógico-jurídicas, que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que se hubiera emitido o no una tesis al respecto, pero relativas a un mismo punto de derecho, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación correlativo.

25. Así se tiene que, para que se configure una contradicción de criterios, se requiere que los tribunales contendientes, al resolver los asuntos de los que derivaron:

- a) Examinen hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean; y,
- b) Se llegue a conclusiones encontradas respecto de la solución que se da a la controversia planteada.

26. Por tanto, hay contradicción de criterios cuando se satisfagan los supuestos enunciados, sin que constituya un obstáculo para su existencia, el que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean idénticos en torno a los hechos que los sustentan.



27. Lo que encuentra sustento en lo que a ese respecto se determinó en la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 72/2010, registro digital: 164120, consultable en la página siete, del Tomo XXXII, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de agosto de dos mil diez, del rubro y texto siguientes:

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

28. Ahora, en el presente asunto de las conclusiones alcanzadas, respectivamente, en los recursos de revisión **67/2021** y **122/2019**, se desprende lo siguiente:

29. Que, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimotavo Circuito**, al resolver el recurso de revisión **67/2021**, en lo conducente y esencialmente, estableció que fue correcto que el Juez de Distrito negara a la parte quejosa la suspensión que solicitó respecto del acto que reclamó que se hizo consistir en la no aplicación del artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en el que se prevé que el saldo total del monto del mutuo plasmado en la escritura pública en la que se contiene el crédito hipotecario concedido a la ahí quejosa, esto es para que en los descuentos relativos a ese crédito, no se aplique lo que establece ese dispositivo y se actualice el saldo insoluto en la misma proporción en que se aumente el salario mínimo, que se traduce en la Unidad de Medida y Actualización (UMA); argumentado que, de otorgarse esa medida precautoria, se estaría en el supuesto contenido en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, por afectarse cuestiones de orden público e interés social, en tanto que la aplicación de la unidad de medida y actualización en el recálculo previsto en ese disposi-



tivo legal, constituye la materialización de una norma constitucional de orden público que no puede suspenderse, proviene de una norma de rango constitucional que por su naturaleza implica una restricción, como lo es lo previsto en el apartado B del artículo 26 constitucional, que establece el uso de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en la ley; aunado a que al no concederse la suspensión no se depara perjuicio a la parte quejosa, ya que los descuentos que se hacen con motivo del otorgamiento de un crédito hipotecario, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley que regula al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, no pueden exceder del treinta por ciento (30 %) de su sueldo básico.

30. Mientras que, en relación a ese mismo tópico, es decir, a la aplicación de la regla contenida en el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimoctavo Circuito**, en cuanto a ese mismo tema, es decir, a la suspensión de la actualización contenida en el artículo 185 de la ley de seguridad social en comento, al resolver el **recurso de revisión 122/2019**, consideró que si bien en principio no podía otorgarse la medida suspensiva respecto de los descuentos destinados al pago de créditos hipotecarios concedidos por el Fondo de Vivienda del citado organismo, pues con ello se contravendrían disposiciones de orden público y se afectaría al interés social, dado el impacto que esto tendría en sus finanzas y en su operatividad, atendiendo a que en ese asunto, esa medida no se solicitó para dejar de pagar las mensualidades pactadas en la escritura pública en la que se consignó el crédito que se le concedió, sino para el efecto de que sobre el mismo no se efectuara la actualización contenida en el artículo 185 en cita, lo que significa que no se pone en riesgo la operatividad de ese Fondo de Vivienda y sí por el contrario, de no otorgar esa medida, pues de lo contrario y de llegar a considerarse la inconstitucionalidad de esa actualización se causarían daños de difícil reparación a la parte quejosa.

31. De la narrativa anterior se pone de manifiesto que, en el caso existe la discrepancia anunciada, puesto que en primer lugar, ambas decisiones provienen de un recurso de revisión hecho valer en contra de la interlocutoria en la que



se resolvió lo relativo a la suspensión definitiva del acto reclamado en un juicio de amparo indirecto, de esas ejecutorias, así como que en ellas no se realiza una valoración de pruebas; y, en segundo término, de la lectura de esas decisiones se obtiene, que el primero de esos tribunales sostiene que de otorgarse la suspensión definitiva para el efecto de que no se realicen las actualizaciones a que se refiere el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se quebrantarían disposiciones de orden público y se pondría en riesgo el interés social; en tanto que, el segundo determinó que, de otorgarse esa medida, no se causa perjuicio a la colectividad ni se pone en riesgo la operación del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues lo que se pretende no es dejar de pagar esos créditos, sino de evitar que éstos se actualicen en los términos previstos por el invocado numeral 185.

32. Esto permite establecer que, el punto de derecho o criterio discrepante en este asunto, lo constituye el determinar, si con la concesión de la suspensión definitiva para que no se aplique la actualización a que se refiere el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, se contravienen o no normas de orden público y el interés social.

33. Lo que se traduce en que, en la especie, de lo narrado se advierte que los tribunales contendientes realizaron un ejercicio interpretativo para verificar la actualización de la procedencia del otorgamiento de la suspensión provisional a la luz de lo que previene el artículo 128 de la Ley de Amparo; poniendo en evidencia la existencia de la contradicción de criterios denunciada.

34. En síntesis, la pregunta a responder para solucionar la presente contradicción es la siguiente: cuando se solicita la suspensión del acto reclamado respecto de la no aplicación de la actualización del saldo de los créditos hipotecarios otorgados por el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en términos de lo que previene el artículo 185 de la Ley relativa ¿debe otorgarse la medida cautelar porque reúne los requisitos del artículo 128 de la Ley de Amparo o negarse por ser una norma general que contiene disposiciones de orden público y social?



VII. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

35. Para una mejor comprensión del asunto a debate, es conveniente señalar que de los antecedentes narrados en las ejecutorias dictadas en los recursos de revisión **67/2021** y **122/2019**, en las que se sustentaron los razonamientos que dieron origen a la presente contradicción de criterios, así como de las constancias que integran los expedientes electrónicos relacionados, que se tienen a la vista y se invocan como hecho notorio, se desprende que en lo que atañe a la presente contradicción de criterios, entre otras cuestiones se reclamó:

a) La emisión, promulgación, aprobación, expedición, publicación y aplicación de los artículos 163 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

36. También de esas ejecutorias, se observa que la parte quejosa y recurrente, entre otras, solicitó la suspensión definitiva de esos actos, para que no se aplique en el descuento que se le hace para solventar el crédito hipotecario que le fue otorgado por el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, la actualización periódica del saldo insoluto del mismo, en el porcentaje en el que se incrementa el salario mínimo que se encuentra referido a la Unidad de Medida y Actualización (UMA) y para que esos descuentos se hagan únicamente conforme a lo pactado en la escritura correspondiente, hasta que se resuelva en el fondo el juicio de amparo indirecto.

37. Ahora, al respecto, debe tenerse presente lo preceptuado por el artículo 128 de la Ley de Amparo, que dispone:

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurran los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.



"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

38. Del contenido y análisis que se hace de ese dispositivo se advierte la posibilidad de otorgar la medida suspensiva, cuando no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; o bien, se esté en alguno de los supuestos contenidos en el segundo de esos preceptos.

39. En cuanto al tema a estudio y específicamente al contenido de lo preceptado por el artículo 128 de la Ley de Amparo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, en términos generales, puede concluirse que existe un perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público, cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le confieren las leyes o se le infiere un daño que de otra forma no resentiría.

40. Arribando también a la conclusión de que ambos conceptos se encuentran estrechamente vinculados, señalando que el interés social a que alude esa porción normativa, es una noción jurídica que atiende a las necesidades específicas que concurren en el caso concreto, en el que se deberá tomar en cuenta que la finalidad que se persigue con el otorgamiento de la medida cautelar es el evitar que el gobernado sufra una afectación en sus derechos, lo que en principio se puede lograr con la paralización del acto reclamado, hasta que exista un



pronunciamiento definitivo respecto de su constitucionalidad al resolverse el fondo del asunto.

41. Y que, por orden público, se debe entender aquel cuyo fin inmediato y directo es el de tutelar los derechos de la población en general, procurando su bienestar e impidiendo que se le cause un mal que le deje en desventaja.

42. También debe destacarse que, en principio, todas las normas jurídicas, por su naturaleza, son de orden público y de interés social; sin embargo, ello no basta por sí solo, para considerar que su observancia cumple con los estándares necesarios para generar un beneficio real a la colectividad, sino que para esto debe evaluarse si de su contenido no se observa que sus fines y consecuciones, no son contrarios al orden público o si su aplicación no genera una restricción a derechos fundamentales en aras de un aparente bienestar social.

43. En ese sentido, la fracción X del artículo 107 de nuestra Carta Magna, dispone lo siguiente:

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

"I...

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiese ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si este último da contragarantía para



asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes; ..."

44. A la luz de este precepto constitucional y de las directrices antes citadas, es dable concluir que, para aplicar el criterio de orden público e interés social al momento de resolver sobre la suspensión de los actos reclamados en el amparo, debe sopesarse de manera simultánea, tanto el perjuicio que llegaría a resentir el interés colectivo de otorgarse la medida cautelar y, a su vez, la afectación que la negativa de ésta conllevaría para el peticionario del amparo.

45. El artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya inconstitucionalidad se reclamó y en el que se prevé la actualización del saldo insoluto de los créditos expedidos por el fondo de vivienda de ese instituto, estatuye:

"Artículo 185. El saldo de los créditos otorgados a los Trabajadores a que se refiere la fracción I del artículo 169 de esta Ley se revisará cada vez que se modifiquen los Salarios Mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el Salario Mínimo.

"Asimismo, los créditos citados devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos a la tasa que determine la Junta Directiva. Dicha tasa no será menor del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos.

"Las cantidades que se descuenten a los Trabajadores con motivo de los créditos a que alude el presente artículo, no podrán exceder del treinta por ciento de su Sueldo Básico, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de esta Ley.

"Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de treinta años."

46. Precepto del que se advierte que ahí se dispone lo siguiente:

1. Que los créditos hipotecarios otorgados a los trabajadores serán revisados cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, en el mismo porcentaje en que éstos se incrementen;



2. Que ese porcentaje será aplicado al total del saldo insoluto de ese crédito;
3. Que los intereses que genere ese préstamo se aplicarán al salario ajustado;
4. Ese interés no será menor al cuatro por ciento;
5. Que los descuentos correlativos no serán superiores al treinta por ciento del sueldo base del trabajador, salvo lo dispuesto en el artículo 20 de esa propia norma; y,
6. Que esos créditos no se otorgarán por un plazo mayor a treinta años.

47. Aquí cabe hacer mención que aún y cuando es cierto que en el numeral 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se establece que las actualizaciones ahí previstas se harán conforme al incremento que se dé al salario mínimo, esta última expresión, debe entenderse referida a las unidades de medida y actualización (UMA), en términos de lo que a ese respecto establece el apartado B del artículo 26 de la Constitución Federal, que a la letra dice:

"Artículo 26.

"A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

"...

"B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.



"La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

"El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

"La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

"Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

"El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

"Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente. ..." (Lo subrayado es propio)

48. Dispositivo del que se desprende que ahí se previene, entre otras cuestiones, que el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA), será utilizado



como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales y locales, así como en las disposiciones que de ellas emanen.

49. Así lo interpretó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las ejecutorias que dieron origen a las jurisprudencias 2a./J. 30/2021 (10a.) y 2a./J. 37/2022 (11a.), que pueden ser localizadas, respectivamente, con los registros digitales números 2023299 y 2025232, en las páginas 3604 y 3510, de los Libros 2, Tomo IV, y 17 Tomo IV, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* de junio de dos mil veintiuno y septiembre de dos mil veintidós, cuyo tenor es:

"PENSIÓN JUBILATORIA. EL MONTO MÁXIMO PREVISTO EN LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO ABROGADA Y EN EL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY DEL ISSSTE VIGENTE, DEBE CUANTIFICARSE CON BASE EN EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) Y NO EN EL SALARIO MÍNIMO. **Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si el monto máximo de la pensión jubilatoria debe cuantificarse con base en el valor que corresponde al salario mínimo, en términos de lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables o bien, si dicho monto debe ser cuantificado con base en el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA). **Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el monto máximo de la pensión jubilatoria debe cuantificarse con base en el valor de la Unidad de Medida y Actualización y no en el salario mínimo. **Justificación:** El salario mínimo constituye la remuneración mínima a que tiene derecho todo trabajador con motivo de las labores desempeñadas, establecido como un derecho irreductible por el artículo 123 de la Constitución Federal. Con el propósito de recuperar el poder adquisitivo del salario mínimo y dar cumplimiento al mandato constitucional relativo a que debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, el Constituyente Permanente aprobó la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, con la que se implementó la creación de la Unidad de Medida y Actualización, expresada en moneda nacional, que sustituyó al salario mínimo como índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales,



del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores, en términos de lo previsto en el artículo 26, apartado B, de la Constitución General. Congruente con ello, en el artículo 123, apartado A, fracción VI, constitucional se estableció que el salario mínimo no puede ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza, lo cual implica que el Constituyente Permanente prohibió al legislador ordinario continuar empleándolo como referencia para el pago de obligaciones, entre otras, aquellas de naturaleza civil, mercantil, fiscal y administrativa, entre las que se encuentran las cuotas y aportaciones de seguridad social. De esta manera, si bien la pensión jubilatoria constituye un derecho de seguridad social que deriva de la existencia de un vínculo laboral, en términos del artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución, al cual los trabajadores del Estado tienen derecho una vez que cumplen con los requisitos de edad y años de servicio previstos legalmente, el aspecto relativo a su cuantificación, al no referirse a alguno de los requisitos que condicionan el otorgamiento del beneficio jubilatorio, corresponde a la materia administrativa y no a la laboral, de ahí que el monto máximo de la pensión jubilatoria establecido en los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, y 7 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es una medida o referencia ajena a la naturaleza de lo que es el salario mínimo, y por tanto, debe cuantificarse a razón de diez veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización. Conclusión que es acorde con la intención del Constituyente Permanente de impulsar el incremento del salario mínimo con el fin de que cumpla con su función constitucional. Ello, porque de considerar que el monto máximo de las pensiones debe calcularse con base en el salario mínimo, llevaría a estimar que el monto máximo del salario de cotización también debe determinarse con base en el salario mínimo, lo cual se traduciría, en todo caso, en un incremento a las cuotas y aportaciones de seguridad social a cargo de las y los trabajadores, así como de la parte patronal, lo cual, lejos de favorecer la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, podría constituirse en un obstáculo para lograr su incremento y recuperación."

"PENSIÓN JUBILATORIA. EL AUMENTO ANUAL EN SU CUANTÍA PREVISTO EN LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE



LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, ABROGADA, DEBE CUANTIFICARSE CON BASE EN EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) Y NO EN EL SALARIO MÍNIMO. **Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contrarias al analizar si para efecto de calcular el incremento de la pensión por jubilación debe atenderse a la fecha en que se otorgó dicho beneficio, o bien, si es aplicable la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016 en materia de desindexación del salario mínimo. **Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el aumento anual en la cuantía de las pensiones otorgadas en el periodo del 5 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 2001, debe cuantificarse con base en el valor de la Unidad de Medida y Actualización y no en el salario mínimo. **Justificación:** Con el propósito de recuperar el poder adquisitivo del salario mínimo, así como para dar cumplimiento al mandato constitucional relativo a que debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de quien sea el soporte económico de una familia y en concordancia con la línea argumentativa sustentada por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 200/2020, de la que emanó la jurisprudencia 2a./J. 30/2021 (10a.), de título y subtítulo: 'PENSIÓN JUBILATORIA. EL MONTO MÁXIMO PREVISTO EN LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO ABROGADA Y EN EL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY DEL ISSSTE VIGENTE, DEBE CUANTIFICARSE CON BASE EN EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) Y NO EN EL SALARIO MÍNIMO.', se concluye que el aumento anual de la cuantía de la pensión jubilatoria debe cuantificarse con base en el valor de la Unidad de Medida y Actualización. Ello, en atención a que el incremento o actualización de su importe es un aspecto accesorio derivado del otorgamiento del beneficio pensionario, que tiene como propósito fundamental que no pierda su poder adquisitivo por el solo transcurso del tiempo y, por tanto, constituye una mera expectativa de derecho para el titular de la pensión, el cual se actualiza al momento en que se suscita un incremento en el costo de vida. Consecuentemente, el incremento a que alude el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, abrogada, en su texto vigente en el periodo del 5 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 2001, al hacer referencia a una medida o referencia ajena a la naturaleza de lo que es el salario



mínimo, a partir del 28 de enero de 2016, en que entró en vigor la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, debe cuantificarse a razón del valor de la Unidad de Medida y Actualización. Conclusión que es acorde con la intención del Constituyente Permanente de impulsar el incremento del salario mínimo con el fin de que cumpla con su función constitucional; asimismo, con el objeto de salvaguardar el poder adquisitivo del pensionado."

50. En ese contexto, en lo relativo al tema debatido, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el inciso f) de la fracción XI de su apartado "B", previene:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

"I ...

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

"...

"f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por



estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos."

51. Porción normativa de la que se desprende que en ella, además de establecerse que los trabajadores tienen el derecho humano a una vivienda digna, igualmente se dispone que para ese fin, el Estado establecerá un fondo nacional de vivienda y el sistema de financiamiento que le permita otorgar créditos baratos y suficientes para la adquisición en propiedad de esa vivienda, para su construcción, reparación y mejora o, bien, para el pago de pasivos generados por ese motivo; así como que esas aportaciones se entregarán al organismo de seguridad social encargado, que en el caso lo es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a fin de que éste las administre en los términos que establezca la ley de la materia.

52. En ese mismo tenor, en los numerales 4, 5, 6, 167, 168, 169, 177, 179 y 189, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, se dispone:

"Artículo 4. Se establecen con carácter obligatorio las siguientes prestaciones y servicios:

"I. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; ..."

"Artículo 5. La administración de los seguros, prestaciones y servicios establecidos en el presente ordenamiento, así como la del Fondo de la Vivienda, del PENSIONISSSTE, de sus delegaciones y de sus demás órganos desconcentrados, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, que tiene como objeto contribuir al bienestar de los Trabajadores, Pensionados y Familiares Derechohabientes, en los términos, condiciones y modalidades previstos en esta Ley."



"Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

"I ...

"II. Aportaciones, los enteros de recursos que cubran las Dependencias y Entidades en cumplimiento de las obligaciones que respecto de sus Trabajadores les impone esta Ley;

" ...

"V. Cuotas, los enteros a la seguridad social que los Trabajadores deben cubrir conforme a lo dispuesto en esta Ley;

"VI. Cuota Social, los enteros a la seguridad social que debe realizar el Gobierno Federal, con base en las disposiciones establecidas en esta Ley;

" ...

"IX. Descuento, las deducciones ordenadas por el Instituto a las percepciones de los Trabajadores o Pensionados con motivo de las obligaciones contraídas por éstos, que deberán aplicar las Dependencias, Entidades o el propio Instituto, a través de sus nóminas de pago; ..."

"Artículo 167. El Instituto administrará el Fondo de la Vivienda que se integre con las Aportaciones que las Dependencias y Entidades realicen a favor de los Trabajadores.

"El Instituto contará con una Comisión Ejecutiva, que coadyuvará en la administración del Fondo de la Vivienda de acuerdo con el reglamento que emita la Junta Directiva.

"El Fondo de la Vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los Trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.



"Estos préstamos se harán hasta por dos ocasiones, una vez que el primer crédito se encuentre totalmente liquidado.

"El Instituto podrá celebrar convenios de coordinación y colaboración con las autoridades federales, Entidades Federativas y municipios, según corresponda, para el mejor cumplimiento del objeto del Fondo de la Vivienda.

"Asimismo, para el ejercicio de las funciones del Fondo de la Vivienda se podrá contratar cualquier tipo de servicios."

"Artículo 168. Los recursos para la operación del Fondo de la Vivienda se integran con:

"I. Las Aportaciones que las Dependencias y Entidades enteren al Instituto a favor de los Trabajadores;

"II. Los bienes y derechos adquiridos por cualquier título, y

"III. Los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos a que se refieren las anteriores fracciones."

"Artículo 169. Los recursos afectos al Fondo de la Vivienda se destinarán:

"I. Al otorgamiento de créditos a los Trabajadores que sean titulares de las Subcuentas del Fondo de la Vivienda de las Cuentas Individuales y que tengan depósitos constituidos a su favor por más de dieciocho meses en el Instituto.

"El importe de estos créditos deberá aplicarse a los siguientes fines:

"a) A la adquisición o construcción de vivienda;

"b) A la reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y

"c) A los pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores;

"Asimismo, el Instituto podrá descontar con las entidades financieras que cuenten con la respectiva autorización emitida para tal efecto por la Secretaría



de Hacienda y Crédito Público, los créditos que hayan otorgado para aplicarse a los conceptos señalados en los incisos anteriores;

"II. Al pago de capital e intereses de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores en los términos de ley;

"III. A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo de la Vivienda conforme a esta Ley;

"IV. A la inversión de inmuebles destinados a sus oficinas y de muebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines, y

"V. A las demás erogaciones relacionadas con su objeto."

"Artículo 177. Las Aportaciones al Fondo de la Vivienda previstas en esta Ley, se deberán registrar en la Subcuenta del Fondo de la vivienda.

"El saldo de las Subcuentas del Fondo de la Vivienda pagará intereses en función del remanente de operación del Fondo de la Vivienda.

"Para tal efecto, la Comisión Ejecutiva procederá al cierre de cada ejercicio, a calcular los ingresos y egresos del Fondo de la Vivienda, de acuerdo con los criterios aplicables y ajustándose a sanas técnicas contables y a las disposiciones emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para determinar el remanente de operación.

"Se considerará remanente de operación del Fondo de la Vivienda a las cantidades que existan al finalizar cada ejercicio fiscal una vez que se hayan constituido las Reservas que con cargo al propio Fondo de la Vivienda deban constituirse, en razón de los estudios actuariales respectivos y las disposiciones de esta Ley.

"La Comisión Ejecutiva efectuará, a más tardar el quince de diciembre de cada año, una estimación del remanente de operación del Fondo de la Vivienda para el año inmediato siguiente a aquél al que corresponda.



"El cincuenta por ciento de la estimación citada se abonará como pago provisional de intereses a las Subcuentas del Fondo de la Vivienda, en doce exhibiciones pagaderas el último día de cada mes.

"Una vez determinado por la Comisión Ejecutiva, el remanente de operación del Fondo de la Vivienda en los términos del párrafo anterior, se procederá en su caso, a efectuar el pago de intereses definitivo, lo que deberá hacerse a más tardar en el mes de marzo de cada año.

"Una vez que la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda haya fijado tanto la estimación, como determinado el remanente de operación a que se refiere este artículo, deberá publicarlos en periódicos de amplia circulación en el país a más tardar el quinto día hábil siguiente al de la fijación de la estimación, así como al de la determinación del remanente citado.

"La Comisión Ejecutiva deberá observar en todo momento una política financiera y de créditos, dirigida a lograr que los ahorros individuales de los Trabajadores, conserven permanentemente por lo menos, su valor real de conformidad con la fórmula que al efecto determine."

"Artículo 179. Los créditos a que se refiere esta Sección se otorgarán y adjudicarán tomando en cuenta, entre otros factores, la oferta y demanda regional de vivienda, el número de miembros de la familia de los Trabajadores, los saldos de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda del Trabajador de que se trate y el tiempo durante el cual se han efectuado Aportaciones a la misma, si el Trabajador es propietario o no de su vivienda, así como su sueldo o el ingreso conyugal si hay acuerdo de los interesados.

"La Junta Directiva expedirá las reglas operativas conforme a las cuales se otorgarán los créditos a que se refiere el párrafo anterior.

"Los Trabajadores podrán recibir crédito del Fondo de la Vivienda hasta por dos ocasiones.

"Para el caso del otorgamiento del segundo crédito, los Trabajadores deberán cubrir los mismos requisitos previstos por la Ley para el otorgamiento del



primer crédito, relativos a contar con más de dieciocho meses de depósitos constituidos a su favor en las Subcuentas del Fondo de la Vivienda, además deberán demostrar que el primer crédito se encuentra totalmente liquidado y que fue pagado de manera regular.

"El importe de estos créditos se aplicará para los fines previstos por el artículo 169 de este ordenamiento."

"Artículo 189. Las Aportaciones al Fondo de la Vivienda, así como los Descuentos para cubrir los créditos que otorgue el Instituto, que reciban las entidades receptoras conforme a esta Ley, deberán ser transferidas a la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto por lo que respecta al Fondo de la Vivienda, en los términos y conforme a los procedimientos que se establezcan en el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

"Dichos recursos deberán invertirse, en tanto se aplican a los créditos a favor de los Trabajadores a que se refiere esta Sección, en valores a cargo del Gobierno Federal, a través del Banco de México e Instrumentos de la Banca de Desarrollo.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar que los recursos del Fondo de la Vivienda se inviertan en valores diversos a los señalados, siempre que sean de alta calidad crediticia, o se bursatilice la cartera del Fondo de la Vivienda.

"Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto, con cargo a dicha cuenta, podrá mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista las cantidades estrictamente necesarias para la realización de sus operaciones diarias con respecto al Fondo de la Vivienda."

53. De los dispositivos 4, 5, 6 y 167 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, insertos con antelación, se advierte que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, será el encargado de administrar las aportaciones y descuentos que, respectivamente, realice el patrón, equiparado por concepto de vivienda y de las obligaciones contraídas por los trabajadores, entre las que se encuentran las



relativas a los créditos hipotecarios que les son otorgados; así como que su objetivo es el de operar y establecer un sistema financiero que permita a los trabajadores a él afiliados, el obtener crédito barato y suficiente, a través del otorgamiento de préstamos con garantía hipotecaria.

54. Así también de sus numerales 168 y 169 de ese ordenamiento legal, se pone en evidencia que los recursos con los que opera ese Fondo de Vivienda se integran, además de las aportaciones que al respecto haga el patrón equiparado, con los rendimientos que se den en las inversiones de los recursos que obtenga y que serán destinados al otorgamiento de los créditos hipotecarios que conceda ese Fondo de Vivienda; así como que, los descuentos que se hagan para cubrir un crédito de esa naturaleza, además de aplicarse al pago del capital e intereses que se causen, también se destinará a cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia de ese organismo.

55. En tanto que, los artículos 177, 179 y 189 de esa ley, prevén que en la Subcuenta de Vivienda propiedad de los trabajadores, se registrarán las aportaciones que el patrón realice a su favor y de sus restantes ingresos, se transferirá al Banco de México, para su inversión; que el saldo de esa cuenta pagará intereses en función del remanente que quede de la operación de ese Fondo; así como que será la Comisión Ejecutiva del mismo, la que a fin de poder determinar ese remanente, al cierre de cada año calendario calculará, una vez constituida la reserva respectiva, sus ingresos y egresos; que en el mes de diciembre de cada año, esta última hará un estimado de ese remanente y el cincuenta por ciento de éste se abonará al pago de intereses mensuales, por el año inmediato siguiente; así como que, una vez obtenido el remanente total, con él se hará el entero de intereses definitivo, a más tardar en el mes de marzo de cada año, con lo que se pretende lograr que los ahorros consignados en la cuenta individual de los trabajadores, conserven en forma permanente su valor real.

56. Sentado lo anterior, este Pleno Regional arriba al convencimiento de que en términos de los dispositivos a los que se ha hecho relación, no procede otorgar la suspensión provisional que se solicite respecto del acto reclamado que se hace consistir en la aplicación del artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya inconstitucionalidad también se reclame y en el que se prevé la actualización del saldo insoluto



de los créditos expedidos por el Fondo de Vivienda de ese instituto, en el mismo porcentaje en que se incremente el salario mínimo, que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 26 de nuestra Carta Magna, está referido a la Unidad de Medida y Actualización (UMA), ya que de concederse se causaría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público.

57. En efecto, el transcrito artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, prevé que puede otorgarse la medida cautelar cuando no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; y, en el caso, las contenidas en el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, son de esa naturaleza, porque ahí se establece la forma en que habrá de actualizarse el saldo insoluto de los créditos con prenda hipotecaria que otorga el Fondo de Vivienda de ese organismo, cantidades que de conformidad con los preceptos legales detallados en apartados precedentes, no solamente están destinadas al entero del capital e intereses relativos a esos préstamos; sino que, además, también forman parte de las cantidades que son invertidas a través del Banco de México, y sobre las que su Comisión Ejecutiva realiza la prospección de la reserva financiera que está destinada a la consecución de sus fines; así como de aquella sobre la que se realiza el estimado del remanente de operación y del remanente definitivo, con el que se cubren los intereses que se pagan respecto de las aportaciones que se encuentren registradas por concepto de vivienda en la subcuenta propiedad de cada trabajador afiliado a ese instituto de seguridad social.

58. Se trata entonces, como se anotó en párrafos precedentes, de una norma que regula una de las formas en que se calculan los saldos que deben cubrirse con motivo del otorgamiento de un préstamo hipotecario y, por tanto, forman parte de los ingresos destinados, no sólo a cubrir el capital e intereses correlativos, sino que también constituyen uno de los ingresos que se toman en cuenta para la prospección financiera que permite que éstos se otorguen, la operación de ese organismo y el pago de intereses al universo de trabajadores que cuentan con aportaciones registradas a su nombre en la Subcuenta de Vivienda del Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

59. Cuestiones que, sin duda alguna, impactan en los derechos del universo de los trabajadores derechohabientes del Instituto de Seguridad Social de los



Trabajadores al Servicio del Estado, porque con la concesión de la medida suspensiva se afectaría el interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, en el caso el inciso f) de la fracción XI del artículo 123, apartado "B" de nuestra Constitución Federal, así como lo previsto en los artículos 4, 167, 168, 169, 177 y 189 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que al no permitirse a través de la concesión de esa medida, que el citado organismo reciba esos recursos y tomando en cuenta que los mismos forman parte del cálculo que se realiza para su operatividad financiera y para el logro de sus fines, entre los que desde luego, se encuentra el otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores al servicio del Estado; así como el pago de los intereses que se cubren a cada operario por las aportaciones que tenga registradas por concepto de vivienda, es incuestionable que se pondría en riesgo su sistema financiero y se impediría que ese instituto haga frente a su objeto social.

60. De igual manera, haciendo una ponderación entre la protección del derecho que pudiera resultarle a quienes promueven el amparo contra la norma cuya suspensión se solicitó, de llevar a cabo el recálculo del saldo insoluto del crédito hipotecario que se les otorgó, respecto del que le asiste al universo de trabajadores que se encuentran afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; así como a que con la concesión de la medida suspensiva pudiera afectarse la operación financiera de ese instituto y la consecución de sus fines, es que se concluye que debe negarse la suspensión que se solicite en el juicio de amparo promovido en contra del acto reclamado consistente en la inconstitucionalidad del artículo 185 de la ley que rige a ese organismo y su aplicación, en preservación de la tutela, entre otros, del derecho que les asiste a los trabajadores afiliados a ese organismo, a recibir los servicios que éste presta y al pago de los intereses que deben cubrirse respecto de sus aportaciones de vivienda, con el remanente de los recursos que éste recibe y en acatamiento a lo previsto en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo.

61. Resultan orientadoras e ilustrativas a lo aquí determinado, en lo conducente, las tesis 2a./J. 14/91 y 2a./J. 52/2002, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultables respectivamente, con los registros digitales: 206442 y 186504, en las páginas 45 y 206, de los Tomos VIII y XVI del



Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, editados en diciembre de mil novecientos noventa y uno y julio de dos mil dos, cuyo contenido es:

"ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL. SUSPENSIÓN CONTRA ORDENAMIENTOS QUE ESTABLECEN REQUISITOS PARA EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD DE PARTICULARES (EXPLOTACIÓN DE YACIMIENTOS PÉTREOS). Si en un juicio de amparo se combate la constitucionalidad de un ordenamiento, debido a que sujeta al quejoso al cumplimiento de diversos requisitos para el desarrollo de una actividad, y se reclama también la aplicación de ese ordenamiento con sus consecuencias, para decidir sobre la suspensión debe el juzgador examinar el cumplimiento de los requisitos previstos por el artículo 124 de la Ley de Amparo. Ello es así, debido a que no basta la circunstancia de que se pida la paralización de los efectos de una ley, para negar la suspensión bajo el argumento de que ella responde al interés general y es de orden público, ya que todas las leyes (en sentido amplio) participan en mayor o menor medida de esas características. Pero tampoco es suficiente para conceder la medida el simple hecho de que en el mismo juicio de amparo se combata la constitucionalidad del ordenamiento, pues resulta imprescindible incluso para la conservación de la materia del juicio, analizar los diversos grados de afectación al interés social y al orden público, la distinta naturaleza del objeto específico de los ordenamientos y la causación al quejoso de daños y perjuicios de difícil reparación. Por ello, no es conveniente dar una regla general para establecer si debe o no concederse la suspensión respecto de las consecuencias derivadas de la aplicación de un ordenamiento cuya constitucionalidad se discute en el propio juicio de garantías y que impone a la quejosa requisitos para el ejercicio de una actividad, puesto que la decisión de paralizar o no los actos requiere del estudio de la satisfacción de los supuestos establecidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, de una manera casuista, en tanto que son variables los elementos que intervienen en la apreciación correspondiente. De acuerdo con lo anterior, si se cuestiona la constitucionalidad de determinados ordenamientos, porque sujetan la actividad de la quejosa a la obtención previa de licencias de explotación de yacimientos pétreos y de uso de suelo, no es factible conceder la suspensión porque no se satisface el requisito previsto por la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, en tanto que los ordenamientos que rigen a esa actividad son de orden público, pues atienden a lograr la seguridad urbana y una adecuada calidad ambiental.



Además de ello, con la suspensión se haría posible la explotación de una mina sin el análisis de los elementos técnicos necesarios para establecer si esa actividad afecta o no al interés social, pues de lo contrario el juzgador asumiría facultades que son propias de las autoridades administrativas."

"ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL PARA EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. CUANDO ES EVIDENTE Y MANIFIESTA SU AFECTACIÓN, NO SE REQUIERE PRUEBA SOBRE SU EXISTENCIA O INEXISTENCIA. Si bien es cierto que en el incidente de suspensión las partes tienen el derecho de allegar al Juez de Distrito las pruebas que la Ley de Amparo permite para acreditar la existencia del acto reclamado y la afectación o no afectación al orden público y al interés social con motivo de la suspensión del acto reclamado en el amparo, también lo es que los elementos probatorios son innecesarios cuando dicha afectación es evidente y manifiesta, por lo que en tal supuesto si las partes aportan pruebas para acreditar tal extremo y éstas les son desechadas, ninguna afectación les causa tal acto, ya que el juzgador debe atender a la evidente y manifiesta afectación aludida, para denegar la suspensión solicitada."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **improcedente** la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.

TERCERO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, en términos del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; remítase, vía interconexión, testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes; la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo, vía correo electrónico, a la Dirección General de la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*



y en su *Gaceta*, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 220 de la Ley de amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, que integran los Magistrados: presidenta Rosa María Galván Zárate; José Luis Caballero Rodríguez y Emilio González Santander, siendo ponente el último de los nombrados.

Firman electrónicamente los integrantes de este Pleno Regional, con la secretaria licenciada Esperanza Crecente Novo, quien autoriza y da fe.

El día de hoy **siete de julio de dos mil veintitrés**, se dio cumplimiento a lo dispuesto 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; por así haberlo permitido las labores de este Pleno Regional en Materia de Trabajo, de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México. Doy Fe.

El seis de julio de dos mil veintitrés, la licenciada Esperanza Crecente Novo, secretario(a), con adscripción en el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 108 y 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta versión pública suprime toda aquella información considerada legalmente como confidencial, por tratarse de datos sensibles a las partes. Conste.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 37/2022 (11a.) y 2a./J. 30/2021 (10a.) y aislada 2a. V/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas, 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas y 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. NO PROCEDE CONCEDERLA RESPECTO DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 185 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, QUE PREVÉ LA ACTUALIZACIÓN PERIÓDICA DEL SALDO INSOLUTO DE LOS CRÉDITOS HIPOTECARIOS OTORGADOS POR EL FONDO DE LA VIVIENDA DE ESE INSTITUTO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al analizar si procede o no conceder la suspensión provisional respecto de la actualización periódica del saldo insoluto de los créditos hipotecarios que les fueron otorgados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), conforme al porcentaje de incremento que se dé a la Unidad de Medida y Actualización (UMA), pues uno de ellos razonó que no debe otorgarse la medida cautelar, por ubicarse en la hipótesis de la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, ya que ahí se contempla la aplicación de esa unidad de medida, la que se encuentra regulada conforme a lo previsto en el artículo 26 de la Constitución General y constituye una restricción constitucional no susceptible de ser suspendida; mientras el otro tribunal sostuvo que debe otorgarse la medida suspensiva, en virtud de que no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, pues únicamente se solicita para el efecto de que no se lleve a cabo esa actualización, pero no así para dejar de cubrir las mensualidades de ese crédito.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, determina que no procede conceder la suspensión provisional respecto de las actualizaciones periódicas del saldo insoluto de los créditos de vivienda otorgados por el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste), contempladas en el artículo 185 de la ley que regula a ese Instituto, ya que se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público.

Justificación: De las disposiciones contenidas en los artículos 4, 167, 168, 169, 177 y 189 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se obtiene que ese organismo de seguridad



social, para determinar su política financiera y lograr la consecución de sus objetivos, realiza los cálculos respectivos, tomando en cuenta todos sus ingresos, entre los que se encuentran los que percibe con motivo de la actualización de los saldos insolutos de los créditos hipotecarios que otorga, por lo que el impedir que los reciba impactaría en el orden público y el interés social, y haciendo una ponderación entre la protección del derecho que pudiera resultarle a quienes promuevan el amparo contra la normativa cuya suspensión se solicita, respecto del que le asiste al universo de los trabajadores afiliados a ese instituto de que se les otorguen créditos hipotecarios baratos y accesibles de acuerdo con lo establecido en el inciso f) de la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se les cubran los intereses a que tienen derecho por las aportaciones de vivienda que tengan registradas en la subcuenta de su propiedad, se concluye que debe negarse la suspensión provisional que se solicite en su contra, en acatamiento a lo previsto en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo.

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

PR.L.CS. J/35 L (11a.)

Contradicción de criterios 86/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia de Trabajo y Tercero en Materias Penal y Administrativa, todos del Décimo Octavo Circuito. 28 de junio de 2023. Tres votos de la Magistrada Rosa María Galván Zárate y de los Magistrados José Luis Caballero Rodríguez y Emilio González Santander. Ponente: Emilio González Santander. Secretaria: Esperanza Crecente Novo.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 67/2021, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 122/2019.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO RESPECTO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA JUSTIFICADA. AL PROVEER SOBRE LA MEDIDA SUSPENSIONAL, EL ÓRGANO DE AMPARO NO DEBE LIMITARSE AL EFECTO PRECISADO EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 166 DE LA LEY DE AMPARO, SINO QUE DEBE HACER UN ANÁLISIS DE PONDERACIÓN DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA FRENTE AL INTERÉS SOCIAL Y LA NO CONTRAVENCIÓN DE DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO, ANALIZANDO CASO POR CASO, CONFORME A LOS ARTÍCULOS 107, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL, 138 Y 147 DE LA LEY DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 36/2023. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO Y EL
SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO, AMBOS DEL VIGÉSIMO
CUARTO CIRCUITO. 15 DE JUNIO DE 2023. TRES VOTOS DE
LA MAGISTRADA EMMA MEZA FONSECA Y DE LOS MAGIS-
TRADOS SAMUEL MERAZ LARES (PRESIDENTE) Y HÉCTOR
LARA GONZÁLEZ. PONENTE: MAGISTRADA EMMA MEZA
FONSECA. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN CAMPOS
BEDOLLA.

Ciudad de México. Acuerdo del **Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México**, correspondiente a la sesión ordinaria virtual de quince de junio de dos mil veintitrés.

SENTENCIA

1. Contradicción de criterios **36/2023** suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver el recurso de queja 200/2023, y el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al emitir la sentencia correspondiente a la queja 248/2023.

2. La problemática jurídica que debe resolver este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, consiste en determinar si la contradicción de criterios existe y, por consiguiente, emitir un criterio jurisprudencial que determine si procede la suspensión provisional para



el efecto de poner en libertad al quejoso, respecto de la medida cautelar de prisión preventiva justificada, cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por delito que no implica prisión preventiva oficiosa, bajo el análisis de la inconventionalidad o no del párrafo segundo del artículo 166 de la Ley de Amparo.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

3. Mediante oficio presentado ante el Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, el catorce de abril de dos mil veintitrés, la Juez Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Nayarit denunció la posible contradicción de criterios entre el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito al resolver el recurso de queja 200/2023, y los razonamientos establecidos por el diverso Segundo Tribunal Colegiado del referido Circuito, en la sentencia emitida en la queja 248/2023.

4. Por acuerdo de diecisiete de abril siguiente, el Magistrado presidente de este Pleno admitió a trámite la denuncia de contradicción; ordenó formar y registrar el expediente electrónico con el número de contradicción de criterios **36/2023**, de manera preliminar precisó que el posible tema de contradicción consiste en determinar los efectos de la suspensión provisional cuando el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto es la medida cautelar de prisión preventiva justificada; requirió a los Tribunales Colegiados contendientes informar si el criterio que sustentan sigue vigente, superado o abandonado; solicitó a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informar si existe contradicción de tesis radicada en ese Alto Tribunal sobre la materia de la presente; y, turnó electrónicamente a la ponencia de la Magistrada Emma Meza Fonseca.

5. El diecinueve de abril del año en curso, por oficio 567/2023-VIII el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito informó que el criterio sustentado en el recurso de queja 248/2023, seguía vigente. Asimismo, el veintiséis de abril siguiente su homólogo el Primer Tribunal Colegiado del mismo Circuito, por oficio ST-1C24CTO 23/2023 informó que el criterio sustentado en la queja 200/2023, continúa vigente.



6. El dieciséis de mayo siguiente, el presidente de este Pleno tuvo por recibido el oficio DGCCST/X/383/05/2023 del director general de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el cual informó que no se encuentra radicada en ese Alto Tribunal contradicción de criterios relacionada con el tema establecido; se tuvo por integrada la presente contradicción de criterios; y, se confirmó el turno electrónico a la Magistrada Emma Meza Fonseca, para la elaboración del proyecto correspondiente.

7. En sesión ordinaria virtual de veinticinco de mayo de dos mil veintitrés, el Magistrado Héctor Lara González solicitó se aplazara el asunto para efectos de tener tiempo de su estudio, a lo que se atendió en términos de lo dispuesto en el artículo 25, fracción III, del AG 67/2022. Asimismo, el ocho de junio siguiente, en sesión ordinaria virtual, el Magistrado presidente Samuel Meraz Lares solicitó el asunto quedara en lista para fijar su postura, al considerar la complejidad del mismo.

PRESENTACIÓN DE *AMICUS CURIAE*

8. Conforme a lo establecido en el artículo 45 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, cualquier persona o institución podrá ofrecer voluntariamente su opinión respecto de alguna contradicción de criterios sujeta al conocimiento de algún Pleno Regional. Dicha opinión podrá presentarse hasta antes de la fecha para la sesión en que se programe la resolución del asunto.

9. Por auto de diez de mayo del año en curso se tuvo por recibido el escrito presentado por el apoderado del quejoso –personalidad acreditada en los recursos de queja 200/2023 y 248/2023–, por el que realizó diversas manifestaciones en relación al presente asunto y exhibió copia simple de la ejecutoria dictada en el recurso de queja 286/2023, así como el diverso escrito acordado el veintitrés de mayo siguiente. Asimismo, el veinticuatro de mayo de la misma anualidad, se recibió escrito de ***** en su calidad de defensor privado en el juicio constitucional 593/2022, acumulado del diverso 575/2022 del índice del Juzgado Octavo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco, por el cual hizo del conocimiento la contradicción de criterios 128/2023, admitida por



el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que considera, aborda el mismo tema a resolver por este Pleno Regional; además, el trece de junio siguiente, se tuvo por acordado el escrito presentado por el apoderado del quejoso con diversas manifestaciones en relación al presente asunto.

COMPETENCIA

10. Este Pleno Regional en Materia Penal es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados pertenecientes a la Región Centro-Norte.

11. Lo anterior, 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, así como 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 14, fracción 1, 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.

LEGITIMACIÓN

12. La presente denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por una Jueza de Distrito del mismo Circuito donde residen los órganos colegiados contendientes. Lo anterior, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución,¹ así como 227, fracción III, de la Ley de Amparo.²

¹ **Artículo 107:** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. 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. ..."

² **Artículo 227:** La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:



CRITERIOS DENUNCIADOS

13. Para verificar la existencia de la contradicción entre los criterios que sustentaron los aludidos órganos de control constitucional, previo hacer una breve relatoría de los antecedentes de los asuntos que cada uno de ellos resolvió, así como de las cuestiones jurídicas relevantes que motivaron sus respectivas posturas, debe precisarse que de las constancias remitidas por los órganos contendientes se advierte que el punto divergente entre éstos, es el relativo a determinar la procedencia de la suspensión provisional para el efecto de poner en libertad al quejoso, respecto de la medida cautelar de prisión preventiva justificada, cuando ya se encuentre materialmente detenido por delito que no implica prisión preventiva oficiosa.

a) Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver el recurso de queja 200/2023.

14. Mediante escrito presentado en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Nayarit con competencia en Procesos Penales Federales y de Amparo en Materia Penal, con sede en Tepic, el quejoso solicitó la suspensión provisional y definitiva contra actos del Juez de Control del Centro Regional de Justicia Penal, Región III, con sede en Tepic, Nayarit, que se hicieron consistir en el auto de vinculación a proceso de diez de marzo de dos mil veintitrés, así como la medida cautelar de prisión preventiva justificada impuesta en dicho procedimiento.

15. El Juzgado Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Nayarit, lo registró bajo el número 256/2023-VIII; concedió la suspensión provisional respecto del auto de vinculación a proceso; por otra parte, respecto del acto consistente en la prisión preventiva justificada consideró no era procedente concederla para el efecto de dejar al quejoso en libertad, sino para el

"...

"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. ..."



único efecto de que éste quedara a disposición del Juzgado de Distrito en cuanto a su libertad personal en el lugar donde se encontraba recluido y a disposición del Juez de la causa para la continuación del proceso penal, ello en términos de lo dispuesto en los artículos 163 y 166, fracción I, de la Ley de Amparo.

16. Inconforme con la anterior determinación, se interpuso recurso de queja que conoció el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito y registró con el numeral 200/2023.

17. El quejoso en los agravios que hizo valer aseguró que el segundo párrafo de la fracción II del artículo 166 de la Ley de Amparo es inconstitucional, toda vez que hace depender los efectos de la concesión de la suspensión, tratándose de delitos que no ameritan prisión preventiva oficiosa, de un hecho como es la detención material del quejoso, con lo que la libertad personal no quedaría resguardada, por ello, adujo que es desproporcional e injustificada constitucional y convencionalmente, la distinción de los efectos de la suspensión en delitos que no ameritan prisión preventiva oficiosa, al hecho material de si fue o no ejecutada la orden de aprehensión.

18. El Tribunal Colegiado únicamente analizó la negación de la suspensión provisional respecto de la medida cautelar de prisión preventiva justificada para el efecto de poner en libertad al quejoso.

19. Por lo que, en principio refirió el marco relativo a la figura de la suspensión conforme a los artículos 128, 138 y 131, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, y adujo que la suspensión procede siempre que la solicite el quejoso, no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; una vez promovida, se 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, con la finalidad de determinar su procedencia, en apoyo invocó la tesis IV.2o.A.65 K (10a.), de rubro: "SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO. ELEMENTOS NORMATIVOS Y DE CONTROL PARA EXAMINAR SU PROCEDENCIA, EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 128, 138 Y 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA."

20. Respecto a la apariencia del buen derecho, atendió a los conceptos de orden público e interés social; indicó que si bien es un elemento a considerar



por el juzgador sólo para el otorgamiento de la suspensión provisional, no debe soslayar los requisitos de procedencia de la medida cautelar previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo y así, sopesar la naturaleza de la violación, en términos del artículo 107, fracción X, constitucional, con el perjuicio al agraviado y a los terceros, si los hay, con el interés social, y verificar si la prerrogativa cuya existencia se busca preservar mediante el otorgamiento de la suspensión se encuentra inserta en el patrimonio jurídico del quejoso.

21. Señaló que la apariencia del buen derecho no debe considerarse a fin de negar la medida cautelar, en apoyo invocó los criterios de rubros: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA." y "SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."

22. Con relación a la restitución provisional, de acuerdo con el artículo 147 de la Ley de Amparo, la suspensión como medida cautelar otorga la facultad de emitir cualquier medida pertinente para conservar la materia de amparo y de resultar jurídica y materialmente factible, incluso restablecer de manera provisional al quejoso en el disfrute de la prerrogativa que le fue afectada. Por consiguiente, la medida cautelar puede otorgarse con efectos restitutorios o de amparo provisional.

23. Sobre ese tema, el tribunal adujo que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 255/2015 sostuvo que para determinar el otorgamiento de la suspensión no debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado, sino a sus consecuencias y éstas deben analizarse frente a la apariencia del buen derecho y las posibles afectaciones al interés social, a virtud de que la suspensión pueda adelantar los efectos de una eventual sentencia protectora de amparo.³

³ Jurisprudencia 1a./J. 21/2016 (10a.), registro digital: 2011829 y rubro: "LANZAMIENTO EJECUTADO. PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN SU CONTRA, SIEMPRE QUE SE DEMUESTREN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA, Y NO EXISTA IMPEDIMENTO JURÍDICO O MATERIAL."



24. Entonces, conforme al anterior criterio jurisprudencial, la regulación del juicio de amparo admite la posibilidad del restablecimiento previsorio en el derecho vulnerado, ello con motivo de la suspensión como una resolución de tutela anticipada.

25. Señaló que, si bien en la ley de la materia, se establecen normas relativas a la medida cautelar de clases específicas de actos regulados de manera especial, no implica que, para resolver sobre el particular se omita el análisis de los requisitos establecidos en el capítulo relativo respecto a la suspensión en materia penal. Lo anterior, en términos de la jurisprudencia con registro digital: 2015310, de rubro: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. PARA DECIDIR SOBRE LA SUSPENSIÓN DE ACTOS RECLAMADOS NO PREVISTOS EN LA PARTE ESPECIAL DE LA LEY DE AMPARO ('EN MATERIA PENAL'), DEBEN APLICARSE LAS NORMAS DE LA PARTE GENERAL, QUE PERMITEN PONDERAR LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO, EL PELIGRO EN LA DEMORA Y LA AFECTACIÓN AL INTERÉS SOCIAL.", así como la diversa jurisprudencia con registro digital 2003171, de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. REGLAS PARA CONCEDERLA EN LOS JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS CONTRA ÓRDENES DE APREHENSIÓN, TRATÁNDOSE DE DELITOS NO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

26. También apuntó que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 147 y 166, en lo que interesa, ambos de la Ley de Amparo, se colige que aun tratándose de una medida cautelar que imponga prisión preventiva y que ya se encuentre ejecutada, puede concederse la suspensión provisional del acto reclamado con efectos restitutorios, puesto que no existe prohibición expresa, y en razón de que la libertad personal es reconocida y protegida como derecho humano de rango constitucional, así como en instrumentos internacionales; de ahí que su tutela debe ser la más amplia posible y sólo limitarse bajo determinados supuestos de excepcionalidad, en concordancia con los sistemas constitucional y convencional.

27. Y acorde con lo precisado por la Primera Sala del Máximo Tribunal, el hecho que se haya ejecutado el acto reclamado no es impedimento para otorgar efectos restitutorios a la medida cautelar, sino que debe tomarse en cuenta a fin



de negarla o concederla: (I) La apariencia del buen derecho; (II) Las posibles afectaciones al interés social; y, (III) La posibilidad jurídica y material de otorgar la medida.

28. Bases que el tribunal consideró satisfechas como requisito para el otorgamiento de la medida cautelar con efectos restitutorios.

29. Asimismo, señaló que aunque el artículo 128 de la Ley de Amparo establece que no serán objeto de suspensión, entre otras, la medida cautelar concedida por autoridad judicial. Sin embargo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 62/2016, estableció que la porción normativa relativa a que la medida cautelar no será objeto de suspensión, constituye la regla general, al analizar la suspensión de los actos que se impugnen en el amparo –acorde con los artículos 166 y 129 de la Ley de Amparo–, y que pueden existir excepciones a esa regla general, siendo el juzgador a quien le corresponde analizar cada caso concreto y realizar la determinación, atento a la naturaleza del acto, al interés social, a la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora, a efecto de que la medida cautelar pueda ser suspendida.

30. Después de referir los argumentos dados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 62/2016 (en la que se reconoció la validez del artículo 128, párrafo tercero, en la porción normativa "y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial", de la Ley de Amparo), consideró que el artículo 166 de la Ley de Amparo es inconveniente en la porción normativa en la que se establece *"Cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicite al juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los testigos o de la comunidad, y el juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será el establecido en la fracción I de dicho numeral..."*, por cuanto que –al margen del probable trato injustificado y discriminatorio en relación con los otros supuestos que contempla– ha de establecerse que los tribunales mexicanos tienen la obligación de observar y aplicar la jurisprudencia



de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; circunstancia que se ve reflejada en la contradicción P./J. 21/2014 (10a.).

31. Asimismo, a efecto de justificar la premisa anticipada hizo referencia a la sentencia de siete de noviembre de dos mil veintidós de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁴ en la que se determinó que "... la figura del arraigo contenida en el artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia de 1996 y el artículo 133 bis del Código Federal Procesal Penal de 1999, como la figura de la prisión preventiva contemplada en el artículo 161 del Código Federal Procesal Penal de 1999, resultaban contrarias a la Convención Americana ..."

32. Finalmente refirió la sentencia de veinticinco de enero de dos mil veintitrés, al resolver el *Caso García Rodríguez y otros Vs. México*, en el que se abordó entre otros aspectos, la inconvencionalidad de la prisión preventiva oficiosa.

33. Así, el Tribunal Colegiado concluyó que los aspectos sustantivos que de forma puntual reflejan el criterio de la Corte Interamericana en cuanto a la inconvencionalidad de la prisión preventiva oficiosa, deben aplicarse por analogía a la prisión preventiva justificada; y aun cuando tales medidas cautelares están previstas en el artículo 19 constitucional, como en la ley procesal respectiva, las razones de la inconvencionalidad también valen a la medida suspensiva, por cuanto que el artículo 166 de la Ley de Amparo, no refleja el espíritu de lo ya decidido por la Corte Interamericana, dado que únicamente deja en los tribunales de amparo la libertad personal, empero, sin establecer estándares de ponderación a efecto de que se pueda decidir si debe o no suspenderse el acto reclamado, o sea que la ponderación, la proporcionalidad y razonabilidad debe aplicarse por el juzgador por regla general, en razón de que el derecho legislado debe ser consonante con la función jurisdiccional de corte internacional e interamericano, sin demeritarla injustificadamente y menos con intromisiones externas que la suplanten.

34. Ante lo fundado de los agravios analizados, el Tribunal Colegiado procedió a modificar el auto recurrido en el incidente de suspensión, para efectos

⁴ Cfr. *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros Vs. México*.



de otorgar la medida suspensiva provisional, precisando que *"la autoridad responsable (Juez de Control), de inmediato, fije una audiencia de revisión de la medida cautelar y prescindiendo de las consideraciones que adoptó en el acto reclamado al imponer la prisión preventiva, dicte otra diferente, que considere razonablemente adecuada, siguiendo los lineamientos legales, convencionales y constitucionales sobre la materia. Lo anterior, hasta en tanto se resuelva en torno a la suspensión definitiva"*.

b) Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver el recurso de queja 248/2023.

35. El quejoso por conducto de su apoderado, promovió demanda de amparo indirecto respecto del acto reclamado al Juez del Sistema Penal Acusatorio y Oral, Región III, con sede en Tepic, Nayarit, consistente en la medida cautelar de prisión preventiva justificada y el auto de vinculación a proceso de veinticinco de marzo de dos mil veintitrés.

36. Por auto emitido dentro del cuaderno incidental 258/2023, se concedió la suspensión provisional respecto del auto de vinculación a proceso para efectos de que "el Juez del Sistema Penal Acusatorio y Oral, Región III, con sede en Tepic, Nayarit, tan pronto concluya la etapa intermedia en el proceso penal ***** suspenda el procedimiento en lo que respecta a la parte quejosa, hasta en tanto le sea notificada la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva".

37. Respecto de la medida cautelar de prisión preventiva acordó:

"Ahora, en el caso no es procedente conceder la suspensión de la medida cautelar de prisión preventiva justificada, para dejar al quejoso en libertad, sino que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 163 y 166, fracción I, de la Ley de Amparo, SE CONCEDE al quejoso, la SUSPENSIÓN PROVISIONAL, para el único efecto de que quede a disposición de este Juzgado de Distrito en cuanto a su libertad personal en el lugar en que se encuentre recluso y a disposición del Juez de la causa para la continuación del proceso penal que se le instruye; lo anterior, hasta en tanto la responsable tenga noticia de la suspensión definitiva que se emita en la presente incidencia..."



38. Inconforme con la anterior determinación, se interpuso recurso de queja que por razones de turno, conoció el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito y registró con el numeral 248/2023.

39. El Tribunal Colegiado dejó intocado lo relativo la concesión de la suspensión respecto al auto de vinculación a proceso pronunciado en la causa penal ***** , y respecto a la suspensión contra la prisión preventiva justificada, estimó jurídicamente correcto que fuera para el efecto de que el quejoso quedara a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que se encuentra privado de la libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda el procedimiento penal para los efectos de su continuación.

40. El inconforme en los agravios invocados, alegó la inconstitucionalidad e inconventionalidad del artículo 166 de la Ley de Amparo aplicado por la autoridad al resolver la suspensión provisional.

41. Con base en tales consideraciones, el Tribunal Colegiado analizó si la restricción prevista en el artículo 166 de la Ley de Amparo respectiva a que cuando ya se dictó la prisión preventiva, la suspensión del acto reclamado únicamente podrá concederse para efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar en que se encuentre privado de su libertad, y a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer del procedimiento penal para los efectos de su continuación, sin que pueda tener como efecto la libertad de aquella persona, concluyendo que dicho planteamiento no contraviene los artículos 17 y 107, fracción X, de la Constitución General, así como 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

42. Precisó que, el derecho a la tutela jurisdiccional se define como el derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder de manera expedita a los tribunales, plantear una pretensión, o defenderse de ella, con la finalidad de que a través de un proceso, se decida, y en su caso, se ejecute dicha decisión.

43. Por lo que consideró que, es relevante analizar la medida cautelar como herramienta que garantiza la eficacia de las resoluciones judiciales mediante la conservación, prevención o aseguramiento de los derechos e intereses que se dilucidan en el proceso.



44. Así, señaló que el artículo 107, fracción X, constitucional, señala como medida cautelar en el juicio de amparo la suspensión del acto reclamado, misma que busca evitar daños de difícil o imposible reparación para la parte quejosa. Por tanto, la suspensión se erige como la herramienta de tutela cautelar en el juicio de garantías.

45. Precisó que el artículo 166 de la Ley de Amparo, en realidad constituye una restricción al derecho fundamental de tutela cautelar toda vez que limita los efectos de la suspensión del acto reclamado a que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar en que se encuentre privado de la libertad, y a disposición de la autoridad a la que le corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación.

46. Ahora bien, el Tribunal Colegiado consideró que el artículo 166 de la ley de la materia no contraviene los diversos numerales 17 y 107, fracción X, de la Constitución General, ni 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por constituir una restricción al derecho fundamental de tutela cautelar; conclusión a la que arribó a partir del análisis bajo el *test* de proporcionalidad para lo cual atendió a los criterios de rubros: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.", "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.", "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.", "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA." y "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."

47. Con ello, se evidenció que la restricción al derecho de tutela cautelar es constitucionalmente válida, en cuanto a que obedece a un fin legítimo, es idónea, necesaria y proporcional; así como la porción normativa que establece un trato diferenciado en cuanto a los efectos de la suspensión cuando el quejoso está materialmente detenido, es justificado porque obedece a garantizar la eficacia de la prisión preventiva, lo que no ocurre cuando el quejoso no ha sido detenido.



48. Ello aunado a que el nivel de realización del fin constitucional es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental de tutela cautelar afectado, máxime que con apoyo en el artículo 161 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se solicite la revisión de la medida cautelar de prisión preventiva justificada, para así, revocar, sustituir o modificar la medida restrictiva de la libertad personal.

49. En cuanto al trato diferenciado que establece el artículo 166 de la Ley de Amparo, en relación a los efectos de la suspensión cuando el quejoso no ha sido detenido, respecto de cuando ya ocurrió la detención, e incluso se decretó la prisión preventiva, es justificado, ello así para garantizar la eficacia de la prisión preventiva dispuesta en el artículo 19 constitucional, lo que no ocurre cuando el quejoso todavía no ha sido detenido.

50. Por lo anterior, el Tribunal Colegiado concluyó que "la restricción prevista en el artículo 166 de la Ley de Amparo, respectiva a que cuando ya se dictó la prisión preventiva la suspensión del acto reclamado únicamente podrá concederse para efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar en el que se encuentre privado de la libertad, y a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación, sin que pueda tener como efecto la libertad de dicha persona, no contraviene los artículos 17 y 107, fracción X, de la Constitución General, ni 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos."

51. Una vez que el tribunal determinó que el artículo 166 de la ley de la materia es acorde con el respectivo parámetro constitucional y convencional, verificó la legalidad del auto recurrido, compartió criterio de que procede conceder la suspensión en términos de los artículos 163 y 166 de la Ley de Amparo, al tratarse de un acto privativo de la libertad dentro de un procedimiento del orden penal.

52. Y toda vez, que el acto reclamado consiste en la prisión preventiva justificada decretada en la causa penal de origen, precisó que los efectos de la medida cautelar se limitan a que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiera



a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación.

53. Por ello, concluyó en torno a lo que afirma el quejoso no existe antinomia en la Ley de Amparo, en cuanto a que por una parte, el artículo 166 limita de manera absoluta obtener la libertad, y por otra, los artículos 167 y 168 lo permiten; ello en atención a que el artículo 166 establece los efectos de la suspensión cuando se reclame la prisión preventiva decretada en un proceso penal, en tanto que, los artículos 167 y 168 prevén las medidas al decretar una suspensión que tenga por objeto poner en libertad al quejoso, en los términos permitidos por la propia ley.

54. Por tanto, resolvió que es jurídicamente correcto que cuando se haya decretado la prisión preventiva justificada, la suspensión del acto reclamado únicamente podrá concederse para efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar en que se encuentre privado de la libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación.

55. Por todo lo anterior, el tribunal resolvió infundado el recurso de queja.

EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

56. Para verificar la existencia de la presente contradicción de criterios, este Pleno Regional se apoya en el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 36/2007-PL, al considerarse que la existencia de la contradicción 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; lo que determina que la contradicción se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas iguales.

57. Así, la finalidad de dicha determinación es definir puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues para ello fue creada la figura de



la contradicción de criterios en la Constitución y su regulación en la Ley de Amparo.

58. Bajo tales premisas, entre los ejercicios realizados por los Tribunales Colegiados de Circuito **sí se ha dado un punto de toque** a manera de diferente interpretación que gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico.

59. Entonces, para que exista una contradicción de criterios, debe verificarse:

A. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuera.

B. 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.

60. En ese orden de ideas, existe la contradicción de criterios que se denunció, porque del análisis de los procesos interpretativos involucrados, se advierte que los órganos judiciales contendientes examinaron un mismo punto jurídico y adoptaron posiciones discrepantes; cuestiones que se reflejaron en los argumentos que soportaron sus respectivas decisiones.

61. En efecto, en los criterios en conflicto se abordó un mismo problema jurídico, relativo a determinar la procedencia de la suspensión provisional para el efecto de poner en libertad al quejoso, respecto de la medida cautelar de prisión preventiva justificada, cuando ya se encuentre materialmente detenido por delito que no implica prisión preventiva oficiosa, esto bajo el análisis de la inconventionalidad o no del párrafo segundo del artículo 166 de la Ley de Amparo.

62. El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito consideró inconventional al artículo 166, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, por lo que



procedió a modificar el auto recurrido que resolvió la suspensión provisional consistente en la medida cautelar de prisión preventiva justificada impuesta al quejoso, para el efecto de que la autoridad responsable, de inmediato, fijara una audiencia de revisión de la medida cautelar y prescindiendo de las consideraciones adoptadas al imponer la prisión preventiva, dictara otra diferente que considerara razonablemente adecuada, siguiendo los lineamientos legales, convencionales y constitucionales sobre la materia. Lo anterior, hasta tanto se resolviera en torno a la suspensión definitiva.

63. Por otro lado, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito estimó la restricción del artículo 166 de la Ley de Amparo al derecho de tutela cautelar, constitucionalmente válida en cuanto a que obedece a un fin legítimo, es idónea, necesaria y proporcional, así como el trato diferenciado en cuanto a los efectos de la suspensión cuando el quejoso está materialmente detenido, es justificado porque obedece a garantizar la eficacia de la prisión preventiva, lo que no ocurre cuando el quejoso no ha sido detenido.

64. Posturas divergentes que llevaban a este **Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México**, a determinar que el diferendo que existe, se centra en resolver el siguiente cuestionamiento: **¿Es procedente la suspensión provisional para el efecto de poner en libertad al quejoso, respecto de la medida cautelar de prisión preventiva justificada, cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por delito que no implica prisión preventiva oficiosa bajo el análisis de la inconveniencia o no del párrafo segundo del artículo 166 de la Ley de Amparo?**

65. Sin que sea óbice para determinar la existencia de la contradicción, el hecho de que los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyan propiamente una tesis jurisprudencial, porque los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen ese requisito.

66. Consideración que encuentra apoyo en la jurisprudencia en materia común P./J. 27/2001, sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,



consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página setenta y siete, de rubro y texto:

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

67. Tampoco es obstáculo para determinar la existencia de la contradicción, el hecho de que el criterio de alguno de los Tribunales Colegiados contendientes pudiera ser erróneo o inaplicable, pues el objetivo fundamental de esta vía es el terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, evitando así que se siga resolviendo de forma diferente o incorrecta; con lo que se salvaguarda la garantía de seguridad jurídica y se preserva la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional, al fijar el verdadero sentido y alcance del supuesto jurídico por el que se originó la oposición de criterios.

68. Situación que salva la diferencia entre los razonamientos legales que emplearon los Tribunales Colegiados contendientes para sustentar sus correspondientes criterios; esto es, no podría determinarse la inexistencia de contradicción de tesis por esa sola circunstancia, cuando es precisamente el fundamento que emplearon, lo que los llevó a resolver en el sentido que lo hicieron.



69. Consideración que encuentra apoyo en la jurisprudencia en materia común P./J. 3/2010, sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de dos mil diez, página seis, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos Tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios."

ESTUDIO DE FONDO

70. Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, en atención a las siguientes consideraciones.



71. Como ya quedó establecido, el tema a dilucidar en la presente contradicción de criterios consiste en determinar si procede la suspensión provisional para el efecto de poner en libertad al quejoso, respecto de la medida cautelar de prisión preventiva justificada, cuando ya se encuentre materialmente detenido por delito que no implica prisión preventiva oficiosa, bajo el análisis de la inconveniencia o no del párrafo segundo del artículo 166 de la Ley de Amparo.

72. Previo a dar respuesta a tal interrogante, se estima necesario:

a) Realizar algunas precisiones en torno a la medida cautelar de prisión preventiva justificada y oficiosa.

b) Señalar entre los métodos argumentativos los más utilizados para definir si ha existido o no violación a un derecho humano ya sea limitándolo o restringiéndolo.

c) Referir la finalidad de la suspensión y los efectos precisados en el segundo párrafo del artículo 166 de la Ley de Amparo.

a) **Prisión preventiva justificada.**

73. La prisión preventiva **justificada** tiene su fundamento en la primera parte del artículo 19 constitucional, segundo párrafo.⁵

74. En el sistema de justicia penal de corte acusatorio y oral, la prisión preventiva tiene el carácter de excepcional, pues entre las medidas cautelares que pueden solicitarse a petición de partes es la más lesiva de todas.

75. De ahí que, su naturaleza y eventual imposición deben ser tratadas de mínima intervención, dentro de la excepcionalidad de la procedencia de cualquier medida cautelar; es decir, su aplicación debe encontrarse aún más limitada.

⁵ "Artículo 19. ... El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. ..."



76. En ese sentido, el artículo 19 del Código Nacional de Procedimientos Penales contempla que el uso de la prisión preventiva debe ser, en todo momento, de carácter excepcional pues, durante el procedimiento penal, debe prevalecer el respeto a la libertad personal.

77. En el ámbito internacional, esta limitación se ha establecido en el mismo sentido. En el artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se prevé que todas las personas que se encuentren sujetas a un procedimiento penal tienen el derecho a ser juzgadas en un plazo razonable, *so pena* de ser puestos en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso.

78. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 9.3 dispone que la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general.⁶

79. Sin embargo, establece de manera expresa, que las autoridades estatales se encuentran legitimadas para solicitar –y, eventualmente, imponer– medidas que garanticen la comparecencia del imputado al juicio o en diligencias procesales, así como para la ejecución del fallo; sin que ello implique una vulneración injustificada a la libertad personal.

80. Así, la prisión preventiva como medida cautelar es la más inflexible –de las medidas cautelares a petición de parte– y la que mayor intervención tiene

⁶ Tesis: 1a. CXXXVI/2012 (10a.). Registro digital: 2001429, Instancia: Primera Sala, Décima Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1, página 491. "PRISIÓN PREVENTIVA. DEBE DURAR UN PLAZO RAZONABLE. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981, prevé en su artículo 9o., numerales 1, 3 y 4, respectivamente, que todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales, sin que pueda ser sometido a detención o prisión arbitrarias, esto es, no podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta; que toda persona detenida tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad; que la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas **no debe ser la regla general**, y que éstas tendrán derecho a recurrir ante un tribunal a fin de que decida, a la brevedad posible, sobre la legalidad de su prisión. De lo anterior y de una interpretación al principio *pro personae* al derecho nacional en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que la prisión preventiva debe durar un plazo razonable."



en la esfera de derechos humanos del imputado, pues se trata de una invasión impuesta a una persona que aún no ha sido sentenciada y, por tanto, aún conserva su calidad de inocente.

81. Debe resaltarse que la imposición –y subsistencia– de la prisión **preventiva justificada** no atiende a la naturaleza del delito que se le imputa al sujeto activo del hecho, contrario de lo que sucede con la prisión **preventiva oficiosa**, la cual cuenta con un catálogo *numerus clausus* de delitos, para determinar su procedencia.

82. La prisión preventiva justificada se rige por las reglas comunes de la imposición de cualquier medida cautelar sumado a diversos requisitos adicionales que la legislación contempla, con el objetivo de limitar su uso y garantizar el principio de excepcionalidad –y de última racionalidad–.

83. Bajo ese entendido, la propia regulación legal –en función de la constitucional– establece mayores garantías en favor del imputado, pues considera limitaciones dirigidas a las autoridades –ministerial y judicial–, adicionales tratándose de la imposición de la prisión justificada.

84. Ahora bien, en cuanto a la procedencia para la imposición de la prisión preventiva justificada del artículo 19, segundo párrafo,⁷ de la Constitución Federal y 157⁸ del Código Nacional de Procedimientos Penales, se desprende que es facultad exclusiva del fiscal solicitar la imposición de ésta.

85. Además, dicha solicitud no puede plantearse en cualquier supuesto, sino que, en términos del artículo 167 del código procesal de la materia, se encuentra acotada a que se acredite lo siguiente:

⁷ Citado con anterioridad.

⁸ **Artículo 157.** ... El Juez de control podrá imponer una de las medidas cautelares previstas en este Código, o combinar varias de ellas según resulte adecuado al caso, o imponer una diversa a la solicitada siempre que no sea más grave. Sólo el Ministerio Público podrá solicitar la prisión preventiva, la cual no podrá combinarse con otras medidas cautelares previstas en este Código, salvo el embargo precautorio o la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren en el sistema financiero. ..." (Énfasis añadido)



i) Que otra medida cautelar no sea suficiente para alcanzar los fines descritos por el Código Nacional de Procedimientos Penales previstas en el numeral 153;⁹

ii) Que el imputado esté siendo procesado por otro delito; o,

iii) Que el imputado haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

86. Precisado lo anterior resulta conveniente hacer referencia a la prisión **preventiva oficiosa**, cuyo fundamento primario lo encontramos en el artículo 19, párrafo segundo, parte final de la Constitución Federal, en los siguientes términos:

"... El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. ..."

87. Transcripción de la que se puede advertir que es la Carta Magna la que determina cuáles son los delitos que ameritan la imposición de prisión preventiva de manera oficiosa.

88. Así tenemos que de acuerdo a su diseño constitucional, la prisión preventiva oficiosa se trata de una medida excepcional, concebida para atender

⁹ **Artículo 153.** Reglas generales de las medidas cautelares. Las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento. ..." (Énfasis añadido).



aquellos delitos que merecen un trato diferenciado de los que no fueron contemplados en el segundo párrafo del artículo 19; esto es, desde su concepción original, la prisión preventiva oficiosa y la prisión preventiva justificada buscan fines distintos, que habrán de alcanzarse cumpliendo requisitos distintos.

89. Lo anterior se patentiza, si tomamos en cuenta que, a nivel constitucional, también se dispuso que el ordenamiento procesal nacional sería el que incorporaría el diseño normativo de la prisión preventiva en las variantes referidas.

90. En efecto, el fundamento legal de la prisión preventiva oficiosa lo encontramos en el artículo 167 que establece los supuestos de procedencia de dicha medida.¹⁰

¹⁰ **Artículo 167. Causas de procedencia.**

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.

"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

"El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

"Las leyes generales de salud, secuestro, trata de personas, delitos electorales y desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como las leyes federales para prevenir y sancionar los delitos cometidos en materia de hidrocarburos, armas de fuego y explosivos, y contra la delincuencia organizada, establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:"



91. Actualmente se encuentra pendiente de engrosarse la acción de inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada 136/2019, resuelta en sesión ordinaria el veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós, por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que entre otros aspectos, se declaró la invalidez del artículo 167, párrafo séptimo, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

92. También se encuentra pendiente de resolver el amparo en revisión 355/2021, cuyo tema es lo relativo a la inconstitucionalidad del párrafo tercero del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

93. Finalmente, con motivo de la determinación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso "*García Rodríguez y otro Vs. México*" (sentencia de veinticinco de enero de dos mil veintitrés), seguramente la prisión preventiva oficiosa sufrirá modificaciones, toda vez que la Corte ordenó al Estado Mexicano diversas medidas de reparación, entre otras "ajustar el ordenamiento jurídico interno sobre prisión preventiva oficiosa", al considerar que dicha figura es *per se* contraria a la Convención Americana, ya que no se hace mención a las finalidades de la prisión preventiva, ni a los peligros procesales que buscaría prevenir, así como tampoco a la exigencia de hacer un análisis de la necesidad frente a otras medidas lesivas para los derechos de las personas procesadas.¹¹

[se precisan los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa]

"El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad o bien, cuando exista voluntad de las partes para celebrar un acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato, siempre que se trate de alguno de los delitos en los que sea procedente dicha forma de solución alterna del procedimiento. La solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Fiscalía o de la persona funcionaria en la cual delegue esa facultad.

"Si la prisión preventiva oficiosa ya hubiere sido impuesta, pero las partes manifiestan la voluntad de celebrar un acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato, el Ministerio Público solicitará al juez la sustitución de la medida cautelar para que las partes concreten el acuerdo con el apoyo del Órgano especializado en la materia.

"En los casos en los que la víctima u ofendido y la persona imputada deseen participar en un Mecanismo Alternativo de Solución de Controversias, y no sea factible modificar la medida cautelar de prisión preventiva, por existir riesgo de que el imputado se sustraiga del procedimiento o lo obstaculice, el o la Juez de Control podrá derivar el asunto al Órgano especializado en la materia, para promover la reparación del daño y concretar el acuerdo correspondiente."

¹¹ https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm



b) Métodos argumentativos para definir si ha existido o no violación a un derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, ya sea limitándolo o restringiéndolo.

94. En razón de que los órganos contendientes llevaron a cabo diversos métodos de examen para arribar uno en el sentido que los efectos de la suspensión provisional respecto de la medida cautelar de prisión preventiva justificada es para que el quejoso quede a disposición del Juez de amparo por lo que hace a su libertad en el lugar donde se encuentra interno; y el otro tribunal determinó que los efectos deben ser para fijar cualquier otra medida menos la prisión preventiva justificada, esto bajo el análisis de la inconventionalidad o no del párrafo segundo del artículo 166 de la Ley de Amparo; resulta pertinente hacer alusión a los métodos argumentativos más utilizados para definir si ha existido o no una violación a un derechos humano ya sea restringiéndolo o limitándolo.

1) Test de proporcionalidad.

95. El *test* de proporcionalidad es el instrumento de medición de la validez de las medidas legislativas frente a su intromisión en un derecho constitucional.¹²

¹² Registro digital: 2013156, instancia: Primera Sala. Décima Época. Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 915, "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad.



El cual requiere de la comprobación de ciertas condiciones mínimas: la legitimidad de la finalidad de la medida, su idoneidad, necesidad y su proporcionalidad en sentido estricto.

96. Es una herramienta que en México se adoptó como método de argumentación judicial para verificar si alguna limitación o restricción es violatoria de algún derecho humano.¹³

En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo."

¹³ Registro digital: 2016133. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Tesis: 2a./J. 11/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 51, febrero de 2018, Tomo I, página 510, "TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. LA INTENSIDAD DE SU CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN, REQUIEREN DE UN MÍNIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN. **El test de proporcionalidad es un procedimiento interpretativo para resolver conflictos de normas fundamentales**, apoyado en los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad o exceso, previstos en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que requiere llevar a cabo, en primer lugar, un juicio de igualdad mediante la equiparación de supuestos de hecho que permitan verificar si existe o no un trato injustificado; en segundo lugar, el principio de proporcionalidad se conforma de tres criterios relativos a que la distinción legislativa: a) persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; b) resulte adecuada o racional, de manera que constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin; y, c) sea proporcional. Ahora, en materia tributaria la intensidad del escrutinio constitucional es flexible o laxo, en razón de que el legislador cuenta con libertad configurativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo, de modo que para no vulnerar su libertad política, en campos como el mencionado, las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se limita a verificar que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; la elección del medio para cumplir esa finalidad no conlleva exigir al legislador que dentro de los medios disponibles justifique cuál de todos ellos cumple en todos los grados (cuantitativo, cualitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia, rapidez, plenitud y seguridad), sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo, exigiéndose un mínimo de idoneidad y que exista correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos comparables."



2) El escrutinio judicial.

97. Diseñado por la Corte Suprema de Estados Unidos de América, originalmente se empleó para determinar la transgresión a la cláusula de protección equitativa prevista en su décima cuarta enmienda. El Tribunal Supremo de ese país optó por realizar diversos tipos de escrutinio judicial. El escrutinio judicial debe ser distinto según las libertades o derechos protegidos o involucrados determinando que existen tres niveles:¹⁴

- **Escrutinio ordinario** (*rational basis review*), que constituye el análisis más laxo porque se ha de emplear en los casos en que el legislador tiene amplia libertad para establecer clasificaciones, como sucede en los asuntos económicos;

- **Escrutinio estricto** (*strict scrutiny*) utilizado para dirimir los casos en que se hacen clasificaciones a partir de criterios o categorías sospechosas, y

- **Escrutinio intermedio** (*intermediate scrutiny*), empleado para clasificaciones basadas en categorías "casi sospechosas" en las que el legislador no tiene tampoco un amplio poder de decisión.

98. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el uso de este modelo argumentativo en México ha sido viable, por ejemplo cuando se alegan violaciones a derechos humanos especialmente tratándose de categorías sospechosas que exigen emprender escrutinio estricto.

99. Así se desprende de la jurisprudencia 1a./J. 66/2015 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, octubre 2015, Tomo II, página 1462, de rubro y texto:

"IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO. La Suprema Corte

¹⁴ Amparo en revisión 388/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, párrafos 58 y 59.



de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad. Si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello."

3) Interpretación conforme.

100. Método argumentativo empleado para verificar existencia de violaciones a derechos humanos, el que de acuerdo con el modelo diseñado por nuestro Alto Tribunal, se efectúa en tres etapas:¹⁵

- Interpretación conforme en sentido amplio, exige interpretar el orden jurídico a la luz de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que México es Parte;

- Interpretación conforme en sentido estricto, que ante la multiplicidad de interpretaciones que puedan darse a una norma jurídica, demanda que los Jueces opten y prefieran siempre la que sea conforme a los derechos, e

- Inaplicación o expulsión de la norma jurídica cuando el ejercicio de interpretación conforme no sea posible o no resulte viable.

101. Adicionales a los citados métodos existen diversas herramientas,¹⁶ tales como la ponderación (como método de valoración de las consecuencias

¹⁵ Amparo en revisión 388/2018, resuelto en sesión de diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, párrafo 61.

¹⁶ Amparo en revisión 388/2018, párrafo 62.



de la toma de una decisión respecto de la otra cuando existe multiplicidad de soluciones igualmente viables pero contradictorias entre sí), la interpretación sistemática, la gramatical, la teleológica, entre otros, todas a criterio de la Segunda Sala igual de válidas para emprender el examen correspondiente.

102. Preciado lo anterior, cabe referir que conforme al criterio de la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 388/2018, corresponde al juzgador decidir en cada caso concreto, cuál es el método idóneo para verificar si se ha violado o no un derecho humano. Para lo cual en algunos casos podrá ser bajo el test de proporcionalidad y en algunos otros exigirá ser analizados a la luz del escrutinio judicial, de la interpretación conforme, o algún otro.

103. En todo caso la labor que se exige del juzgador es que decida si ha existido o no violación a un derecho humano para lo cual habrá de ejercer su libertad de jurisdicción, por cuanto a la definición de cuál método argumentativo o interpretativo emplear a partir de su idoneidad para el caso concreto.

104. Así, en efecto como lo precisa la referida Sala no existe exigencia constitucional, ni siquiera jurisprudencial para emprender el *test* de proporcionalidad siempre que se alegue violación a un derecho humano reconocido por la Constitución o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, afirmación que se corrobora si se toma en cuenta que la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal ha admitido el empleo de diversos métodos, como son el *test* de proporcionalidad, el escrutinio judicial o la interpretación conforme, según se trate de cada caso.

Criterio que se ve reflejado en la jurisprudencia 2a./J. 10/2019 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 838, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 201976, de rubro y texto:

"TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL. Para verificar si algún derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos o por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte se ha transgredido, el juzgador puede emplear diversos métodos o herramientas argumentativas que lo ayuden a constatar si existe o no la violación alegada, estando facultado para decidir cuál es, en su opinión, el más adecuado para resolver el asunto sometido a su conocimiento a partir de la valoración de los siguientes factores, entre otros: a) el derecho o principio constitucional que se alegue violado; b) si la norma de que se trata constituye una limitación gradual en el ejercicio del derecho, o si es una verdadera restricción o impedimento en su disfrute; c) el tipo de intereses que se encuentran en juego; d) la intensidad de la violación alegada; y e) la naturaleza jurídica y regulatoria de la norma jurídica impugnada. Entre los métodos más comunes para solucionar esas problemáticas se encuentra el test de proporcionalidad que, junto con la interpretación conforme, el escrutinio judicial y otros métodos interpretativos, constituyen herramientas igualmente útiles para dirimir la violación a derechos. En este sentido, esos métodos no constituyen, por sí mismos, un derecho fundamental, sino la vía para que los Jueces cumplan la obligación que tienen a su cargo, que se constriñe a decidir, en cada caso particular, si ha existido o no la violación alegada. Sobre esas bases, los Jueces no están obligados a verificar la violación a un derecho humano a la luz de un método en particular, ni siquiera porque así se lo hubieran propuesto en la demanda o en el recurso, máxime que no existe exigencia constitucional, ni siquiera jurisprudencial, para emprender el test de proporcionalidad o alguno de los otros métodos cuando se alegue violación a un derecho humano."

105. Una vez determinado que existen diversos métodos de argumentación útiles para definir si un derecho humano ha sido violentado, el cual deberá ser elegido por el juzgador previa valoración del caso concreto sometido a su conocimiento y de su idoneidad para resolverlo; tal como sucedió en el caso, pues cada uno de los tribunales contendientes después de realizar un análisis de acuerdo a su consideración en cuanto a los efectos de la suspensión provisional respecto del acto reclamado consistente en la medida cautelar de prisión preventiva justificada; pues el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito determinó la inconvencionalidad del artículo 166 de la Ley de Amparo en la porción normativa en la cual se establece que, *cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de la autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento solicite al Juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes*



para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los testigos o de la comunidad, y el Juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión solo será el establecido en la fracción I, de dicho numeral, es decir, para que el justiciable quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiere a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación; y en atención a ello declaró fundado el recurso de queja para el efecto que de inmediato se fijara una audiencia de revisión de la medida cautelar y prescindiendo de las consideraciones que adoptó el Juez en el acto reclamado al imponer la prisión preventiva, dictara otra diferente a ésta.

106. En tanto que el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito concluyó que la restricción prevista en el artículo 166 de la Ley de Amparo, respectiva a que cuando ya se dictó la prisión preventiva la suspensión del acto reclamado únicamente podrá concederse para efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar en el que se encuentre privado de la libertad y a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación, sin que pueda tener como efecto la libertad de dicha persona, no contraviene los artículos 17 y 107, fracción X, de la Constitución General, ni 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

107. Por otra parte, en cuanto a las restricciones a los derechos fundamentales la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1584/2011, precisó que los derechos constitucionales no son absolutos y, por tanto, todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria, sino que debe basarse en razones jurídicas que pasan por la constatación de tres pasos en sede de jurisdicción constitucional:

a) Ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, los derechos fundamentales sólo pueden restringirse o suspenderse con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna;

b) Debe ser una regulación necesaria para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la



restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y,

c) Debe ser proporcional, esto es, la medida debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

108. Así, estableció que el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales.

Criterio que se ve reflejado en la jurisprudencia 1a./J. 2/2012 (9a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 533, Libro V, febrero de 2012, Tomo I, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, registro digital: 160267, de rubro y texto:

"RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS. Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos



objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática."

c) Finalidad de la suspensión provisional y los efectos precisados en el segundo párrafo del artículo 166 de la Ley de Amparo.

109. La Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 415/2012, explicó que en la doctrina, las medidas cautelares suelen ser calificadas también como providencias o medidas precautorias, y se definen como los instrumentos que puede decretar el juzgador a solicitud de las partes o de oficio para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad con motivo de la tramitación de un proceso.

110. Conforme al criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁷ la suspensión del acto reclamado es una institución

¹⁷ Contradicción de tesis 195/2020. Visible en la página 5, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, octubre de 2022. Tomo I. Registro digital: 31014.



de naturaleza procesal, es una medida cautelar que tiene por objeto mantener viva la materia del amparo, es decir, impedir que se consume irreparablemente el acto o los actos reclamados y de esa manera no llegue a resultar inútil para la parte quejosa la protección de la Justicia Federal que pretende, pues en algunos casos si se llevaran a cabo definitivamente durante la secuela del juicio de amparo, de nada serviría al quejoso la eventual sentencia que llegare a pronunciarse a su favor.

111. Criterio en el que se precisó que con motivo de la consumación irreparable de los actos reclamados no sería posible restituir a la parte agraviada en el pleno goce de la garantía individual violada, con el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, y que en términos del artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo es uno de los propósitos que tiene la sentencia que conceda el amparo.

112. De los artículos 125, 128, 129, 130, 131, 136, 138, 141, 142, 144 y 146 de la ley de la materia, se observa que la suspensión del acto reclamado puede decretarse de oficio o a petición de la parte quejosa, una vez satisfechos los requisitos correspondientes se deberá tramitar por separado y por duplicado.

113. Las hipótesis en que el legislador considera que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, se advierte sólo son enunciativas, pues al indicar que, entre otros casos, en las hipótesis referidas se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público de concederse la suspensión, es evidente que el legislador otorgó al juzgador la libertad de ponderar en qué otros supuestos se podría perjudicar el interés social o contravenir disposiciones de orden público.

114. La suspensión podrá pedirse en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria.

115. El órgano jurisdiccional concederá la suspensión cuando el quejoso acredite un daño inminente e irreparable a su pretensión; no obstante, en los casos en los que el otorgamiento de la suspensión pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren.



116. Así promovida la suspensión del acto reclamado, el órgano jurisdiccional tiene el deber de 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, hecho lo anterior, determinará si concede o niega la suspensión provisional; señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental la cual deberá efectuarse en el plazo de cinco días; y, solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas.

117. En tal virtud, se señala que uno de los presupuestos o requisitos que condicionan el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado es el peligro en la demora (*periculum in mora*), esto es, el riesgo de que en razón del transcurso del tiempo los efectos de la decisión final resulten prácticamente inoperantes.

118. En torno de esta medida cautelar, el Pleno estableció que el artículo 107, fracción X, de la Carta Magna decreta que 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.

119. Obligación que sin duda busca maximizar la efectividad de la medida suspensiva en el juicio de amparo, pero sin dejar de lado el interés social. Y para lograr ese propósito se debe dejar en manos del juzgador la ponderación de referencia.

120. Finalmente, también es conveniente hacer referencia a los requisitos específicos de la pretensión cautelar, esto es, a la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora.

121. Respecto de los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el inicio de la Novena Época, se ha pronunciado, al resolver las contradicciones de tesis 3/95 y 12/90, de las que se originaron las jurisprudencias 15/96 y 16/96, en donde se definieron dichos presupuestos, de rubros, respectivamente:



"SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO."¹⁸

"SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO."¹⁹

¹⁸ **Tesis de jurisprudencia P./J. 15/96, Novena Época**, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, abril de 1996, materia: común, página: 16.

"La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuentra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuzgar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión."

¹⁹ **Tesis de jurisprudencia P./J. 16/96, Novena Época**, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, abril de 1996, materias: constitucional, administrativa, común, página: 36.

"El artículo 107, fracción X, de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto



122. El Tribunal Pleno precisó que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia del buen derecho y 2) Peligro en la demora. **La apariencia de la existencia del derecho** apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; **el peligro en la demora** consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.

123. Asimismo determinó que la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre **el peligro en la dilación**, que no puede separarse de

provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que impliquen no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la 'aparencia del buen derecho' sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del Juez de Distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado."



otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos respecto al acto reclamado.

124. Hechas las precisiones relativas a la prisión preventiva, los métodos argumentativos y los fines de la suspensión en materia de amparo, procede analizar el tema de esta contradicción de criterios. En principio, este Pleno Regional estima que debe acotarse si lo previsto en el segundo párrafo del artículo 166 de la Ley de Amparo, puede o no constituir un trato injustificado e indiscriminado en relación con los otros supuestos de efectos de la suspensión que contempla el citado precepto, y en su caso, determinar si existe o no violación al principio de igualdad (igualdad sustantiva o de hechos) previsto en el artículo 1o. constitucional, que al efecto dispone:

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

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

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

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



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

125. El derecho humano a la igualdad jurídica como principio adjetivo está reconocido en el artículo 1o., párrafos primero y quinto, de la Constitución Federal,²⁰ así como en los artículos 2o., apartado B; 4o., primer párrafo; 31, fracción IV, y 123, apartado A, fracción VII, constitucionales,²¹ por medio de sus diversas manifestaciones de carácter específico como la igualdad de oportunidades de los indígenas, la igualdad entre el hombre y la mujer, la equidad tributaria o la igualdad en la percepción de salarios.

²⁰ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"...

"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."

²¹ **Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible ... B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos."

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia."

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

"VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad."



126. Asimismo, ha sido reconocido en una multiplicidad de instrumentos internacionales, entre los que destacan los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos;²² 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;²³ 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;²⁴ II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,²⁵ y 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁶

²² **Artículo 1.** Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros."

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía."

Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación."

²³ **Artículo 2.1.** Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

²⁴ **Artículo 2.2.** Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

²⁵ **Artículo II.** Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna."

²⁶ **Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos. 1.** Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

Artículo 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."



127. De acuerdo a la normatividad anterior, la igualdad jurídica es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.²⁷

128. Al respecto, expuso la Segunda Sala, se expresa normativamente a través de distintas modalidades o facetas, siendo la más ejemplificativa la prohibición de discriminar. El principio de no discriminación radica en que ninguna persona podrá ser excluida del goce de un derecho humano ni deberá de ser tratada de manera distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes; especialmente cuando tal diferenciación tenga como motivos el origen étnico, nacional o social, el género, la edad, las discapacidades, las preferencias sexuales, el estado civil, la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, la posición económica o *"cualquier otra [diferenciación] que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas"* (artículo 1o., último párrafo, constitucional).

129. Este derecho humano a la igualdad jurídica y, en específico, el principio de no discriminación, no sólo obliga al Poder Legislativo o a los aplicadores de una norma jurídica, sino a todas las autoridades del Estado, tales como los juzgadores u órganos autónomos.

130. La Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 1464/2013, precisó que la igualdad es un derecho primigenio en el ordenamiento jurídico e inherente a la persona, por lo que *"debe entenderse como un principio que exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales; [y que] para ajustarse a ello, en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, pero en otras estará permitido, o incluso constitucionalmente exigido"*,²⁸ lo que a su vez tiene como

²⁷ Conforme a lo expuesto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 1464/2013, en sesión de trece de noviembre de dos mil trece.

²⁸ Amparo directo en revisión 988/2004, página 18, el cual dio lugar a la tesis 1a./J. 55/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre



consecuencia que la igualdad sea *"un principio complejo que otorga a las personas no solamente la garantía de que serán iguales ante la ley –esto es, en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia– sino también en la ley –esto es, en relación con el contenido de la ley–, la cual tendrá que ajustarse a las disposiciones constitucionales sobre igualdad para ser constitucional"*. (Lo resaltado no es de origen)

131. Asimismo, precisó que el derecho humano a la igualdad, consistente en que toda persona debe gozar y ejercer sus derechos humanos en un plano de paridad relacional con otras personas o grupos que compartan sus mismas

de 2006, página 75, de rubro y texto: (negritas nuestras): **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.** La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado."



características jurídicamente relevantes, ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en nuestro país a partir de dos principios: el principio de igualdad ante la ley y **el de igualdad en la ley** (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o **de derecho**).

132. Expuso, el primer principio obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en la misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.²⁹

133. Por lo que hace al **segundo principio**, éste opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

134. Así concluyó que el artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Federal establece el principio de no discriminación a la luz de diversos motivos o categorías sospechosas, tales como el género, las preferencias sexuales, la religión o la discapacidad. Si bien podría señalarse que este precepto constitucional sólo establece un mandato de prohibición de discriminación legislativa, lo cierto es que su operatividad constitucional no se limita a verificar la existencia arbitraria de diferenciaciones en la norma. El objetivo último de este principio es proteger a grupos socialmente vulnerables, para lo cual es necesario advertir desigualdades de hecho y no meramente de derecho.

135. En ese sentido, este Pleno Regional considera que el artículo 166 de la Ley de Amparo no genera un trato desigual entre las personas que están detenidas y aquellas que aún no lo están.

136. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado criterios en los que precisa la metodología a seguir cuando se plantean aspectos relacionados

²⁹ Véase en el derecho comparado, por mera cuestión ejemplificativa, la resolución del Tribunal Constitucional español STC 144/1988, de 12 de julio de 1988.



con la violación al principio de igualdad; así en un primer término se debe analizar si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; y una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto –para confirmar la rigurosa necesidad de la medida– o uno ordinario –para confirmar su instrumentalidad–.

137. Como ya se ha precisado para determinar si procede el escrutinio ordinario, o uno estricto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que en el caso del primer escrutinio se debe realizar en los asuntos que no incidan directamente sobre los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo; en tanto que el escrutinio estricto se actualiza cuando el caso que se tenga para resolver involucre categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil.)³⁰

³⁰ Tesis: P./J. 10/2016 (10a.). Registro digital: 2012589. Instancia: Pleno. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 8, "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional."



138. Atento a ello se debe establecer si es posible contrastar la situación que guarda una persona detenida, respecto de una que aún no está, esto a partir de los supuestos que prevé el artículo 166 de la Ley de Amparo.

139. Del análisis del citado precepto se advierten diversas reglas de los efectos de la suspensión, según se traten de órdenes de aprehensión y de prisión preventiva:

140. -Si se reclama una orden de aprehensión respecto de un delito que amerita prisión preventiva oficiosa, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiere a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación; esto es, una vez que sea aprehendido quede a disposición del órgano de amparo por lo que se ve a su libertad; efectos que no impiden que se ejecute la orden de aprehensión.

141. -Si se reclama una orden de aprehensión que no implique prisión preventiva oficiosa, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias, para que no se sustraiga de la acción de la justicia.

142. -Si se reclama la prisión preventiva, cuando el quejoso se encuentre materialmente privado de su libertad la suspensión sólo tendrá como efecto que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiera a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación; esto es, continuará con la afectación a la libertad.

143. De lo anterior se advierte que el artículo 166 de la Ley de Amparo distingue entre diversos actos que afectan la libertad personal, en específico entre la orden de aprehensión y la medida cautelar de prisión preventiva justificada, y a partir de esa diferenciación es que otorga un trato distinto para uno y otro casos, razón por la cual no es posible realizar un análisis de desigualdad,



pues como se estableció, en principio se debe analizar si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado.

144. Así, para efectos de la suspensión del acto reclamado, no es factible equiparar la situación de una persona que reclama una orden de aprehensión por un delito que no amerite prisión preventiva oficiosa, respecto de la situación que guarda la que reclama la prisión preventiva justificada.

145. Del análisis anterior, se advierten datos objetivos que evidencian la discrepancia de circunstancias entre una persona que está privada de su libertad por virtud de una medida cautelar de prisión preventiva, respecto de la que reclama una orden de aprehensión por un delito que no amerita prisión preventiva oficiosa.

146. La distinción estriba en el hecho que la orden de aprehensión se emite sin la asistencia de la parte en contra de la cual se dirige; es decir, sin darle oportunidad de alegar al respecto de dicho acto; en tanto que la prisión preventiva justificada se emite en presencia del imputado, quien además tiene la posibilidad de debatir acerca de su pertinencia e idoneidad y ofrecer los medios de prueba que estime necesarios.

147. Clara diferencia, dado que la finalidad de uno y otro actos es diversa, pues el primero tiene como finalidad llevar a la persona ante el Juez por existir una necesidad de cautela; en tanto que la prisión preventiva tiene como fin, asegurar la presencia del imputado al proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima o de los testigos o de la comunidad.

148. Aunado a que cuando se ejecute una orden de aprehensión para formular imputación y se vincula a proceso al imputado por delito que no requiere prisión preventiva oficiosa, la imposición de la prisión necesaria es una cuestión eventual; es decir, no necesariamente se va a emitir esa medida, sino que ello dependerá de que se actualicen los supuestos legales para su imposición, con la carga por parte del Ministerio Público de demostrar tales extremos.



149. De ahí que no se puede equiparar la situación en la que se ubica el quejoso que reclama la orden de aprehensión, de aquel que reclama la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva.

150. Partiendo de esa distinción, es indudable que los supuestos de hecho que guardan uno y otro, revisten discrepancias importantes que impiden una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado, de tal suerte que la consecuencia que atribuye la Ley de Amparo a uno y otro supuestos no puede ser sujeta a un escrutinio para ver si respeta el principio de igualdad.

151. Justamente a partir de esa diferencia es que la Ley de Amparo otorga efectos diversos para uno y otro casos, pues es razonable que tratándose de una orden de aprehensión respecto de un delito que no amerita prisión preventiva oficiosa, se otorgue la medida cautelar para que el quejoso no sea privado de su libertad, ya que en este caso el solicitante no ha podido alegar ni ofrecer pruebas al respecto.

152. En cambio cuando se reclama la prisión preventiva justificada, se parte de la circunstancia que el quejoso ya tuvo la oportunidad de defenderse respecto de la imposición de esa medida e incluso a ofrecer medios de prueba para sus pretensiones, razón precisamente por la cual el efecto de la suspensión no implica la libertad del quejoso.

153. Por tanto, el artículo 166 de la Ley de Amparo no es discriminatorio, ya que las hipótesis analizadas revisten diferencias importantes que impiden una confrontación entre éstas.

154. En ese orden, corresponde ahora a este Pleno Regional verificar si el artículo 166, en su párrafo segundo, de la Ley de Amparo resulta inconveniente o no, para ello es necesario recordar en lo que interesa el contenido de dicho precepto, que textualmente dispone:

"Artículo 166. Cuando se trate de orden de aprehensión o reaprehensión o de medida cautelar que implique privación de la libertad, dictadas por autoridad competente, se estará a lo siguiente:



"I. Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiera a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación;

"II. Si se trata de delitos que no impliquen prisión preventiva oficiosa, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias a fin de que no evada la acción de la justicia y se presente al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de que no obtenga la protección de la justicia federal.

"Cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicite al juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, y el juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será el establecido en la fracción I de este artículo.

"Si el quejoso incumple las medidas de aseguramiento o las obligaciones derivadas del procedimiento penal, la suspensión será revocada con la sola comunicación de la autoridad responsable. En el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128 ..." (Lo resaltado no es de origen)

155. Precepto del que se desprende que cuando el quejoso ya se encuentra materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicita al Juez la prisión preventiva porque considera que otras medidas cautelares no sean suficientes para



garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso y el Juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiera a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación.

156. Al efecto, resulta pertinente precisar que en la *"Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República"*,³¹ se planteó una reforma integral al juicio de amparo derivado de la reforma constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, y que entró en vigor el cuatro de octubre siguiente. Después de analizados los antecedentes y consideraciones en el referido Dictamen de la Minuta, los miembros de la Comisión de Justicia de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados expusieron que el contenido de la minuta era procedente y oportuno, al constituir un mandato constitucional de la reforma de amparo de seis de junio de dos mil once.

157. Propusieron hacer algunos cambios necesarios para hacer la nueva Ley de Amparo más clara, más precisa y congruente con la realidad del sistema jurídico, y fundamental con el objeto de que el amparo siga siendo instrumento de vanguardia en la protección de los derechos de los mexicanos; en ese sentido, conforme al apartado E del artículo 72 constitucional, modificaron la minuta de decreto, en diversos artículos, entre ellos el 166, respecto del cual expusieron:

³¹ Sistema de Información Legislativa, Cámara de Diputados
http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Dictamenes/62/gp62_a1segundo.html



"El artículo 166-ciento sesenta y seis de la Minuta, relativo a la suspensión en materia penal, establece que cuando la privación de la libertad se lleve a cabo por virtud de orden de aprehensión, reaprehensión, o de medida cautelar que implique esa privación dictadas por autoridad competente, procederá la suspensión provisional y la definitiva, y ésta tendrá el efecto de que el quejoso sea puesto en libertad bajo las medidas de aseguramiento que estime necesarias el órgano jurisdiccional de amparo, a fin de que no evada la acción de la justicia y quede vinculado al proceso penal. En los casos en que se haya ejecutado la orden o medida, el efecto de la suspensión será que las cosas se mantengan en el estado que se encuentran, es decir que no se concrete la privación de la libertad o la medida cautelar que implique privación.

"Como puede apreciarse, se prevé que la suspensión en estos casos tendrá siempre el efecto de la libertad del quejoso, a diferencia de la ley vigente, en cuyo artículo 136 se establece que en los casos referidos a delitos que conforme a la ley no permitan la libertad provisional bajo caución, la suspensión solo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del Juez de Distrito en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiere a su libertad personal, quedando a disposición de la autoridad a la que le corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación.

"En ese sentido, conforme al artículo 166 de la Minuta se haría nugatoria la prisión preventiva expresamente por nuestra Constitución (tanto para las jurisdicciones que aún mantienen el sistema inquisitivo, como para aquellas que ya incorporaron el sistema procesal penal acusatorio), ya que como se desprende de su contenido, en los casos previstos en dicho artículo procederá la suspensión provisional y la definitiva, siempre con el efecto de que el quejoso quede en libertad.

"Es decir se eliminaría en la práctica la prisión preventiva prevista en nuestra Carta Magna, a través del juicio de amparo, provocando la libertad de todas aquellas personas procesadas incluso cuando se ubiquen en los supuestos en los que dicha libertad no es posible conforme a nuestra Constitución:

"i) En las jurisdicciones con sistema penal inquisitivo: en los casos de delitos graves, respecto de los cuales no procede la libertad provisional bajo caución (artículo 20 constitucional previo a la reforma del 18 de junio de 2008).



"ii) En las jurisdicciones con sistema procesal penal acusatorio: en los casos en que proceda la prisión preventiva oficiosa (delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos, así como delitos graves en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud), o en los casos en que lo acuerde el Juez, a solicitud del Ministerio Público, cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o ya ha sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso (artículo 19 constitucional reformado el 18 de junio de 2008).

"Por ello, se propone modificar el artículo 166 de la minuta para que sea acorde con el artículo 19 constitucional, que ya entró en vigor para algunas entidades federativas que han adoptado el sistema procesal penal acusatorio y que entrará en vigor para todas y para la Federación a más tardar el 18 de junio de 2016, reconociendo los casos en los que conforme a nuestra Norma Fundamental es procedente la prisión preventiva y por tanto la suspensión no podrá tener el efecto de que el quejoso sea puesto en libertad. Por las anteriores consideraciones, se propone que el artículo 166 del proyecto, quede en los siguientes términos:

"**Artículo 166.** Cuando se trate de orden de aprehensión o reaprehensión o de medida cautelar que implique privación de la libertad, dictadas por autoridad competente, se estará a lo siguiente:

"I. Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiera a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación;

"II. Si se trata de delitos que no impliquen prisión preventiva oficiosa, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias



a fin de que no evada la acción de la justicia y se presente al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de que no obtenga la protección de la justicia federal.

"Cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicite al juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, y el juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será el establecido en la fracción I de este artículo.

"Si el quejoso incumple las medidas de aseguramiento o las obligaciones derivadas del procedimiento penal, la suspensión será revocada con la sola comunicación de la autoridad responsable."³²

158. En este sentido, el texto del artículo 166 de la Ley de Amparo, actualmente en la porción relativa al efecto de la suspensión se encuentra en los términos aprobados en la aludida *"Minuta con Proyecto de Decreto"*.

159. Bajo ese contexto, este Pleno Regional considera que el artículo 166 de la Ley de Amparo no es inconvencional, porque admite una interpretación conforme, reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el cual se interpreta el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea Parte, interpretación que permite armonizar la norma nacional y la internacional, optando por la que otorgue la protección más amplia,

³² **Aprobado** en lo general en la Cámara de Diputados con 435 votos en pro, 18 en contra y 6 abstenciones, el martes 12 de febrero de 2013. [Votación](#).

Devuelto a la Cámara de Senadores para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobado en la Cámara de Senadores con 102 votos en pro, el miércoles 20 de marzo de 2013.

[Publicado](#) en el Diario Oficial de la Federación el martes 2 de abril de 2013.

[Gaceta Parlamentaria](#), número 3703-IV, jueves 7 de febrero de 2013.



partiendo de la concepción que las normas gozan de presunción de constitucionalidad, la que en su caso deberá desvirtuarse.

160. De manera previa, es dable destacar que la medida cautelar de suspensión del acto reclamado puede analizarse bajo el **derecho a la tutela jurisdiccional efectiva**. El cual puede entenderse como el derecho de las personas a formular pretensiones –y a defenderse de ellas– ante un órgano jurisdiccional, a través de un juicio en el que se respeten las garantías del debido proceso, en el que se emita una sentencia y, en su caso, se logre su plena y efectiva ejecución.³³

161. Este derecho está previsto en el artículo 17 constitucional, y los diversos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta última como parte del derecho mexicano conforme a lo previsto en el artículo 1o. constitucional, preceptos que disponen:

162. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

³³ Tesis: 1a./J. 42/2007. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia: Constitucional. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXV, abril de 2007, página 124. Registro digital: 172759. Rubro y texto: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita 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 esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos –desembarazados, libres de todo estorbo– para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público –en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial– no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos."



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

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

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

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

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

"Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las



autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

163. De la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

"Artículo 8. Garantías judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. ..."



"**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. ..."

164. Derecho que ha sido desarrollado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁴ y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).³⁵

165. Si bien, todo acto reclamable es susceptible de ser suspendido, lo cual deriva directamente del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva. Lo cierto es que, para determinar si un acto reclamado específico debe o no ser suspendido, además de que su naturaleza lo permita, como ya se ha referido, debe

³⁴ **Tesis: 1a. CCLXXVII/2012 (10a.)**, registro digital: 2002287, Instancia: Primera Sala, Décima Época, materia: constitucional, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, página 526, rubro: "DERECHO HUMANO A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. NO PUEDEN CONSIDERARSE EFECTIVOS LOS RECURSOS QUE, POR LAS CONDICIONES GENERALES DEL PAÍS O POR LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DE UN CASO CONCRETO, RESULTEN ILUSORIOS."

Jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 151, de título y subtítulo: "DERECHO DE ACESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN."

Tesis: 1a. CXCVIII/2014 (10a.), registro digital: 2006472. Instancia: Primera Sala. Décima Época. materia: constitucional. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 6, mayo de 2014, Tomo I, página 541, rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE LAS ACCIONES INTENTADAS POR LOS GOBERNADOS NO SE RESUELVAN FAVORABLEMENTE A SUS INTERESES NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL."

Tesis: 1a./J. 22/2014 (10a.). Registro digital: 2005917. Instancia: Primera Sala. Décima Época. materias: constitucional, común. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 325. Rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL."

³⁵ Por citar algunos: caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, caso Furlán y familiares vs. Argentina, caso Vélez Loor vs. Panamá y caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.



hacerse una ponderación entre distintos elementos, como la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la afectación al interés social.

166. Para determinar si un acto reclamado en concreto puede o no suspenderse, ante la gran variedad de casos y diversidad de situaciones específicas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 397/2016, precisó que el legislador ha regulado la suspensión en el juicio de amparo indirecto, mediante una parte general (primera parte), que contiene disposiciones aplicables a cualquier materia, y una parte especial (segunda parte) que contiene normas aplicables a la materia penal.

167. Por lo que para establecer si los actos en materia penal sólo pueden ser suspendidos en términos de la parte especial o, en su caso, también les son aplicables las disposiciones de la parte general, es necesario analizar cuál fue la finalidad de incluir, en la Ley de Amparo, un apartado específico para la materia penal, a partir de dos perspectivas: indagando cuál fue la voluntad legislativa expresada en el proceso de creación de la norma, junto con un análisis sistemático del capítulo relativo a la suspensión del acto reclamado, a la luz del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva.

168. Al respecto precisó que según se advierte del proceso legislativo de la nueva Ley de Amparo, el establecimiento o diseño normativo de un apartado especial para regular la suspensión en amparo penal, incluida por el legislador ordinario en la nueva Ley de Amparo, se debió, principalmente, a la necesidad de evitar confusiones en torno a los efectos que debían darse a esa medida cautelar en la materia penal, pues, se asumió, no existía un criterio uniforme respecto a los alcances que debía darse a la suspensión en cada caso concreto. Así se advierte, entre otros documentos, de la iniciativa de ley correspondiente:

"Suspensión del acto reclamado.

"En el caso de la suspensión del acto reclamado, se establece un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, pero que cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvían su objetivo natural.



"Para tal efecto, se privilegia la ponderación que deban realizar los jueces entre la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social.

"En efecto, se dispone expresamente en el artículo 128 del texto del proyecto como elemento a considerar por parte de los jueces para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas. Con ello se pretende lograr que la medida cautelar sea eficaz pero que por otro lado no se afecte el interés social, caso en el cual se deberá negar la suspensión. Asimismo, debe referirse que se llevó a cabo una revisión puntual de los supuestos que en términos de la ley se actualiza la afectación al interés social, ello con el propósito de dar mayor certeza a las partes en el juicio de amparo así como parámetros al juez para resolver sobre la suspensión.

"Por otro lado, se prevén en el proyecto elementos mínimos formales y sustantivos que deben cumplir las resoluciones suspensivas, lo que facilita su control a través de los recursos que se prevén en el proyecto. Asimismo, se faculta al órgano jurisdiccional para solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere convenientes para resolver sobre la suspensión definitiva.

"Sin perjuicio de lo anterior, en los casos en que se consideró necesario o conveniente, se precisaron los efectos de la medida suspensiva para evitar confusiones. Esto es lo que ocurre en la materia penal, en la cual se establecen los distintos efectos de la suspensión dependiendo de la etapa procedimental. Debe destacarse que se buscó un sistema que, sin menoscabo de la eficaz persecución de los delitos, permitiera que el amparo cumpliera con su finalidad protectora y tuviera plena vigencia el principio de presunción de inocencia. Por ello se prevé que la suspensión definitiva pueda concederse excepcionalmente y de acuerdo a las circunstancias del caso, incluso tratándose de delitos que la ley señala como graves." (Lo subrayado no es de origen)

169. Atendiendo a ello la Primera Sala concluyó que "... la inclusión de un apartado especial para regular los términos y las condiciones bajo los que habría de resolverse lo relativo a la suspensión de los actos en materia penal, sigue, al menos, dos propósitos claros: primero, **unificar los efectos bajo los cuales**



puede concederse la suspensión de ciertos actos de naturaleza penal, a fin de evitar confusiones y segundo, armonizar las disposiciones de la suspensión en materia penal de la nueva legislación reglamentaria, con las etapas procedimentales del sistema penal acusatorio que acogió la Constitución Federal y la plena vigencia del principio de presunción de inocencia que caracteriza a dicho esquema procesal ..." (Lo resaltado no es de origen)

170. Asimismo precisó que el apartado específico para la materia penal de la Ley de Amparo, contiene un conjunto de normas que regulan, entre otras cuestiones, los efectos que deben imprimirse a la suspensión, cuando proceda, respecto de clases de casos que pueden considerarse como las más recurrentes en materia penal. Se trata además, por lo general, de clases de actos que pueden incidir directa o indirectamente en la libertad de las personas, uno de los derechos humanos más importantes, lo que explica que el legislador haya decidido emitir una regulación especial al respecto. (Lo resaltado no es de origen)

171. Con base en lo anterior, la Primera Sala concluyó que, "... las normas establecidas en el apartado relativo a la suspensión en materia penal son aplicables a los actos que de forma expresa ahí se establecen, porque tales disposiciones obedecen a circunstancias específicas, valoradas a priori por el legislador ordinario y que consideró especialmente relevantes para darles una solución específica..." (Lo resaltado no es de origen)

172. Sin embargo, dijo que ello no implica, en modo alguno, que los actos reclamados en materia penal, distintos de los expresamente establecidos en el apartado precisado, no sean susceptibles de suspenderse, sino, únicamente, que el legislador no los incluyó en la clase de actos que merecían una regulación especial.

173. Es decir, cualquier acto en materia penal que no esté expresamente contemplado en el apartado especial de la Ley de Amparo, debe ser analizado, para efectos de la suspensión, con base en las normas de la parte general que regulan la suspensión del acto reclamado.

174. De las anteriores precisiones se advierte que en el artículo 166 de la Ley de Amparo en la porción relativa a:



"Cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicite al juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, y el juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será el establecido en la fracción I de este artículo."

175. Se encuentran tasados los efectos de la suspensión, sin embargo ello es compatible con lo previsto en los artículos 1o., 17 y 107, fracción X, constitucionales, y el diverso 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

176. Toda vez que el propio artículo 107, fracción X constitucional, establece que los actos reclamados en el amparo podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

177. De ahí que, bajo una interpretación conforme, el párrafo segundo del artículo 166 de la Ley de Amparo no impide que, en tratándose de la medida cautelar consistente en la prisión preventiva justificada, el juzgador de amparo aplique los parámetros que respecto de la concesión de la suspensión establece el propio artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, ello en correlación a lo dispuesto en los artículos 138 y 147 de la Ley de Amparo;³⁶ es decir, deter-

³⁶ **Artículo 138.** Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá 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, en su caso, acordará lo siguiente:

"I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

"II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y

"III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."



minar si la naturaleza del acto lo permite y ponderar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora con el interés social.

178. De manera general puede advertirse que la prohibición de conceder la medida de suspensión, con efectos restitutorios, tratándose de la prisión preventiva justificada, atiende a un fin constitucional protegido, que se debió, principalmente, a la necesidad de evitar confusiones en torno a los efectos que debían darse a esa medida cautelar en la materia penal, pues, se asumió, no existía un criterio uniforme respecto a los alcances que debía darse a la suspensión en cada caso concreto, como se advierte de la iniciativa de ley correspondiente.

179. Así, debe destacarse que se buscó un sistema que, sin menoscabo de la eficaz persecución de los delitos, permitiera que el amparo cumpliera con su finalidad protectora y tuviera plena vigencia el principio de presunción de inocencia.

180. Por tanto, en el caso debe realizarse una interpretación conforme del artículo 166 de la Ley de Amparo, a efecto de que en la porción normativa que establece que tratándose de la prisión preventiva justificada, cuando el quejoso se encuentre materialmente detenido, el efecto de la suspensión será el establecido en la fracción I de dicho numeral, esto es, que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiere a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación; sea leída acorde con lo establecido en los artículos 138 y 147 de la propia ley, en relación al 107, fracción X, constitucional, pues no debe limitarse al efecto

"Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."



señalado, porque ello no representa ningún beneficio y no protege el derecho humano a la libertad personal.³⁷

181. Lo anterior, en virtud de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 62/2016 en sesión de seis de julio de dos mil diecisiete, estableció que hay excepciones al analizar la suspensión de los actos que se impugnan en el amparo, siendo al juzgador de amparo a quien le corresponde analizar cada caso concreto y realizar la determinación relativa atento a la naturaleza del acto, al interés social, a la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora, a efecto de determinar si alguna medida cautelar o de protección puede ser suspendida.

182. Además, el Alto Tribunal sostuvo que el juicio de amparo constituye un recurso judicial efectivo para impugnar la constitucionalidad o incluso la convencionalidad de cualquier acto de autoridad y de las leyes generales, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo emprender, una vez superados los requisitos de procedencia o admisibilidad, un análisis con la finalidad de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos de los solicitantes y, en su caso, proporcionar una reparación. Lo anterior, se desprende de lo previsto en los artículos 1o., fracción I, 5o., fracción I, párrafo primero, 77 y 107 de la Ley de Amparo vigente.

183. Conforme a dichos numerales, procede el juicio de amparo en contra de actos y normas generales, por su sola entrada en vigor o con motivo de su primer acto de aplicación, cuando las personas estimen que su contenido resulte contradictorio con lo previsto en la Constitución Federal o en los tratados internacionales respectivos, en cuyo caso, el órgano jurisdiccional de amparo podrá emitir sentencia en la que se condene a la autoridad responsable a la reparación o restitución del derecho humano violado del quejoso, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, en caso de que se trate de un acto positivo, o a obligar a la autoridad a respetar el derecho de que se trate o a cumplir con lo que el mismo exija, tratándose de actos negativos.

³⁷ Cfr. Acción de inconstitucionalidad 62/2016, resuelta el seis de julio de dos mil diecisiete, segundo párrafo, página 95.



184. Así en esa tesitura, en cuanto a la idoneidad y la razonabilidad del juicio de amparo, precisó que la Corte Interamericana, en el "*Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*", reconoció que la existencia y aplicación de causas admisibilidad de un recurso o un medio de impugnación resulta perfectamente compatible con el texto de la Convención Americana de Derechos Humanos, en el entendido de que la efectividad del recurso intentado se predica cuando una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, el órgano judicial evalúa sus méritos y entonces sí analiza el fondo de la cuestión efectivamente planteada ante su potestad.

185. En este contexto, apuntó que la estipulación contenida en el artículo 107, fracción X, párrafo primero, de la Constitución Federal, el cual establece que los actos reclamados en el amparo podrán ser objeto de suspensión **en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria**, para lo cual, el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. De manera que si bien, como lo aducen en sus informes las autoridades emisora y promulgadora de la norma, las cuestiones relativas a la suspensión del acto reclamado no se refieren directamente a la admisión del juicio de amparo, lo cierto es que, las estipulaciones para la procedencia de la suspensión sí pueden llegar a incidir, en el derecho al recurso efectivo su procedencia, en tanto podrían generar la ineficacia del medio de control constitucional al permitirse de manera indiscriminada –si fuera el caso– la consumación de ciertos actos impugnados, con la consecuente ineficacia del juicio de amparo, el cual –como se dijo– es considerado como un recurso efectivo para la protección de derechos humanos.

186. En tanto, respecto de la suspensión en materia de amparo, el Alto Tribunal ha sostenido que la suspensión del acto reclamado tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente los bienes, la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que declare el derecho del promovente, pueda ser ejecutada, eficaz e íntegramente.

187. Por lo que precisó que para lograr el objetivo de la suspensión del acto reclamado, como medida cautelar, en la Ley de Amparo se contienen una serie de



disposiciones legales encaminadas todas ellas a conservar viva la materia del amparo, sin afectar intereses de terceros ni los intereses de la sociedad, dentro de esas disposiciones legales se prevé, desde la suspensión automática de los actos hasta el tomar las medidas que estime convenientes el juzgador de amparo, para que no se afecten derechos de terceros, evitando perjuicios a los interesados hasta donde sea posible, esto lleva implícito no sólo la suspensión (paralización de los actos reclamados), **sino la existencia de otras medidas cautelares, tales como poner a un reo en libertad** o levantar un estado de clausura ya ejecutada, estos actos llevan implícito un adelanto de la efectividad de la sentencia de fondo, en caso de ser favorable al quejoso.

188. De ahí que, el órgano jurisdiccional basado en dicha interpretación, al resolver si concede o no la suspensión provisional con efectos restitutorios respecto de la prisión preventiva justificada, atenderá al segundo párrafo del artículo 147 de la Ley de Amparo, que dispone que la suspensión puede tener un efecto de tutela anticipada, es decir, de restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible.

189. Máxime que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 338/2022, el doce de abril de dos mil veintitrés, determinó que el enunciado "conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio", previsto en el primer párrafo del artículo 147 de la Ley de Amparo, debe contextualizarse en armonía con la finalidad última del juicio de amparo, que es la de proteger de forma eficaz los derechos que la parte quejosa considera afectados.

190. Destacó que la importancia de la suspensión del acto reclamado debe equipararse con la relevancia de conservar la materia del juicio en lo principal, pues ambas buscan crear las condiciones para que el juicio de amparo cumpla con su función protectora por lo que, por regla general, será incorrecto sostener que debe negarse la suspensión con la finalidad de conservar la materia del asunto en lo principal.

191. Por tanto, señaló que la suspensión del acto reclamado es, por definición, un beneficio transitorio, porque aun cuando se conceda con un carácter



restitutorio y exista identidad entre los efectos de una eventual sentencia favorable a la parte quejosa, ese beneficio durará únicamente hasta que la sentencia que se dicte en el cuaderno principal cause ejecutoria.

192. Así, precisó que la excepción a la regla general, esto es, en qué casos una medida cautelar con efectos reparatorios verdaderamente dejaría sin materia un juicio de amparo, se configurará cuando la restitución provisional de los derechos no pueda ser revocada aun cuando se niegue el amparo, argumentos que se reflejan en la jurisprudencia 2a./J. 22/2023 (11a.), del *Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2026730, de rubro:

"SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO CON EFECTOS RESTITUTORIOS. PARÁMETROS QUE DEBE TOMAR EN CUENTA EL JUZGADOR AL ANALIZAR LA POSIBILIDAD DE CONCEDERLA ANTE LA EVENTUALIDAD DE QUE, CON ELLO, SE DEJE SIN MATERIA EL JUICIO DE AMPARO EN LO PRINCIPAL."

193. De ahí que, en pleno acatamiento al deber de salvaguardar la tutela de Derechos Humanos bajo un principio de progresividad, que consagra el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ante la probabilidad de que el acto reclamado pueda declararse inconstitucional al momento en que se resuelva lo principal del juicio de amparo, la suspensión provisional concedida también podría tener efectos reparatorios, es decir, que el quejoso **sea puesto en libertad**, siempre y cuando el órgano de amparo al realizar la ponderación de la apariencia del buen derecho (juicio valorativo de probabilidad) advierta que efectivamente el acto reclamado (prisión preventiva justificada) no cumple con los siguientes requisitos:³⁸

- Que existan presupuestos materiales relacionados con la existencia de un hecho ilícito (deben estar fundados y expresados con base en hechos específicos, no en meras conjeturas),³⁹ y

- La relación del quejoso con ese hecho.

³⁸ Cfr. *Caso Romero Feris Vs. Argentina*. Sentencia 15 de octubre de 2019, párrafo 96.

³⁹ Cfr. *Caso Servellón García y otros Vs Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006, párrafo 90



194. En el entendido que dicha determinación no debe tener ningún efecto respecto de la responsabilidad del quejoso, dado que ello será decidido por un Juez diverso al de amparo, esto es, al que en su momento resuelva el fondo del asunto.⁴⁰

Así como:

- Que la finalidad de la medida que prive la libertad sea compatible con la Convención Americana.

- Que la medida adoptada sea idónea, para cumplir con el fin perseguido.

- Que sea necesaria, en la medida que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin legítimo, es decir, que el quejoso no impedirá el desarrollo del procedimiento, ni eludirá la acción de la justicia.

- Que resulte estrictamente proporcional.

- Que dicha medida esté lo suficientemente motivada atento a que permita evaluar si se ajusta a todo lo señalado.

195. En caso de conceder la suspensión con efectos restitutorios, es decir, la libertad del quejoso, conforme a lo previsto en el artículo 168 de la Ley de Amparo, estará condicionada a satisfacer las garantías que aseguren la comparecencia de éste en el juicio.⁴¹

196. Siendo enunciativas las siguientes:

⁴⁰ Cfr. *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros Vs. México*. Sentencia de 7 de noviembre de 2022, párrafo 102.

⁴¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos. "**Artículo 7o. Derecho a la Libertad Personal ... 5.** Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. **Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio ...**"



- Presentarse ante la autoridad responsable, para la continuación del proceso.

- Comparecer a registrar firma semanal ante el órgano de amparo.

- Exhibir garantía económica;⁴²

- Y aquellas que considere necesarias según el caso, para regir la libertad del peticionario de amparo, en tanto se resuelve la suspensión definitiva, o en su caso, hasta el dictado de la sentencia ejecutoriada del juicio principal.

197. Precisando que los anteriores requisitos atienden a la apariencia del buen derecho que, como **instrumento de preservación de derechos humanos se encomienda a todo juzgador**, en uso de su discrecionalidad, por lo que le corresponde adoptar la decisión que se considere más óptima a la luz de las circunstancias de cada caso concreto para maximizar ese fin.

198. De ahí que, al resolver sobre cada situación, **deberá exponer premisas valorativas que lleven a considerar que la decisión adoptada es la mejor disponible para en su caso, otorgar o no, la suspensión con efectos restitutorios, que se traduciría en la libertad del quejoso**; es decir, la apariencia del buen derecho no sólo supone un juicio valorativo de probabilidad, sino también de verosimilitud en relación con el derecho del solicitante.

199. En ese orden de ideas, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

200. En términos del artículo 46 del Acuerdo General 67/2022 mencionado y conforme a las reglas establecidas en los Acuerdos Generales 17/2019 y

⁴² **Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales "... Artículo 5. Derecho a la libertad y a la seguridad... 3.** Toda persona detenida preventivamente o internada en las condiciones previstas en el párrafo 1.c) del presente artículo deberá ser conducida sin dilación a presencia de un juez o de otra autoridad habilitada por la ley para ejercer poderes judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada en un plazo razonable o a ser puesta en libertad durante el procedimiento. **La puesta en libertad puede ser condicionada a una garantía que asegure la comparecencia del interesado en juicio ..."**



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.

201. Por lo antes expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia Penal 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 Materia Penal de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, por **unanimidad** de votos del Magistrado **Samuel Meraz Lares** (presidente), Magistrada **Emma Meza Fonseca** (ponente) y Magistrado **Héctor Lara González**.

Firman electrónicamente los Magistrados que integran el Pleno Regional, ante la secretaria 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.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 22/2023 (11a.) y P./J. 21/2014 (10a.) y aislada IV.2o.A.65 K (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 16 de junio de 2023 a



las 10:22 horas, 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo V, junio de 2023, página 4497, Décima Época, Libros 5, Tomo I, abril de 2014, página 204, y 7, Tomo II, Junio de 2014, página 1914, con números de registro digital: 2026730, 2006225 y 2006854, respectivamente

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 10/2019 (10a.), 2a./J. 11/2018 (10a.), 1a./J. 21/2016 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.), 1a./J. 66/2015 (10a.) y 1a./J. 22/2014 (10a.) y aisladas 1a. CCLXIII/2016 (10a.) y 1a. CXCVIII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de febrero de 2019 a las 10:10 horas, 2 de febrero de 2018 a las 10:04 horas, 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas, 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas, 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas, con números de registro digital: 2019276, 2016133, 2011829, 2012589, 2010315, 2005917, 2013156 y 2006472, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 62/2016 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de abril de 2018 a las 10:31 horas y en la *Gaceta*, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, Tomo I, abril de 2018, página 144, con número de registro digital: 27774.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO RESPECTO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA JUSTIFICADA. AL PROVEER SOBRE LA MEDIDA SUSPENSIONAL, EL ÓRGANO DE AMPARO NO DEBE LIMITARSE AL EFECTO PRECISADO EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 166 DE LA LEY DE AMPARO, SINO QUE DEBE HACER UN ANÁLISIS DE PONDERACIÓN DE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA FRENTE AL INTERÉS SOCIAL Y LA NO CONTRAVENCIÓN DE DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO, ANALIZANDO CASO POR CASO, CONFORME A LOS ARTÍCULOS 107, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL, 138 Y 147 DE LA LEY DE AMPARO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes resolvieron en forma divergente al analizar si procede la suspensión provisional para



el efecto de poner en libertad al quejoso, respecto de la medida cautelar de prisión preventiva justificada, cuando éste ya se encuentre materialmente detenido por delito que no implica prisión preventiva oficiosa, bajo el análisis de la inconventionalidad del párrafo segundo del artículo 166 de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que no obstante ser convencional el párrafo segundo del artículo 166 de la Ley de Amparo, los efectos de la suspensión provisional cuando el quejoso ya se encuentra materialmente detenido por orden de autoridad competente podrá tener efectos restitutorios, es decir, la libertad del quejoso, para lo cual el órgano de amparo, al resolver, deberá atender caso por caso, con apoyo en la herramienta que dan los artículos 107, fracción X, constitucional, 138 y 147 de la Ley de Amparo, bajo la ponderación de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora frente al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público.

Justificación: El párrafo segundo del artículo 166 de la Ley de Amparo es convencional, toda vez que no prohíbe de forma tajante la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios, tratándose de la medida cautelar consistente en la prisión preventiva justificada; por tanto, bajo una interpretación conforme del citado artículo, acorde con lo establecido en los artículos 138 y 147 de la propia ley, en relación con el 107, fracción X, constitucional, no debe limitarse al efecto señalado, porque ello no representa ningún beneficio y no protege el derecho humano a la libertad personal. En ese sentido, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 62/2016 en sesión de 6 de julio de 2017, estableció que hay excepciones al analizar la suspensión de los actos que se impugnan en el amparo, siendo al juzgador de amparo a quien le corresponde analizar cada caso concreto y realizar la determinación relativa atento a la naturaleza del acto, al interés social, a la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora, a efecto de determinar si alguna medida cautelar o de protección puede ser suspendida; por lo que el órgano de amparo, basado en dicha interpretación, atenderá al segundo párrafo del artículo 147 de la Ley de Amparo, que dispone que la suspensión puede tener un efecto de tutela anticipada, es decir, de restablecer



provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible, y al realizar la ponderación de la apariencia del buen derecho analizará si efectivamente el acto reclamado (prisión preventiva justificada) cumple con los siguientes requisitos: a) que la finalidad de la medida que prive la libertad sea compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos; b) que la medida adoptada sea idónea para cumplir con el fin perseguido; c) que sea necesaria, en la medida que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin legítimo, es decir, que el quejoso no impedirá el desarrollo del procedimiento, ni eludirá la acción de la justicia; d) que resulte estrictamente proporcional; y e) que dicha medida esté lo suficientemente motivada atento a que permita evaluar si se ajusta a todo lo señalado.

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

PR.P.CN. J/11 P (11a.)

Contradicción de criterios 36/2023. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado y el Segundo Tribunal Colegiado, ambos del Vigésimo Cuarto Circuito. 15 de junio de 2023. Tres votos de la Magistrada Emma Meza Fonseca y de los Magistrados Samuel Meraz Lares (presidente) y Héctor Lara González. Ponente: Magistrada Emma Meza Fonseca. Secretaria: María del Carmen Campos Bedolla.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver la queja 200/2023, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, al resolver la queja 248/2023.

Nota: La sentencia de la acción de inconstitucionalidad 62/2016 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de abril de 2018 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, Tomo I, abril de 2018, página 144, con número de registro digital: 27774.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA DICTADO POR UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL. CORRESPONDE SU CONOCIMIENTO AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN LAS MISMAS MATERIA Y JURISDICCIÓN TERRITORIAL.

Hechos: La parte quejosa presentó ampliación de demanda contra el registro dactiloscópico, misma que el Juez de Distrito en Materia Penal desechó por estimar improcedente el juicio de amparo respecto de dicha ampliación. Contra esa determinación la quejosa interpuso recurso de queja, el cual se turnó a un Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Penal, quien consideró carecer de competencia porque el acto reclamado en la ampliación era de naturaleza administrativa. El Tribunal Colegiado en Materia Administrativa al que se remitió el asunto rechazó la competencia declinada, bajo la consideración de que el recurso de queja debe ser resuelto por un Tribunal Colegiado en la misma materia. En vista de estos antecedentes, se elevó a este Pleno Regional en Materia Penal el conflicto competencial.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, determina que para conocer del recurso de queja interpuesto contra el auto de un Juez de Distrito en Materia Penal que desechó una ampliación de demanda, debe ocuparse de su conocimiento un Tribunal Colegiado de Circuito en las mismas materia y jurisdicción territorial.

Justificación: De la interpretación sistemática de los artículos 38, fracción III y 39 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y acorde con la juris-



prudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se obtiene que la regla que define la competencia de los Jueces de Distrito especializados debe servir de parámetro para conocer de los recursos verticales emanados del juicio de amparo indirecto. Por tanto, se concluye que la competencia para conocer del recurso de queja interpuesto contra el auto de desechamiento de ampliación de demanda, dictado por un Juez de Distrito en Materia Penal, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito en las mismas materia y jurisdicción territorial.

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

PR.P.CS.4 P (11a.)

Conflicto competencial 30/2023. Suscitado entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos del Sexto Circuito. 13 de junio de 2023. Tres votos de la Magistrada Carla Isselin Talavera y de los Magistrados Salvador Castillo Garrido y Jesús Rafael Aragón. Ponente: Magistrado Salvador Castillo Garrido. Secretario: Juan Jesús Gutiérrez Estrada.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONFLICTO COMPETENCIAL POR RAZÓN DE LA MATERIA ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES VÁLIDO JURÍDICAMENTE QUE ALGUNO DE ELLOS PLANTEE SU LEGAL INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UN RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, NO OBSTANTE QUE PREVIAMENTE HAYA RESUELTO UN RECURSO DE QUEJA CONTRA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO DEL MISMO JUICIO, SIEMPRE QUE SÓLO HAYA DETERMINADO SI LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE MOTIVÓ ESA DECISIÓN ERA O NO MANIFIESTA E INDUDABLE.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones opuestas al analizar a cuál de ellos le correspondía la competencia legal, por razón de la materia, para conocer de un amparo en revisión derivado de un juicio de amparo indirecto en el que el acto reclamado se hizo consistir en la suspensión del pago de una pensión de cesantía en edad avanzada previamente



otorgada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y cubierta con anterioridad a la promoción del sumario constitucional de origen, pues un Tribunal consideró que ese amparo en revisión debía ser resuelto por su homólogo especializado en materia administrativa, no obstante que previamente ese requirente resolvió un recurso de queja contra el desechamiento de la demanda de amparo indirecto del mismo juicio; mientras que el otro Tribunal arribó a la conclusión de que el mencionado amparo en revisión era del conocimiento de un órgano colegiado especializado en materia de trabajo.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, establece que es jurídicamente válido que un Tribunal Colegiado de Circuito plantee su legal incompetencia al conocer de un recurso de revisión interpuesto contra la sentencia dictada en la audiencia constitucional, no obstante que previamente haya resuelto un recurso de queja contra el desechamiento de la demanda de amparo indirecto del mismo juicio, siempre que sólo haya determinado si la causa de improcedencia que motivó ese desechamiento era o no manifiesta e indudable.

Justificación: Lo anterior, en virtud de que en ese recurso de queja no existió pronunciamiento alguno sobre la naturaleza jurídica del acto reclamado, pues precisamente dicha resolución se basó en que el auto de inicio no era el momento procesal oportuno para determinar si aquél provenía o no de una autoridad para efectos del juicio de amparo, dado que no se disponía de los informes justificados, ni de las constancias que sirvieron de sustento para la emisión de dicho acto; circunstancias que se vieron modificadas al emitirse la sentencia en la audiencia constitucional, pues en ese momento ya obraban en autos dichos elementos; máxime que similar postura fue adoptada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el conflicto competencial 69/2022 de su estadística.

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

PR.L.CS.2 K (11a.)

Conflicto competencial 72/2023. Suscitado entre el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa,



ambos del Tercer Circuito. 7 de junio de 2023. Tres votos de la Magistrada Rosa María Galván Zárate y de los Magistrados José Luis Caballero Rodríguez y Emilio González Santander. Ponente: Magistrada Rosa María Galván Zárate. Secretario: Jorge Iván Ávila Rivera.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONFLICTO COMPETENCIAL SUSCITADO ENTRE ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE EJECUCIÓN PENAL CON COMPETENCIA LOCAL, PERTENECIENTES A DISTINTAS ENTIDADES FEDERATIVAS. CORRESPONDE SU CONOCIMIENTO AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN EN LA ENTIDAD FEDERATIVA DONDE TENGA RESIDENCIA EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE PREVINO EN EL CONOCIMIENTO DEL ASUNTO.

Hechos: Una Jueza de Ejecución de una entidad federativa determinó carecer de competencia para conocer de la solicitud de continuación del procedimiento de ejecución planteada por la defensora de un sentenciado por un asunto del fuero local, al considerar que el competente para ello es el Juez de Ejecución del lugar donde el sentenciado se encuentra interno. La Jueza de Ejecución de la entidad federativa a quien se declinó la competencia no la aceptó. La Jueza requirente insistió en que tampoco le correspondía conocer de él, por lo que para la decisión del conflicto competencial remitió los autos al Pleno Regional que consideró competente para dilucidarlo.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, determina que el conocimiento y decisión del conflicto competencial suscitado entre dos órganos jurisdiccionales de ejecución penal, con competencia local, pertenecientes a diversas entidades federativas, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito que ejerza jurisdicción en la entidad federativa donde tenga residencia el órgano jurisdiccional que previno en el conocimiento del asunto.

Justificación: Los artículos 94, párrafos primero, quinto y séptimo, y 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén la aptitud del



Poder Judicial de la Federación para dirimir conflictos competenciales que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra. Por su parte, el Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, modificado mediante el instrumento normativo aprobado por el propio Pleno el diez de abril de dos mil veintitrés, en su punto quinto, fracción III, precisó que corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito conocer de los conflictos competenciales entre los órganos jurisdiccionales a que se refiere el artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra, excepción hecha de los que se susciten entre los propios Tribunales Colegiados de Circuito, pues el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que de ellos conocerán los Plenos Regionales (competencia delegada). Luego, para determinar a qué Tribunal Colegiado de Circuito corresponde conocer del conflicto competencial que se suscite entre dos órganos jurisdiccionales de ejecución penal, con competencia local, pertenecientes a diversas entidades federativas, debe acudirse a las reglas que en materia de competencia prevén la Ley Nacional de Ejecución Penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, de aplicación supletoria a aquélla, ordenamiento legal éste que a su vez remite a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; no obstante, como esta última no conservó la regla que contenía el artículo 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, que preveía que de dichos conflictos conocería el Tribunal Colegiado de Circuito con jurisdicción sobre el órgano que previno en el conocimiento del asunto, sí permite formar criterio para resolver la aplicabilidad de la regla de prevención, en tanto que, además, esa facultad la contempla el artículo 48, párrafo tercero, de la actual Ley de Amparo, lo que permite concluir que del conflicto competencial que se suscite entre dos órganos jurisdiccionales de ejecución penal, con competencia local, pertenecientes a diversas entidades federativas, corresponde conocer al Tribunal Colegiado de Circuito que ejerza jurisdicción en la entidad federativa en que tenga residencia el órgano jurisdiccional que previno en el conocimiento del asunto.



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

PR.P.CS.2 P (11a.)

Conflicto competencial 29/2023. Suscitado entre el Juzgado de Ejecución Penal del Distrito Judicial de Tabares, con sede en Acapulco, Guerrero y el Juzgado de Ejecución Penal del Circuito Judicial de la Sierra Sur, con jurisdicción y competencia en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca. 9 de junio de 2023. Tres votos de la Magistrada Carla Isselin Talavera y de los Magistrados Salvador Castillo Garrido y Jesús Rafael Aragón. Ponente: Magistrado Jesús Rafael Aragón. Secretario: Ricardo Javier Olivera Merlín.

Nota: El Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito citado, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 22, Tomo IV, febrero de 2023, página 3837, con número de registro digital: 5842.

El Instrumento normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de abril de dos mil veintitrés, por el que se modifica el rubro y se adiciona un punto cuarto y, en consecuencia, se recorre la numeración; y se modifican los puntos segundo, tercero, quinto (antes cuarto), noveno (antes octavo), décimo (antes noveno), décimo primero (antes décimo), décimo segundo (antes décimo primero), décimo tercero (antes décimo segundo), décimo cuarto (antes décimo tercero), y décimo quinto (antes décimo cuarto), del Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito citado, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de abril de 2023 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 24, Tomo III, abril de 2023, página 2685, con número de registro digital: 5855.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS. ES INEXISTENTE SI UNO DE LOS CRITERIOS DIVERGENTES PROVIENE DE UN ACUERDO DICTADO POR EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO Y NO POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL RESOLVIENDO EN PLENO.

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito en Materia de Trabajo, actuando en Pleno, realizó un ejercicio interpretativo para determinar si procede o no el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, cuando se niega la suspensión del acto reclamado por el monto atinente a la subsistencia del trabajador, si ésta no se cubre, estableciendo que ello no es posible; mientras que el presidente de diverso órgano colegiado determinó que sí es procedente, incluso resolviéndolo de fondo.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Norte, con residencia en Monterrey, Nuevo León, determina que debe declararse inexistente una contradicción de criterios, si uno de los asuntos divergentes proviene de un acuerdo dictado por el presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito y no por el órgano jurisdiccional resolviendo en Pleno.

Justificación: Lo anterior se estima de esa manera, en razón de que lo establecido por la presidencia de un Tribunal Colegiado de Circuito no puede generar una contradicción de criterios, debido a que lo así resuelto unipersonalmente en realidad no refleja la voluntad de los demás Magistrados que integran el referido órgano jurisdiccional. Esto es, una contradicción de criterios se conforma con puntos jurídicos de carácter general que sustentan los órganos jurisdiccionales al examinar un mismo punto controvertido, de tal forma que a pesar de que sea evidente la existencia de una divergencia de opiniones, la adoptada sólo por uno de los integrantes de un Tribunal Colegiado de Circuito choca con el sistema de integración de jurisprudencia, que obliga a que el criterio se emita por los tres Magistrados integrantes resolviendo en Pleno. Sobre todo, porque en términos de lo previsto en los artículos 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 224 de la Ley de Amparo, las resoluciones que pronuncian los Tribunales Colegiados de Circuito deben ser dictadas por unanimidad o mayoría de votos, y sólo los criterios aprobados por unanimidad son susceptibles de integrar jurisprudencia; entonces, las opiniones o decisiones de los integrantes



de los Tribunales Colegiados de Circuito en lo individual no satisfacen ese requisito y no pueden considerarse tesis para efectos de la existencia de una contradicción de criterios. En consecuencia, debe declararse la inexistencia de la contradicción de criterios si uno de los asuntos divergentes proviene de un acuerdo dictado por el presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito y no por el órgano jurisdiccional resolviendo en Pleno.

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

PR.L.CN.11 K (11a.)

Contradicción de criterios 17/2023. Entre los sustentados por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, ambos del Cuarto Circuito. 14 de junio de 2023. Tres votos de la Magistrada María Enriqueta Fernández Hagggar y de los Magistrados Jorge Toss Capistrán y Guillermo Vázquez Martínez. Ponente: Magistrado Jorge Toss Capistrán. Secretario: Víctor Hugo Millán Escalera.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia, ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS ORIGINADA CON MOTIVO DE CONFLICTOS COMPETENCIALES ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE APELACIÓN PARA CONOCER DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. QUEDA SIN MATERIA CUANDO EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL DA SOLUCIÓN A LA CONSULTA RESPECTO DE LOS TEMAS DERIVADOS DE LA INTERPRETACIÓN DE SU ACUERDO GENERAL 24/2022.

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito estimó que es inexistente esta clase de conflictos competenciales, porque corresponde al Consejo de la Judicatura Federal determinar cuál es el órgano competente para conocer de los juicios de amparo promovidos contra el acto emitido por un Magistrado integrante de un Tribunal Colegiado de Apelación. En cambio, otros dos Tribunales Colegiados de Circuito consideraron que sí existe el conflicto de naturaleza jurisdiccional, y



al resolver los conflictos de competencia llegaron a conclusiones disímiles. Con base en lo anterior se planteó la contradicción de criterios.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Penal de la Región Centro-Sur, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, determina que si el Consejo de la Judicatura Federal, vía consulta, se pronunció sobre el tema de contradicción que constituye el fondo de la misma, y la denuncia se presentó con anterioridad a la fecha de la determinación correspondiente, debe declararse sin materia la contradicción de criterios.

Justificación: Si durante la sustanciación de la contradicción de criterios el Consejo de la Judicatura Federal aprobó el punto de acuerdo relativo a la "Propuesta de solución a consultas respecto de diversos temas relacionados con el funcionamiento de los Tribunales Colegiados de Apelación, derivados de la interpretación y aplicación del Acuerdo General 24/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal", y con apoyo en esa determinación se emitió la respuesta a la consulta formulada por un Tribunal Colegiado de Apelación en la que se sostuvo que tratándose de juicios de amparo indirecto promovidos contra actos emitidos unilateralmente por un Magistrado integrante del Tribunal Colegiado de Apelación debe estarse a lo previsto en el artículo 36 de la Ley de Amparo, en razón de que si el acto reclamado en el juicio de amparo fue emitido por un Magistrado integrante del Tribunal Colegiado de Apelación, no puede ser motivo de análisis, vía control constitucional, por ese mismo órgano jurisdiccional que dictó el acto reclamado; con ese pronunciamiento el Consejo de la Judicatura Federal definió el tema de fondo que dio origen a la contradicción de criterios, y entonces, es evidente que la misma ha quedado sin materia.

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

PR.P.CS.5 P (11a.)

Contradicción de criterios 14/2023. Entre los sustentados por el Primer, el Segundo y el Tercer Tribunales Colegiados en Materia Penal del Sexto Circuito. 27 de junio de 2023. Tres votos de la Magistrada Carla Isselin Talavera y de los Magistrados Salvador Castillo Garrido y Jesús Rafael Aragón. Ponente: Magistrado Salvador Castillo Garrido. Secretaria: Rosa María Vázquez Sánchez.



Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia, ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.

El Acuerdo General 24/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la integración, organización y funcionamiento de los Tribunales Colegiados de Apelación citado, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo IV, octubre de 2022, página 3986, con número de registro digital: 5717.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INTERESES CONVENCIONALES EN LOS CONTRATOS CIVILES. EL ARTÍCULO 2266 DEL CÓDIGO CIVIL DE AGUASCALIENTES NO LIMITA LA FACULTAD DEL JUZGADOR PARA ATENDER LAS PARTICULARIDADES DEL CASO Y, DE ESTIMARLOS ABUSIVOS, DISMINUIR LA TASA PACTADA PARA FIJARLA EN UN PORCENTAJE QUE PUEDE SER INFERIOR AL PREVISTO EN DICHA DISPOSICIÓN LEGAL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito sostuvieron criterios discrepantes en torno a la interpretación del artículo 2266 del Código Civil del Estado de Aguascalientes, que establece que el interés convencional que fijen los contratantes no podrá exceder de treinta y siete por ciento anual, pues mientras uno de ellos consideró que cuando los intereses ordinarios y moratorios se generan de manera simultánea, ese porcentaje corresponde al límite máximo para cada uno de ellos en particular, mientras que el otro estimó que al ser ambos tipos de interés convencionales su monto acumulado, resultante de la suma de ambos, debía ser inferior al porcentaje previsto en el referido artículo.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro-Norte determina que el artículo 2266 del Código Civil del Estado de Aguascalientes, no limita la facultad del juzgador para atender a las particularidades del asunto y, por tanto, en caso de estimar que los intereses convencionales son abusivos, puede disminuir la tasa pactada hasta un porcentaje incluso inferior al previsto en dicha disposición legal.



Justificación: El artículo 2266 del Código Civil del Estado de Aguascalientes autoriza al operador judicial para atender oficiosamente las circunstancias del caso y, de considerar abusiva la tasa de interés convencional, disminuirla para quedar dentro de los límites de dicha disposición legal; por su parte, el artículo 21, numeral 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos proscribe tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre; por esa razón, mediante la apreciación de las particularidades del caso, las personas juzgadoras pueden proceder de oficio para inhibir la condición abusiva, apartarse de la tasa pactada y reducirla prudencialmente hasta un porcentaje que no resulte excesivo, sin que exista limitación legal para que esa disminución sea incluso por debajo del treinta y siete por ciento anual previsto en el enunciado normativo de referencia.

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

PR.C.CN.4 C (11a.)

Contradicción de criterios 3/2023. Entre los sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito. 17 de mayo de 2023. Unanimidad de votos de la Magistrada Hortencia María Emilia Molina de la Puente y los Magistrados Abraham Sergio Marcos Valdés y Alejandro Villagómez Gordillo. Ponente: Magistrada Hortencia María Emilia Molina de la Puente. Secretaria: Xochilpilli Nuño Navarro.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia, ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Cuarta Parte

PLENOS DE CIRCUITO*



* En términos del artículo Quinto Transitorio del Acuerdo General Número 1/2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto entran en funciones los Plenos Regionales del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia emitida por aquéllos a la que se hace referencia será la fijada por los Plenos de Circuito.

Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. PARA SU ANÁLISIS EN EL JUICIO DE AMPARO, BASTA LA VIDEOGRABACIÓN DE LA AUDIENCIA DONDE EL JUEZ DE CONTROL LO DICTÓ DE MANERA ORAL, CON INDEPENDENCIA DE QUE EN AQUÉL NO OBRE LA CONSTANCIA ESCRITA DE DICHA RESOLUCIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 16/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y QUINTO, AMBOS EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 23 DE AGOSTO DE 2022. MAYORÍA DE OCHO VOTOS EN CUANTO AL FONDO DEL ASUNTO, DE LAS MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS FRANCISCO JAVIER SARABIA ASCENCIO, HUMBERTO MANUEL ROMÁN FRANCO, HÉCTOR LARA GONZÁLEZ, MARÍA DOLORES NÚÑEZ SOLORIO (CON VOTO CONCURRENTENTE), MIGUEL ENRIQUE SÁNCHEZ FRÍAS, TAISSIA CRUZ PARCERO, CARLOS LÓPEZ CRUZ Y MICHELE FRANCO GONZÁLEZ (PONENTE); CONTRA DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS DISIDENTES JUAN WILFRIDO GUTIÉRREZ CRUZ (PRESIDENTE) Y MARIO ARIEL ACEVEDO CEDILLO. PONENTE: MAGISTRADA MICHELE FRANCO GONZÁLEZ. SECRETARIO: OMAR JAIMES BENÍTEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, correspondiente a la sesión virtual celebrada el **veintitrés de agosto de dos mil veintidós**, mediante el cual emite la siguiente:

SENTENCIA

Que resuelve el expediente de contradicción de tesis 16/2021, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados en cita.



ANTECEDENTES

1. Denuncia. De conformidad con los artículos 226, fracción III y 227, fracción III,¹ de la Ley de Amparo, el secretario del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en cumplimiento a lo resuelto por el Pleno del propio órgano jurisdiccional, al resolver el amparo en revisión ***** , comunicó² la denuncia de la probable contradicción entre el criterio sustentado en esa ejecutoria, con el sostenido por el Quinto Tribunal Colegiado en la misma materia y Circuito, plasmado en la tesis I.5o.P.79 P (10a.), derivada de la sentencia del amparo en revisión ***** .

2. Trámite. El veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, el entonces Magistrado presidente de este Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, admitió a trámite la denuncia de contradicción, registrada con el número 16/2021; solicitó a la presidencia de los tribunales contendientes informar si los respectivos criterios se encontraban vigentes, o si habían sido superados o abandonados; y solicitó a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, informara si, con relación al tema del presente asunto, existía alguna contradicción de tesis pendiente de resolver en el Máximo Tribunal del País, sobre el tema materia de este asunto.

Mediante oficios ***** , ***** y ***** , los presidentes de los mencionados órganos colegiados, manifestaron que dichos criterios continuaban vigentes; en tanto la Dirección General en cita informó la inexistencia de contradicción de tesis relacionada con el tema a dilucidar.

¹ Ambos preceptos, en su texto anterior a la reforma de siete de junio de dos mil veintiuno, en observancia a lo dispuesto en el artículo transitorio primero, fracción II, en relación al transitorio quinto, del propio decreto, que establecen: "*Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente: —... II. Las disposiciones relativas a los Plenos Regionales en sustitución de los Plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, de conformidad con los acuerdos generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal ...—Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.*"

² Mediante oficio 202-II, recibido en la Oficialía de Partes del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, el veinticinco de octubre de dos mil veintiuno.



3. Turno y cambio de integración. El dieciocho de febrero de dos mil veintidós, se turnaron los autos al Magistrado Ricardo Paredes Calderón, para formular proyecto de resolución.

Luego, en proveído de diez de marzo del mismo año, se tomó conocimiento de la readscripción del entonces Magistrado ponente al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito; y la readscripción de la Magistrada Michele Franco González, al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal de este Circuito, por lo que se integró a este Pleno de Circuito.

En consecuencia, se returnaron los autos a la citada Magistrada ponente, para formular proyecto de resolución.

4. Retiro del asunto. En sesión ordinaria virtual de catorce de junio de dos mil veintidós, se retiró el proyecto de resolución de esta contradicción, a fin de atender las observaciones realizadas por los integrantes del Pleno durante la discusión del asunto, aceptadas por la ponente, con relación al fondo de la controversia y al criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

5. Lista del asunto. Una vez realizadas las adecuaciones al proyecto y transcurrido el plazo legal para su revisión, el asunto fue listado nuevamente el diez de agosto pasado, para discutirse y resolverse en esta sesión virtual.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Competencia.

Este Pleno en Materia Penal del Primer Circuito es legalmente competente para conocer y resolver sobre la denuncia de contradicción de tesis, con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;³ 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo;⁴ 41 Bis y 41

³ En su redacción anterior a la reforma de once de marzo de dos mil veintiuno.

⁴ En su texto anterior a la reforma de siete de junio de dos mil veintiuno.



Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada;⁵ en relación con los Acuerdos Generales 8/2015 y 52/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativos a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.

Lo anterior, porque versa sobre la posible contradicción de criterios sustentados entre Tribunales Colegiados en Materia Penal de este Primer Circuito.

Máxime que, a la fecha de esta resolución, no se surte la competencia de los Plenos Regionales, prevista en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, en relación al numeral 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente.

II. Legitimación.

La denuncia proviene de parte legítima, en tanto su formulación fue ordenada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, quienes están facultados para ello, de conformidad con lo previsto en el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo.⁶

III. Consideraciones de los órganos contendientes.

Para comprensión del asunto, conviene reproducir –en lo que interesa y por orden de emisión– los razonamientos en que se sustentaron los criterios de la posible contradicción.

El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión ^{*****}, por unanimidad de votos, en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, expresó lo siguiente:

⁵ En términos de los artículos transitorios tercero y quinto del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el once de marzo de dos mil veintiuno; y los diversos primero, fracción II, segundo y quinto del decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno.

⁶ *Idem.*



"... QUINTO.—Dado el sentido que regirá el presente asunto, se hace innecesaria la transcripción de los agravios (todos tendentes a resolver el fondo del asunto) en virtud de que el acto reclamado adolece de un vicio formal, lo que motivará a revocar la resolución recurrida y conceder el amparo para los efectos que serán precisados posteriormente.—En efecto, si bien en el juicio de amparo de manera correcta se fijó la litis de conformidad con el artículo 74 de la Ley de Amparo, por lo que se tuvo como acto reclamado, el siguiente: Auto de vinculación a proceso dictado el cinco de septiembre de dos mil dieciocho, en la carpeta judicial *****, (ahora *****) por el hecho que la ley prevé como delito de privación de la libertad agravado en su modalidad de secuestro exprés.—Sin embargo, se debió advertir que el acto reclamado adolece de un vicio formal, ya que el juez de control responsable, dejó de observar el contenido del artículo 67, segundo párrafo, fracciones IV y V, del Código Nacional de Procedimientos Penales, porque no plasmó por escrito la vinculación a proceso decretada contra el quejoso, en la audiencia de cinco de septiembre de dos mil dieciocho.—Tal deficiencia formal, advertida en términos de lo dispuesto en el inciso a), fracción III, del artículo 79 de la Ley de Amparo, es suficiente para revocar la sentencia recurrida, con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, y otorgar la protección de la Justicia Federal al recurrente, por la transgresión a los artículos 16 y 19 de la Constitución Federal, que refieren: 'Artículo 16. (Se transcribe)'.—'Artículo 19. (Se transcribe)'.—Aunado al marco constitucional, se encuentra la norma adjetiva, la cual en el artículo 67 del Código Nacional de Procedimientos Penales, dice: 'Artículo 67. Resoluciones judiciales. (Se transcribe)'.—En el caso, de la copia certificada de la carpeta judicial ***** (ahora *****), que el Juez Centésimo Décimo Quinto del Sistema Procesal Penal Acusatorio, adscrito a la Unidad de Gestión Judicial Doce del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, adjuntó a su informe justificado (fojas 76 a 78), se aprecia que no consta por escrito el auto de vinculación a proceso decretado al recurrente; únicamente aparecen las actas mínimas de solicitud y cumplimiento de orden de aprehensión respectivamente (treinta de agosto y uno de septiembre), así como el acta mínima de continuación de la audiencia inicial (foja 91 del Anexo) de cinco de septiembre de dos mil dieciocho (acto reclamado), la cual no puede hacer las veces de la resolución escrita a que se refiere el citado artículo 67 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues tal acta sólo es un relato sucinto de lo acontecido en la audiencia, que no contiene el relato del contradictorio ni las consideraciones por las que la autoridad judicial finalmente vinculó a proceso al imputado.—En ese orden de ideas, debe decirse



que el propio juez de control, destacó en el acta de continuación de la audiencia inicial de cinco de septiembre de dos mil dieciocho, lo siguiente: ‘... El juzgador autorizó la expedición de las constancias judiciales, en la calidad y tantos requeridos, autorizando a los Profesionistas referidos por la Representación Social y la Asesoría Jurídica, para recibirla; no obstante ello, hizo saber que, respecto a la resolución, no se emitirá constancia escrita, lo anterior en base a la tesis jurisprudencial 2015127, asimismo en términos de lo establecido por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la grabación de audio y video es la constancia de la resolución emitida ...’.—Únicamente adjuntó el registro en DVD de la mencionada audiencia, de la cual dijo se desprenden los fundamentos y razones que justifican la emisión del auto de vinculación a proceso y la imposición de la medida cautelar consistente en prisión preventiva oficiosa.—Al respecto, cabe corregir que la ‘jurisprudencia 2015127’ así invocada por la autoridad responsable en el acta mínima, es el número con el que se puede encontrar en el *Semanario Judicial de la Federación*, siendo que la cita correcta sería: (cita datos de localización), que dice: —‘AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. LA VIDEOGRABACIÓN DE LA AUDIENCIA EN LA QUE EL JUEZ DE CONTROL LO EMITIÓ, CONSTITUYE EL REGISTRO QUE EXIGE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA QUE EL IMPUTADO CONOZCA LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO DE MOLESTIA (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE MÉXICO, NUEVO LEÓN Y ZACATECAS)’. (Se transcribe).—Sentado lo anterior, este Tribunal Colegiado advierte que es incorrecto que la anterior jurisprudencia, sea aplicable a la Ciudad de México y que exima al Juez de Control responsable emitir la resolución escrita de la audiencia inicial de cinco de septiembre de dos mil dieciocho, en que se emitió el auto de vinculación a proceso y la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa.—Con relación a la aplicabilidad de esa Jurisprudencia, este Tribunal Colegiado de Circuito, hace las siguientes consideraciones:—De la lectura de la ejecutoria de contradicción de tesis 168/2015, de la que emanó la jurisprudencia en comentario, se advierte que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, analizaron, —como el propio rubro lo indica—, las legislaciones del Estado de México, Nuevo León y Zacatecas; no así el Código Nacional de Procedimientos Penales.—En dichas legislaciones, no se encontraba previsto que el auto de vinculación debía constar por escrito, adicionalmente al emitido de forma oral; sin embargo, al conocer de los amparos en revisión en los que se reclamaron autos de vinculación a proceso, dos tribunales (el Segundo Tribunal Colegiado



en Materia Penal del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito) sostuvieron que esa resolución debía constar por escrito al margen de que la ley procesal secundaria no lo dispusiera así, porque desde una perspectiva constitucional, sólo así se respetaría el artículo 16 de la Ley Suprema.—En contrapartida, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, estimó que no es necesario que el auto de vinculación conste por escrito, ya que tiene eficacia con su sola emisión oral en audiencia, respetando los requisitos de forma y fondo que establece el numeral 19 de la Constitución Federal.—Corroborra lo anterior, la parte conducente de la ejecutoria: —(se transcribe).—Por lo anterior, puede inferirse que la jurisprudencia que se analiza, por el solo hecho de referirse a diferentes ordenamientos del sistema procesal penal acusatorio, no es aplicable cuando la vinculación a proceso se fundamenta en Código Nacional de Procedimientos Penales.—Y esto tiene razón de ser en que los códigos procesales del Estado de México, Nuevo León y Zacatecas, no prevén que deba constar por escrito la vinculación a proceso decretada oralmente; sin embargo, dos de los tribunales contendientes en la contradicción de tesis de la que emanó la tesis jurisprudencial, estimaron que aunque las normas secundarias no lo dispusieran así, por exigencia del artículo 16 constitucional, también debía emitirse vía escrita.—La Primera Sala del Alto Tribunal, al unificar los criterios, determinó que la videograbación de la audiencia en que se emite la vinculación a proceso, es suficiente para respetar la fundamentación y motivación del acto de autoridad.—Sin embargo, una situación muy diferente se presenta con el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual dispone en su artículo 67, segundo párrafo, fracciones IV y V, de forma expresa e inequívoca, que la resolución de vinculación a proceso y de medidas cautelares es una determinación que debe constar por escrito al margen de su emisión oral; entonces, ya desde un punto de vista de mera observancia a la legalidad, basta la existencia de tal disposición para que la autoridad jurisdiccional no la pueda pasar por alto, de donde deviene la inaplicabilidad de la jurisprudencia 1a./J. 34/2017 (10a.), que tuvo génesis en códigos (actualmente abrogados) que no disponían que la vinculación a proceso debía constar por escrito.—No se advierte que mediante decreto publicado el quince de septiembre de dos mil diecisiete, en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó al artículo 16 constitucional, el texto que dice:—'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.'—Sin embargo, no contiene prohi-



bición que no deba ser también por escrito, siendo que la legislación secundaria, en el caso, el Código Nacional de Procedimientos Penales, prevé que determinadas resoluciones queden plasmadas por escrito de forma adicional a su emisión oral en audiencia.—Luego si bien la mencionada adición constitucional es más reciente que el Código Nacional de Procedimientos Penales, debe tenerse presente que el contenido del artículo 67 de dicho ordenamiento contiene una regla especial que debe prevalecer sobre la regla general, pues si un precepto secundario amplía la garantía, habría que estar a esa garantía.—Lo anterior, ya que la Constitución Federal, prevé garantías mínimas, que pueden ser ampliadas por la legislación secundaria; y en la especie el contenido del artículo 67, fracciones IV y V, del Código Nacional de Procedimientos Penales, abona a la seguridad y certeza jurídicas del vinculado a proceso, sobre todo como en el caso, el imputado se encuentra privado de su libertad, por lo que la falta de documento escrito, lo coloca en desventaja para conocer los fundamentos y motivos de la correspondiente resolución, ya que en muchas ocasiones, por las condiciones del lugar de reclusión, no tienen medios tecnológicos para enterarse del contenido del auto de vinculación y medidas cautelares, respectivamente, aunque el propio imputado haya estado presente en la audiencia inicial, virtud a que puede ser que no entienda conceptos jurídicos, en ese sentido, aun la adición al artículo 16 constitucional, se llega a la certeza de que como lo prevé el Código Nacional Adjetivo, debe constar por escrito, para en su caso, el imputado pueda solicitar copia del auto de vinculación a proceso y medidas cautelares (por escrito) con lo cual se da certeza jurídica y avala de manera amplia su garantía de defensa, en el supuesto de querer consultar a diverso abogado o hacer valer lo que a su derecho corresponda.—Antes bien, el propio artículo 19 constitucional, en su cuarto párrafo, prevé la necesidad de que el auto de vinculación a proceso quede fijado por escrito, cuando dispone que si la autoridad encargada del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, no recibe copia autorizada del auto de vinculación a proceso dentro del término constitucional, deberá llamar la atención del juez y si no recibe la constancia en las siguientes tres horas, lo pondrá en libertad.—Así, al referirse al concepto de ‘copia autorizada’, la disposición constitucional supone claramente la necesidad de que exista constancia escrita del auto de vinculación a proceso. En efecto, se insiste, la adición al artículo 16 constitucional no suprime la primera parte en la que menciona que ‘Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad’ pues como se ha analizado, el Código Nacional de Procedimientos



Penales, establece una regla especial, que debe predominar sobre la general, en consecuencia queda claro que no aplica en su literalidad, la parte adicionada en el sentido de que ‘... 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 ...’ ya que como excepción, el Código Nacional Procesal, prevé una regla especial (sobre la general) en el sentido de que el auto de vinculación a proceso y las de medidas cautelares, decretados oralmente, deben constar por escrito.—Por lo anterior, en el caso de procedimientos penales llevados conforme al Código Nacional, es inaplicable la jurisprudencia 34/2017 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en consecuencia, el juez de control debe dictar por escrito la resolución de vinculación a proceso, después de su emisión oral.—No se inadvierte la tesis 1a. XXVII/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en (cita datos de localización), bajo el rubro: ‘ORDEN DE APREHENSIÓN. LA VIDEOGRABACIÓN DE LA AUDIENCIA QUE LA CONTIENE EN LA QUE EL JUEZ DE CONTROL LA EMITIÓ, CONSTITUYE EL REGISTRO EXIGIDO POR EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA QUE EL IMPUTADO CONOZCA LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO DE MOLESTIA.’ La anterior, no aplica al caso por tratarse de una orden de aprehensión, en que después de su ejecución, casi de forma próxima podría sobrevenir, un cambio de situación jurídica; a diferencia, el auto de vinculación a proceso, constituye la cabeza del proceso y como tal, es trascendente que el vinculado oralmente, sobre todo cuando se encuentra privado de la libertad, tenga acceso a conocer de ese mandamiento (por escrito) para evidenciar los datos de prueba, así como la acusación, fundamento y motivo, lo anterior, con el fin de garantizar al imputado el derecho de legalidad, seguridad jurídica y defensa.—En tales circunstancias, la deficiencia formal apuntada del acto reclamado, impide a este tribunal de amparo pronunciarse sobre el fondo del asunto, ya que tanto la emisión oral de la resolución de vinculación a proceso decretada en audiencia, como su auto escrito, conforman una unidad, como lo prevé el artículo 67 del Código Nacional de Procedimientos Penales; y en el caso, como no existe la resolución escrita, el acto no está debidamente integrado y se impone que sea subsanada tal violación adjetiva.—Por tanto, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y, en su lugar, otorgar la protección constitucional al quejoso ...”

Criterio que fue reflejado en la tesis aislada I.5o.P.79 P (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 85, abril



de 2021, Tomo III, página 2213, con registro digital: 2022928, materias constitucional y penal, que a la letra señala:

"AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. LA EXIGENCIA DE QUE DEBE CONSTAR POR ESCRITO DESPUÉS DE SU EMISIÓN ORAL, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 67, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DEBE PREVALECER SOBRE LA REGLA GENERAL ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, MÁXIME SI EL IMPUTADO SE ENCUENTRA PRIVADO DE SU LIBERTAD. Si bien mediante decreto publicado el quince de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación se adicionó al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la parte conducente que establece '... 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 ...', lo cierto es que dicha porción normativa no debe aplicarse en su literalidad, ya que la Constitución General prevé garantías mínimas que pueden ampliarse por la legislación secundaria. En ese orden de ideas, si el artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales contiene la exigencia en el sentido de que el auto de vinculación a proceso debe ser emitido oralmente y constar por escrito, dicha condición que dispone una regla especial debe prevalecer sobre la citada regla general constitucional, para dar certeza jurídica y avalar de manera amplia el derecho de defensa que le asiste al imputado; máxime si éste se encuentra privado de su libertad, pues lo coloca en desventaja, al no contar con los medios tecnológicos para consultar el contenido de la resolución jurisdiccional en comento, a diferencia de que constara por escrito, pues así estaría en aptitud de conocer sus fundamentos y motivos, sin que para ello requiera forzosamente de algún dispositivo electrónico."

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión *****, en sesión de quince de octubre de dos mil veintiuno, sostuvo lo subsecuente:

"... IV. Decisión. Uno de los agravios expuestos por el inconforme es fundado (aunque suplido en su deficiencia) y suficiente para modificar la sentencia recurrida en la que se concedió el amparo para efectos por la existencia de un vicio de forma y, al reasumir jurisdicción y analizar los conceptos de violación que dejaron de estudiarse, uno de ellos es fundado y suficiente para conceder



la protección constitucional por una cuestión de fondo.—Veamos.—En la resolución impugnada el juzgador de Distrito concedió la protección constitucional para efectos, al advertir un vicio formal en la determinación del auto de vinculación a proceso reclamado, pues consideró que la autoridad responsable dejó de observar el contenido del artículo 67, segundo párrafo, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales (cita artículo a pie de página) al no plasmar por escrito esa decisión.—Ello al estimar que era inaplicable la jurisprudencia 34/2017 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: ‘AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. LA VIDEOGRABACIÓN DE LA AUDIENCIA EN LA QUE EL JUEZ DE CONTROL LO EMITIÓ, CONSTITUYE EL REGISTRO QUE EXIGE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA QUE EL IMPUTADO CONOZCA LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO DE MOLESTIA (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE MÉXICO, NUEVO LEÓN Y ZACATECAS)’.—Pues por un lado ese criterio surgió del análisis de las legislaciones que se citan en el rubro y no del Código Nacional de Procedimientos Penales (el cual sí contempla de forma expresa la elaboración de la resolución escrita del referido auto de vinculación) y, por otro, estableció que si bien es cierto el hecho de que el primer párrafo del artículo 16 Constitucional permita actualmente que los actos en los procedimientos orales no necesariamente consten por escrito, no implicaba que estuviera prohibido que la legislación secundaria (en el caso el referido código nacional) contemplara que determinadas resoluciones quedaran plasmadas por escrito de forma adicional a su emisión oral en audiencia.—Irregularidad que impedía a ese juzgador pronunciarse sobre el fondo del asunto, ya que la emisión oral de esa vinculación como su versión escrita conformaban una unidad de acuerdo al artículo invocado, y si en el caso no se contaba con esta última, el acto no estaba debidamente integrado y debía subsanarse esa violación adjetiva a efecto de que la autoridad responsable sustituta retomara la decisión emitida en la audiencia de veintisiete de marzo de dos mil veinte (SIC), y dictara por escrito la resolución sobre la vinculación a proceso que decretó oralmente al quejoso en la carpeta judicial *****, la cual no debía exceder del alcance de la emitida oralmente; es decir, no debía sustituir o complementar lo expresado en la audiencia, sino únicamente contener las consideraciones y fundamentos ahí plasmados.—Contra esa decisión el inconforme formuló dos agravios, pero en el caso concreto solamente se analizará el primero de ellos por ser suficiente para modificar la concesión de amparo por una cuestión formal y emprender el análisis de fondo, en el que refirió –básicamente– lo siguiente:—Fue incorrecto



que el juez de Distrito no estudiara el fondo del asunto y los conceptos de violación que se formularon, causándole afectación a sus derechos de tutela judicial efectiva y a una justicia pronta y expedita, contemplados en los artículos 17 Constitucional y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que de acuerdo al primer numeral invocado ese juzgador debe privilegiar las cuestiones de fondo ante las de forma, ya que con la concesión de amparo solamente se pone un obstáculo para tener una tutela constitucional, por lo que solicita que se analicen los conceptos de violación que formuló en cuanto al fondo del asunto y se le otorgue un amparo liso y llano.—Es fundado (aunque suplido en su deficiencia), pues este tribunal colegiado estima incorrecta la determinación del juez de Distrito recurrido, ya que para la validez de la determinación de vinculación a proceso (acto reclamado) es innecesario que esa decisión obre por escrito cuando existe constancia de ello a través de la videograbación respectiva, tal como lo establece de forma expresa el artículo 16, párrafo primero, última parte, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—Se explica: De acuerdo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, el citado numeral actualmente dispone:—(se transcribe)—De esa porción normativa se advierte que cualquier acto de molestia debe emitirse de forma escrita y por una autoridad competente, en el que deberá fundar y motivar la causa legal del procedimiento, a efecto de generar seguridad y certeza jurídica al gobernado.—Sin embargo, esa regla del acto de molestia escrito contiene una excepción tratándose de los procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca la oralidad (como lo es en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral), pues en ese caso bastará con que quede constancia de ello en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en el párrafo invocado.—Por lo que si en el caso el acto reclamado quedó plasmado en la videograbación de la audiencia inicial que acompañó la autoridad responsable junto con su informe justificado, es claro que se satisfizo ese requisito, ya que ese medio digital es un soporte íntegro y fidedigno del desarrollo de la audiencia en la que se dictó el auto en cuestión.—Conclusión a la que se arriba porque el invocado artículo en su parte final establece de forma expresa esa posibilidad de prescindir de la resolución escrita en asuntos donde se establezca como regla la oralidad, y aunque es una adición novedosa, ello en virtud de que el dieciocho de junio de dos mil ocho se reformó el Sistema de Justicia Penal, y en dicha reforma no se tocó la primera parte del numeral aludido, sino que fue hasta el quince de septiembre de dos mil diecisiete que se adicionó ese apar-



tado, debe decirse que fue acorde con los principios y características que rigen el citado sistema, en especial con la oralidad (metodología conforme a la cual se desarrollan las audiencias). (cita fragmento de exposición de motivos a pie de página).—No se soslaya que el artículo 67, párrafos primero y segundo, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales (ley secundaria que rige la actividad de los jueces de Control), (cita artículo a pie de página) refiere que las resoluciones judiciales (entre ellas la de vinculación a proceso) deberán mencionar la autoridad que resuelve, el lugar y la fecha en que se dictaron y demás requisitos que el invocado código prevea para cada caso, y que éstas deberán constar por escrito (después de su emisión oral); sin embargo, el citado numeral era coincidente con el texto del artículo 16 Constitucional antes de su reforma en dos mil diecisiete.—Empero, debido a la reforma de quince de septiembre de dos mil diecisiete, el último de los numerales citados derogó tácitamente el contenido del artículo 67 del Código Nacional de Procedimientos Penales (el cual guarda la misma redacción desde que se publicó ese código nacional en el Diario Oficial de la Federación –cinco de marzo de dos mil catorce–) pues, en primer lugar, ello ocurrió conforme al principio de supremacía constitucional y, en segundo, porque la ley posterior deroga a la anterior.—Por lo que si bien pudiese apreciarse un tipo de confronta entre el artículo 16 Constitucional y el diverso 67 del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo cierto es que el último de los citados numerales se redactó conforme a lo que disponía el primero de ellos antes de su reforma, por lo que, al adicionarse la última parte del precepto constitucional, el contenido del dispositivo del código nacional quedó en desuso, pues ya no coincide con el dinamismo que busca el sistema oral; es decir, bajo el parámetro expuesto debe privilegiarse el texto constitucional sobre el contenido de la ley secundaria.—Sin que la anterior decisión (de prescindir de la resolución escrita) genere inseguridad o incertidumbre jurídica al gobernado, pues la constancia de videograbación correspondiente constituye el registro exigible en el multicitado artículo 16 Constitucional, y esa constancia digital resulta suficiente para que el gobernado conozca los fundamentos y razones de dicho acto de molestia, ya que por sus características brinda mayor certeza de la integridad de los componentes de esas decisiones que se toman en la audiencia, y no solo el lenguaje verbal que es lo máximo que podría obtenerse a través de la resolución escrita.—Además, también debe considerarse que en la misma fecha en la que se reformó el numeral invocado en el párrafo que antecede (quince de septiembre de dos mil diecisiete), también se adicionó el tercer párrafo del artículo 17 de la Carta Magna (cita artículo



a pie de página) en el que para cumplir con el principio de justicia completa se elevó a rango constitucional el deber de las autoridades para privilegiar, por encima de aspectos formales, las resoluciones de fondo del asunto, a efecto de evitar que se impongan obstáculos entre la acción de las autoridades y las pretensiones de los justiciables, o bien, límites a las funciones de las autoridades en la decisión de fondo (que fue lo que señaló el quejoso en el agravio que se analiza), (cita fragmento de exposición de motivos a pie de página) por lo que al tenor de lo que actualmente prevé ese numeral no se podría justificar la concesión de amparo que realizó el juez de Distrito recurrido, pues lo único que provocaría es un retardo en la decisión de fondo.—Ello si se considera que de acuerdo a los lineamientos dados en la ejecutoria que se analiza, y de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 67 del Código Nacional de Procedimientos Penales, (cita artículo a pie de página) la resolución escrita no excederá el alcance de la emitida oralmente, por lo que si a través de la videograbación se conocen los argumentos de las partes, los razonamientos y fundamentos expuestos por el juez de Control para emitir su decisión de vinculación a proceso, se está en condiciones de resolver el fondo de la cuestión planteada.—Por otro lado, el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el auto de vinculación a proceso es la determinación mediante la cual el juzgador establece en la audiencia inicial si hay méritos para iniciar un proceso penal en contra del imputado (esto es, define el hecho o hechos delictivos por los que se seguirá forzosamente el proceso y la investigación correspondiente).—Razón por la cual se trata de actos de molestia emitidos por el juez de Control que, al restringir la libertad personal, debe estar fundado y motivado como lo dispone el artículo 16 de la Carta Magna; en ese tenor si bien este último precepto constitucional prevé que el acto de molestia debe constar por escrito, también dispone que en los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad (como los emitidos en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral), bastará con que quede constancia de ello en cualquier medio que dé certeza de su contenido, a efecto de que el imputado conozca los preceptos legales que facultaron al juzgador a pronunciarse en el sentido que lo hizo y el razonamiento jurídico en que apoyó tal determinación, a fin de garantizar su derecho a una debida defensa.—En este sentido, en el caso del proceso penal acusatorio adversarial que se rige por el artículo 20 constitucional, puede considerarse válidamente que la constancia que dota de seguridad jurídica al imputado para conocer el fundamento legal y las razones que tomó en cuenta el juzgador para vincularlo a proceso (en térmi-



nos del precepto 19 de la Ley Fundamental), es la videograbación el soporte material en la que se registra de manera íntegra y fidedigna el desarrollo de la audiencia inicial en la que se dictó el referido auto, sin que sea indispensable para su validez legal que estos actos de molestia deban constar adicionalmente por 'escrito' en términos del artículo 16, primera parte del párrafo primero, de la Carta Magna, pues lejos de ser incompatible con el contenido de los diversos preceptos 19 y 20, están perfectamente armonizados, toda vez que la oralidad es el instrumento y método de audiencias que rige el sistema de enjuiciamiento penal y existe la videograbación de las audiencias como una herramienta tecnológica que permite registrar y constatar el acto de molestia en todas sus dimensiones, particularmente la fundamentación y motivación que debe contener, lo que hace innecesario que se emita una diversa resolución en papel.—Al respecto se considera aplicable la jurisprudencia 1a./J. 34/2017 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. LA VIDEOGRABACIÓN DE LA AUDIENCIA EN LA QUE EL JUEZ DE CONTROL LO EMITIÓ, CONSTITUYE EL REGISTRO QUE EXIGE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA QUE EL IMPUTADO CONOZCA LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO DE MOLESTIA (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE MÉXICO, NUEVO LEÓN Y ZACATECAS)'. (cita datos de localización a pie de página).—Criterio en el que si bien se analizó el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes de la reforma en la que se adicionó la segunda parte del primer párrafo al que se hizo alusión al inicio del presente estudio, y se analizaron legislaciones de diversos estados (Estado de México, Nuevo León y Zacatecas —y no el Código Nacional de Procedimientos Penales—), contrario a lo que refirió el juez de Distrito recurrido, en el caso concreto se considera aplicable porque desde ese entonces nuestro Máximo Tribunal del País se decantaba porque la videograbación de la audiencia en la que el juez de Control emitió el auto de vinculación a proceso constituía el registro que exigía el numeral invocado para que el imputado conociera la fundamentación y motivación del acto de molestia, sin necesidad de que se emitiera una diversa resolución en papel, y con la reforma en comento finalmente quedó plasmado en nuestra Carta Magna y con ello se superó la problemática generada.—Por las razones expuestas este tribunal colegiado estima desacertado lo decidido por el juez de Distrito recurrido, ya que requerirle a la autoridad responsable la emisión por escrito del auto de vinculación a proceso produce un formalismo innecesario e incompatible con el Sistema de Justicia Penal Acusa-



torio y Oral.—Similares consideraciones se expusieron al resolver el recurso de revisión 121/2021, discutido en sesión ordinaria virtual de veintitrés de septiembre del presente año, donde el Pleno de este tribunal consideró que no debía prevalecer la concesión de amparo por el mismo vicio formal al que se hizo alusión, y se emprendió un estudio de los conceptos de violación que dejaron de analizarse, donde se determinó modificar la sentencia impugnada y se concedió la protección constitucional por aspectos de fondo.—Acotado lo anterior, lo procedente es reasumir jurisdicción y analizar los conceptos de violación que expuso ***** y dejaron de atenderse ..."

Criterio que fue plasmado en la tesis aislada I.1o.P.10 P (11a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, diciembre de 2021, Tomo III, página 2221, con registro digital: 2023894, materia penal, cuyos rubro y contenido son:

"AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. SI EXISTE REGISTRO DE AUDIO Y VIDEO DE LA AUDIENCIA EN LA QUE SE PRONUNCIÓ, PARA SU VALIDEZ ES INNECESARIO QUE CONSTE ADEMÁS POR ESCRITO, DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO PRIMERO, ÚLTIMA PARTE, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL. Hechos: Un Juez de Distrito concedió el amparo para que el Juez de Control emitiera por escrito el auto de vinculación a proceso, al estimar que, de acuerdo con el artículo 67, párrafo segundo, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, la emisión oral en la propia audiencia y respaldada en registro de audio y video, junto con la versión escrita de esa determinación, conformaban la integridad del acto reclamado. Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que para la validez del auto de vinculación a proceso, si obra registro de audio y video de la audiencia en la que se pronunció, es innecesario que deba constar además por escrito, ya que el artículo 16, párrafo primero, última parte, de la Constitución General, permite prescindir de esa pieza escrita cuando quede constancia de ello en cualquier medio que dé certeza de su contenido, como la grabación de la audiencia donde se emite, la cual incluso brinda mayor certeza de lo acontecido y no sólo el lenguaje verbal, que sería lo máximo que recogería la versión escrita. Justificación: Ello es así, porque el artículo 16 constitucional establece de forma expresa esa cuestión, y aunque es una adición reciente porque el dieciocho de junio de dos mil ocho se reformó el sistema de justicia penal y no se tocó la primera parte de ese precepto (sino que fue hasta el quince de septiembre de dos mil diecisiete que



se agregó ese apartado), es acorde con los principios y características que rigen el citado sistema, en especial con la oralidad (metodología conforme a la cual se desarrollan las audiencias). Así, es cierto que el artículo 67 del Código Nacional de Procedimientos Penales dispone que las resoluciones judiciales (entre ellas la de vinculación a proceso) deberán constar por escrito después de su emisión oral, y con ello se genera una antinomia entre ambas disposiciones; sin embargo, el último de los preceptos invocados se redactó conforme a lo que disponía el primero de ellos antes de su reforma, por lo que al incorporarse la última parte del artículo constitucional, el contenido del dispositivo del código nacional quedó superado, pues ya no coincide con el dinamismo que busca el sistema oral, es decir, bajo el parámetro expuesto debe privilegiarse el texto constitucional sobre el contenido de la ley secundaria, ya que tácitamente quedó derogado conforme al principio de supremacía constitucional, y tomando en cuenta que la ley posterior deroga a la anterior. Además, en la fecha en la que se reformó el artículo 16 de la Carta Magna también se adicionó el tercer párrafo del artículo 17 constitucional, en el que para cumplir con el principio de justicia completa se elevó a rango constitucional el deber de las autoridades de privilegiar la solución de fondo por encima de aspectos de forma; de ahí que si el penúltimo párrafo del artículo 67 referido prevé que la resolución escrita no excederá el alcance de la emitida oralmente, no existe imposibilidad para resolver el fondo de la cuestión planteada, porque la videograbación permite conocer incluso mejor que la escrita la integridad de los razonamientos que expuso el Juez de Control de manera oral y que no podrían variar en la pieza escrita."

IV. Existencia de la contradicción de tesis.

De conformidad con el artículo 225⁷ de la Ley de Amparo, y en observancia a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁸ para determinar

⁷ En su texto anterior a la reforma de siete de junio de dos mil veintiuno; que a la letra dispone: "Artículo 225. La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los tribunales colegiados de circuito, en los asuntos de su competencia."

⁸ En la jurisprudencia 2a./J. 163/2011 de la Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1219, registro digital: 161114, materia común, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LA DISPARIDAD DE LOS



la existencia de contradicción de tesis, se deben satisfacer **tres requisitos sine qua non**, consistentes en:

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

ii. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de derecho en común, es decir, que exista al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida (criterios discrepantes) 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.

iii. Que lo anterior, pueda dar lugar a la **formulación de una pregunta genuina** acerca de si la manera de analizar la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Lo que obedece a la finalidad última de la contradicción de tesis, que es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir, en el caso, entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito;⁹ así como preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando

CRITERIOS PROVIENE DE TEMAS, ELEMENTOS JURÍDICOS Y RAZONAMIENTOS DIFERENTES QUE NO CONVERGEN EN EL MISMO PUNTO DE DERECHO."

La jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno del Máximo Tribunal del País, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120, materia común, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

Y la jurisprudencia 1a./J. 22/2010 de la Primera Sala, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077, materia común, con el epígrafe: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

⁹ Jurisprudencia 1a./J. 22/2010.



su verdadero sentido y alcance, lo que tiende a garantizar la seguridad jurídica.¹⁰

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.¹¹

Puntualizado lo anterior, en el caso concreto se colige la satisfacción de los requisitos enunciados, por lo que **sí existe contradicción** entre los criterios jurídicos sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al apreciarse que resolvieron de manera discrepante un mismo tipo de problema jurídico.

En efecto, por lo que hace al **primer requisito (i)**, de las ejecutorias que constituyen los antecedentes de esta controversia, se aprecia que los órganos contendientes **ejercieron su arbitrio judicial** para solucionar las cuestiones litigiosas que se les presentaron, respectivamente, lo que se concretó mediante un ejercicio interpretativo que les permitió arribar a conclusiones determinadas.

Y es que, el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al resolver el amparo en revisión ***** , se pronunció en los términos esenciales siguientes:

- Que se debe conceder el amparo, a efecto de subsanar el vicio formal consistente en la ausencia de la versión escrita del auto de vinculación a proceso, prevista en el artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo cual impide pronunciarse sobre el fondo del asunto, porque tanto la emisión oral de dicha resolución en audiencia, como el auto escrito, conforman

¹⁰ Véase la tesis aislada 1a. CXCIII/2012 (10a.), de la Primera Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2, página 1196, registro digital: 2001866, materia común.

¹¹ Jurisprudencia P./J. 72/2010.



una unidad, de ahí que, si no existe la resolución escrita, el acto no está debidamente integrado, en contravención a los artículos 16 y 19 de la Constitución Federal.

Ello, porque considera que el precepto legal invocado, de forma expresa e inequívoca, establece que la resolución de vinculación a proceso debe constar por escrito, adicional a su emisión oral en audiencia; por lo que se trata de una regla especial que prevalece sobre la general del artículo 16 constitucional, reformado el quince de septiembre de dos mil diecisiete, aunado a que éste no contiene una prohibición para que también se haga constar por escrito, pues la Constitución prevé garantías mínimas que pueden ser ampliadas por la legislación secundaria, y en la especie, el numeral 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, abona a la seguridad jurídica, sobre todo cuando el imputado se encuentra privado de su libertad, pues la falta de documento escrito lo coloca en desventaja para conocer los fundamentos y motivos de la resolución, por no tener los medios tecnológicos para enterarse de su contenido, aunque haya estado presente en la audiencia inicial, máxime que puede solicitar copia del auto por escrito, lo que avala de manera amplia su garantía de defensa.

Además, la mencionada reforma al artículo 16 constitucional, no suprimió su primera parte, donde establece que: "*Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad.*"

Que incluso, el artículo 19, párrafo cuarto, de la Carta Magna, prevé la necesidad de que el auto de vinculación a proceso quede fijado por escrito, al señalar que, si la autoridad encargada del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, no recibe "*copia autorizada*" de ese auto dentro del término constitucional (lo que supone que sea por escrito), deberá llamar la atención del Juez y si no recibe la constancia en las tres horas siguientes, lo pondrá en libertad.

Por tanto, el acta mínima de la audiencia inicial o su continuación, donde se emite el auto de vinculación de manera oral, no puede hacer las veces de la resolución escrita que refiere el artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues esa acta sólo es un relato sucinto de lo acontecido



en la audiencia, pero no contiene el relato del contradictorio ni las consideraciones por las que el Juez de Control vinculó a proceso al imputado.

Finalmente, estimó inaplicable la jurisprudencia 1a./J. 34/2017 (10a.)¹² de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. LA VIDEOGRABACIÓN DE LA AUDIENCIA EN LA QUE EL JUEZ DE CONTROL LO EMITIÓ, CONSTITUYE EL REGISTRO QUE EXIGE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA QUE EL IMPUTADO CONOZCA LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO DE MOLESTIA (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE MÉXICO, NUEVO LEÓN Y ZACATECAS)."; en razón a que en ella, el Máximo Tribunal examinó legislaciones de diversas entidades federativas y no el Código Nacional de Procedimientos Penales, siendo que tales normas estatales no preveían la obligación de emitir versión escrita del auto de vinculación a proceso dictado en forma oral.

Así como la tesis aislada 1a. XXVIII/2019 (10a.)¹³ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: "ORDEN DE APREHENSIÓN. LA VIDEOGRABACIÓN DE LA AUDIENCIA QUE LA CONTIENE EN LA QUE EL JUEZ DE CONTROL LA EMITIÓ, CONSTITUYE EL REGISTRO EXIGIDO POR EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA QUE EL IMPUTADO CONOZCA LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO DE MOLESTIA."; dado que versa sobre la orden de aprehensión, misma que después de su ejecución, podría sobrevenir un cambio de situación jurídica, a diferencia del auto de vinculación a proceso, que constituye la cabeza del proceso y como tal, es trascendente que el procesado, sobre todo cuando está privado de la libertad, tenga acceso a esa decisión por escrito, para advertir los datos de prueba, la acusación, los fundamentos y motivos de la misma, a fin de garantizar sus derechos de legalidad, seguridad jurídica y defensa.

¹² Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 46, septiembre de 2017, Tomo I, página 125, con registro digital: 2015127.

¹³ Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, abril de 2019, Tomo I, página 789, con registro digital: 2019617, materia constitucional.



Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al resolver el amparo en revisión ***** , expresó en lo medular:

- Que es incorrecto conceder el amparo ante la falta de versión escrita del auto de vinculación a proceso, que prevé el artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, porque se produce un formalismo innecesario e incompatible con el sistema de justicia penal acusatorio y oral, para que aquella determinación tenga validez, cuando existe constancia de la misma, a través de la videograbación respectiva, como lo establece el artículo 16, párrafo primero, última parte, de la Constitución Federal, en su texto reformado el quince de septiembre de dos mil diecisiete, lo cual permite emprender el análisis de fondo del acto reclamado.

Lo anterior, pues sostiene que, conforme al precepto fundamental citado, la regla del acto de molestia por escrito, contiene una excepción tratándose de los procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca la oralidad (como en el sistema de justicia penal acusatorio y oral, acorde a sus principios), donde bastará que quede constancia de ello en cualquier medio que dé certeza de su contenido, por lo que establece la posibilidad de prescindir de la resolución escrita; entonces, si el auto de vinculación a proceso reclamado, quedó plasmado en la videograbación de la audiencia inicial, se satisfizo tal requisito, porque dicho medio digital es un soporte íntegro y fidedigno de la audiencia en que se dictó el auto en cuestión.

Que si bien no se soslaya que el artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales refiere que el auto de vinculación a proceso, deberá constar por escrito, después de su emisión oral; lo que en su momento era coincidente con el texto del artículo 16, párrafo primero, constitucional, anterior a la reforma de septiembre de dos mil diecisiete; sin embargo, con motivo de dicha reforma se derogó tácitamente, quedó en desuso o superado el contenido del precepto legal de referencia (artículo 67), que tenía la misma redacción desde que se publicó el propio código el cinco de marzo de dos mil catorce; por consiguiente, ante esa antinomia, debe atenderse al principio de supremacía constitucional, donde se privilegia el texto constitucional sobre la ley secundaria, aunado a que la ley posterior deroga a la anterior.



Que la decisión de prescindir de la resolución escrita, no genere inseguridad o incertidumbre jurídica al gobernado, pues la constancia de videograbación correspondiente, constituye el registro exigible en el artículo 16 constitucional, la cual es suficiente para que el gobernado conozca los fundamentos y razones del acto de molestia indicado, incluso brinda mayor certeza jurídica de lo acontecido en la audiencia y no sólo se graba la argumentación verbal que sería lo máximo que conste en la versión escrita.

Que el quince de septiembre de dos mil diecisiete, también se adicionó el tercer párrafo del artículo 17 de la Carta Magna, en el que, para cumplir con el principio de justicia completa, se elevó a rango constitucional el deber de las autoridades para privilegiar, por encima de aspectos formales, las resoluciones de fondo; por tanto, no se justifica una concesión de amparo por la carencia de la versión escrita del auto de vinculación, pues provocaría un retardo en la decisión de fondo, máxime si se considera que, conforme al penúltimo párrafo del numeral 67 de la legislación procesal invocada, la resolución escrita no excederá el alcance de la emitida oralmente, de manera que, si a través de la videograbación se conocen los argumentos de las partes, los razonamientos y fundamentos del Juez de Control para emitir vincular a proceso al imputado, se está en condiciones de resolver el fondo de la cuestión planteada.

Al respecto, consideró aplicable la jurisprudencia 1a./J. 34/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. LA VIDEOGRABACIÓN DE LA AUDIENCIA EN LA QUE EL JUEZ DE CONTROL LO EMITIÓ, CONSTITUYE EL REGISTRO QUE EXIGE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA QUE EL IMPUTADO CONOZCA LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO DE MOLESTIA (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE MÉXICO, NUEVO LEÓN Y ZACATECAS)."; porque si bien analizó el artículo 16 de la Constitución Federal, previo a la reforma de septiembre de dos mil diecisiete (que adicionó la segunda parte del primer párrafo), y se analizaron legislaciones de diversos Estados (Estado de México, Nuevo León y Zacatecas), mas no el Código Nacional de Procedimientos Penales, no obstante, desde ese entonces el Máximo Tribunal del País se decantaba porque la videograbación de la audiencia en la que el Juez de Control emitió el auto de vinculación a proceso, constituía el registro que exigía el numeral invocado, para que el imputado



conociera la fundamentación y motivación del acto de molestia, sin necesidad de que se emitiera por escrito; siendo que, con la reforma en comento, finalmente así quedó plasmado en nuestra Carta Magna.

Al tenor de lo expuesto, es inconcuso que para la resolución de esos asuntos sometidos a su jurisdicción, los tribunales contendientes ejercieron su arbitrio judicial, a través del método interpretativo que utilizaron con relación al marco normativo señalado en sus ejecutorias respectivas, lo que les permitió arribar a una determinada solución del problema jurídico planteado.

Concerniente al **segundo requisito (ii)**, del examen de los criterios denunciados, es factible afirmar que los órganos jurisdiccionales intervinientes realizaron ejercicios interpretativos **discrepantes, en torno a un mismo punto de derecho**, es decir, ambos se pronunciaron sobre una controversia jurídica similar y llegaron a soluciones distintas.

El punto de toque o contradicción sobre el que se pronunciaron los tribunales en conflicto, consistió en determinar si **la omisión del Juez de Control de hacer constar por escrito el auto de vinculación a proceso, en términos del artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, impide analizar de fondo, en el juicio de amparo, la propia resolución emitida de manera oral, registrada en videograbación.**

Así, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito estimó que se debe conceder el amparo, a fin de subsanar ese "vicio formal", lo cual impide pronunciarse sobre el fondo del asunto, porque tanto la emisión oral como la versión escrita del propio auto, conforman una unidad, por lo que el acto debe estar debidamente integrado, pues de esta manera se garantizan de manera amplia los derechos de legalidad, seguridad jurídica y defensa del imputado, sobre todo cuando se encuentra privado de su libertad; aunado a que se trata de una regla especial que es acorde al artículo 16, párrafo primero, primera parte, de la Constitución Federal y que prevalece sobre la regla general prevista en el citado numeral, párrafo primero, segunda parte, en su texto reformado el quince de septiembre de dos mil diecisiete, esta última que además no prohíbe la constancia escrita de la resolución aludida; máxime que el artículo 19, párrafo



cuarto, *ibídem*, alude a la "*copia autorizada*" del citado auto, lo que supone que sea por escrito.

Mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito consideró que no se debe conceder el amparo ante la falta de versión escrita del auto de vinculación a proceso, porque se produce un formalismo innecesario para que tal determinación tenga validez, cuando existe la videograbación de la audiencia en que se emitió de manera oral, conforme al artículo 16, párrafo primero, segunda parte (adicionada por decreto de quince de septiembre de dos mil diecisiete), de la Constitución General de la República, lo cual permite emprender el análisis de fondo del acto reclamado; pues la regla general de hacer constar por escrito los actos de molestia a que se refiere la primera parte de dicho precepto, contiene la excepción prevista en la segunda parte del mismo párrafo, tratándose de procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca la oralidad, donde bastará su registro por cualquier medio, como en el caso, la videograbación mencionada, que otorga mayor seguridad jurídica a las partes; aunado a que el artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, se derogó tácitamente, quedó en desuso y fue superado con motivo de dicha reforma constitucional, y ante esa antinomia, debe atenderse al principio de supremacía constitucional, así como a la regla de que la ley posterior deroga a la anterior; máxime que en ese decreto también se adicionó el párrafo tercero del artículo 17 de la Carta Magna, para establecer el deber de las autoridades de privilegiar la resolución de fondo, por encima de aspectos formales, por tanto, de conceder el amparo para hacer constar por escrito el auto de vinculación a proceso, provocaría un retardo en la decisión de fondo del asunto.

En ese orden, dado que los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a conclusiones diferentes respecto de un mismo problema jurídico, es palmaria la existencia del referido punto de contradicción, con lo que se actualiza el segundo requisito examinado.

Finalmente, también se satisface el **tercer requisito (iii)**, porque a partir de los criterios opuestos que sostuvieron los Tribunales Colegiados referidos, es factible formular la **pregunta detonante** siguiente:



- ¿La omisión del Juez de Control de hacer constar por escrito el auto de vinculación a proceso que dictó de manera oral, impide analizar en el juicio de amparo la constitucionalidad y legalidad del contenido de esa resolución, registrada en videograbación?

V. Estudio de fondo.

Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta este Pleno en Materia Penal del Primer Circuito.

Lo anterior, al considerar que la respuesta a dicha interrogante es en sentido **negativo**, pues la versión escrita del auto de vinculación a proceso, resulta innecesaria para poder examinar su constitucionalidad y legalidad en el juicio de amparo, porque basta con la videograbación de la audiencia donde se dictó de manera oral, por las razones que enseguida se explicarán.

Para justificar tal postura, es menester desarrollar un análisis sobre los tópicos siguientes: la naturaleza jurídica y requisitos del auto de vinculación a proceso (**punto 1**); registro de esa resolución emitida de manera oral en audiencia (**punto 2**); interpretación del artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales (**punto 3**); solución de la controversia (**punto 4**).

V.1. Naturaleza jurídica y requisitos del auto de vinculación a proceso.

Al respecto, es oportuno señalar brevemente que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar la contradicción de tesis 190/2019, en sesión de veintinueve de enero de dos mil veinte, en lo que aquí interesa, explicó que el auto de vinculación a proceso constituye el acto procesal por virtud del cual el Juez de Control fija la *litis* del proceso penal, y en él establece de manera clara y precisa el hecho o hechos delictivos por los que se seguirá el proceso; para ello, la autoridad judicial debe concretarse a estudiar el asunto y determinar si, a partir de los hechos narrados por el Ministerio Público al formular la imputación y los datos de prueba que obran en la carpeta de investigación, existe *causa probable* que justifique la continuación de la investigación en su segunda fase denominada investigación complementaria –o investigación penal judicializada, como lo refirió en la diversa contradicción de tesis 161/2017–, esto



es, si se cuenta con indicios razonables para suponer que se cometió un hecho que la ley señala como delito y existe la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión.

Asimismo, al resolver la contradicción de tesis 168/2015, en sesión de uno de febrero de dos mil diecisiete, argumentó, entre otros aspectos, que la vinculación a proceso es la determinación mediante la cual, el juzgador establece en la audiencia inicial si hay méritos para iniciar un proceso penal en contra del imputado; en él se define el hecho o hechos delictivos por los que se seguirá forzosamente el proceso y la investigación correspondiente.

Luego, retomó algunas de las consideraciones de la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 414/2011, donde se determinó que la vinculación a proceso es un acto de autoridad que afecta la esfera jurídica del gobernado, debido a que la libertad personal se afecta cuando se ve restringida por el hecho de estar sujeto a un proceso penal, derivado de la vinculación a proceso; por lo que dicho auto genera una perturbación que, aunque indirecta, incide en la libertad personal por encontrarse temporalmente restringido ese derecho humano en virtud de aquella determinación judicial, pues constituye una condición para someterlo formal y materialmente a proceso.

En ese orden de ideas, señaló la Suprema Corte, si el auto de vinculación a proceso es un acto de autoridad que restringe la libertad personal, entonces dicha vinculación **es un acto de molestia** que se rige por el artículo 16 constitucional y, por ende, debe estar fundado y motivado por el Juez de Control, a fin de otorgar seguridad y certeza jurídica al gobernado sobre sus alcances.

Precisado lo anterior, en cuanto al marco normativo aplicable para la resolución de vinculación a proceso, es fundamental lo dispuesto en los artículos 16, párrafo primero y 19, párrafos primero, cuarto y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a continuación se transcriben:

"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. ..."

"Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. ... El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal.—Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente. ..."

En tanto, la legislación procesal secundaria (Código Nacional de Procedimientos Penales), en sus numerales 68, 316, 317 y 318, a la letra disponen:

"Artículo 68. Congruencia y contenido de autos y sentencias.—Los autos y las sentencias deberán ser congruentes con la petición o acusación formulada y contendrán de manera concisa los antecedentes, los puntos a resolver y que estén debidamente fundados y motivados; deberán ser claros, concisos y evitarán formulismos innecesarios, privilegiando el esclarecimiento de los hechos."

"Artículo 316. Requisitos para dictar el auto de vinculación a proceso.—El Juez de control, a petición del agente del Ministerio Público, dictará el auto de vinculación del imputado a proceso, siempre que: I. Se haya formulado la imputación; II. Se haya otorgado al imputado la oportunidad para declarar; III. De los antecedentes de la investigación expuestos por el Ministerio Público, se desprendan datos de prueba que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo



cometió o participó en su comisión. Se entenderá que obran datos que establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito cuando existan indicios razonables que así permitan suponerlo, y IV. Que no se actualice una causa de extinción de la acción penal o excluyente del delito.—El auto de vinculación a proceso deberá dictarse por el hecho o hechos que fueron motivo de la imputación, el Juez de control podrá otorgarles una clasificación jurídica distinta a la asignada por el Ministerio Público misma que deberá hacerse saber al imputado para los efectos de su defensa.—El proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un hecho delictivo distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación si fuere conducente."

"Artículo 317. Contenido del auto de vinculación a proceso.—El auto de vinculación a proceso deberá contener: I. Los datos personales del imputado; II. Los fundamentos y motivos por los cuales se estiman satisfechos los requisitos mencionados en el artículo anterior, y III. El lugar, tiempo y circunstancias de ejecución del hecho que se imputa."

"Artículo 318. Efectos del auto de vinculación a proceso.—El auto de vinculación a proceso establecerá el hecho o los hechos delictivos sobre los que se continuará el proceso o se determinarán las formas anticipadas de terminación del proceso, la apertura a juicio o el sobreseimiento."

De las transcripciones precedentes, se desprende que los requisitos procesales del auto de vinculación a proceso, consisten en:

1. Que el Ministerio Público haya formulado imputación.
2. Que se haya otorgado al imputado la oportunidad para declarar.
3. Que el Ministerio Público haya formulado la petición de vinculación a proceso.
4. Que la resolución sea emitida dentro del plazo del artículo 19 constitucional, o en la duplicidad del mismo, a petición del imputado.



En tanto los **requisitos formales** del propio auto, son:

1. Que sea emitido por autoridad judicial competente.
2. Que se haga constar en cualquier medio que dé certeza de su contenido, por tratarse de una determinación oral –exigencia que se abordará a detalle más adelante–.
3. Que se exprese el delito imputado, así como el lugar, tiempo y circunstancias de su ejecución.
4. Debe estar fundado y motivado.
5. Ser congruente con la petición de la fiscalía; únicamente puede dictarse por el hecho o hechos motivo de la imputación, aunque su clasificación jurídica sea distinta.
6. Debe contener los datos personales del imputado.

Mientras que los **requisitos de fondo**, son los que enseguida se precisan:

1. Que de los antecedentes de la investigación expuestos por el Ministerio Público, se desprendan datos de prueba que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito.
2. De los antecedentes de la investigación expuestos por el Ministerio Público, se desprendan datos de prueba que establezcan la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en la comisión del hecho delictuoso.
3. Que no se actualice alguna causa de extinción de la acción penal o excluyente del delito.

Una vez puntualizada la naturaleza jurídica y los requisitos del auto de vinculación a proceso, para dilucidar el punto de oposición de criterios materia de estudio, merece especial pronunciamiento lo relativo al segundo requisito formal apuntado, esto es, que el auto de vinculación a proceso dictado de manera oral, se haga constar en cualquier medio que dé certeza de su contenido.



V.2. Registro de la resolución de vinculación a proceso, emitida de manera oral en audiencia.

Como quedó apuntado, el auto de vinculación a proceso constituye un acto de molestia, porque de alguna manera, el Juez de Control restringe (de manera provisional o preventiva), la libertad personal del imputado, al someterlo formal y materialmente a la continuación del proceso penal.

Así, por su naturaleza jurídica, es necesario considerar que el numeral 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el derecho de los gobernados a no ser molestados en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 168/2015 invocada, indicó que el derecho de fundamentación consagrado en el artículo 16 constitucional, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad para emitir el acto de molestia de que se trate, atendiendo al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que considere afectan su esfera de derechos y, por tanto, asegurar la prerrogativa de defensa de aquéllos ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios; de lo contrario, esto es, eximir a la autoridad del deber de fundar y motivar su acto, se privaría al afectado de un elemento que pudiera resultar esencial para impugnarlo adecuadamente cuando lo considere conveniente, al desconocer la norma legal que faculta a la autoridad a emitir el acto de molestia que afecta su esfera jurídica y, en su caso, de controvertir la actuación de aquélla cuando estime que ésta no se ajusta al ordenamiento jurídico que le otorga atribuciones para ello, o cuando la disposición jurídica pudiere encontrarse en contradicción con la Constitución Federal.

Que el principio de seguridad jurídica se ha concebido como la certeza que se logra, a través del derecho y sus instrumentos de aplicación como condición esencial para la vida en sociedad, la cual se compone de diversos elementos, tales como la certeza jurídica (que incluye a la certeza de orientación



de las normas, así como de su existencia), la eficacia del derecho y la ausencia de arbitrariedad.

Entonces, afirma el Máximo Tribunal, la seguridad jurídica equivale al conocimiento libre de dudas acerca del contenido de las normas jurídicas y de su validez, y al grado de certidumbre a partir del cual, los gobernados realizarán diversos actos jurídicos, por conocer las consecuencias jurídicas que su actuar acarreará, lo que constituye una garantía ante la arbitrariedad y el surgimiento de conflictos jurídicos. Tal principio de seguridad jurídica está íntimamente relacionado con el diverso de legalidad, pues este último pondera que el gobernado debe conocer los fundamentos y motivos de cualquier acto de autoridad que le cause una molestia.

Bajo esa línea argumentativa, puntualizó la Suprema Corte, debe considerarse que para que el particular tenga pleno conocimiento del acto de autoridad, éste debe constar en un medio fehaciente.

Ahora, cabe señalar que el precepto fundamental invocado, en su primera parte, prevé como **regla general**, que los actos de molestia deben constar en "**mandamiento escrito**" (**elemento formal de validez**) de la autoridad competente, donde funde y motive la causa legal del procedimiento.

Sin embargo, la segunda parte del párrafo primero del propio numeral, establece una **regla especial o excepcional**, aplicable para los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio "**en los que se establezca como regla la oralidad**", en cuyo caso bastará que el acto de molestia **se haga constar en cualquier medio que dé certeza de su contenido** y del cumplimiento a lo previsto en el mismo párrafo (competencia de la autoridad; fundamentación y motivación).

En esa tesitura, debe precisarse que el dieciocho de junio de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reformaron diversas disposiciones constitucionales, con el fin de transformar el **sistema de justicia penal** tradicional o mixto en un sistema de corte acusatorio y **oral**.



Derivado de esas reformas, el artículo 20, párrafo primero, constitucional, actualmente establece que el sistema de justicia penal será acusatorio y oral, y se regirá por una serie de principios propios del mismo: publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

Sobre el tema, la Primera Sala del Tribunal Supremo del País, en la ejecutoria de la contradicción de tesis 506/2019, en lo que aquí interesa, destacó que, en la exposición de motivos de dicha reforma constitucional, se dijo que para justificar la propuesta, la sociedad mexicana percibía lentitud, inequidad, corrupción e impunidad en la mayoría de los procesos penales, por lo que era tiempo de abandonar las prácticas arcaicas enquistadas en la legislación y emigrar a un nuevo sistema que satisficiera a la demanda ciudadana; que la modernización de un sistema penal que salvaguardara los derechos reconocidos en la Constitución a las víctimas del delito y a los acusados, así como a los ciudadanos en general, era posible a través de un procedimiento acusatorio, adversarial y oral, que sin falsos garantismos cumpliera los principios del debido proceso, como el de inmediación, concentración, contradicción, publicidad y continuidad, **utilizando como herramienta la oralidad**, que ofrecía una expectativa de un sistema de justicia más eficaz en la resolución de los conflictos derivados del delito y que dichas soluciones se tomarían siempre con la convicción de que se habían respetado los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales; que en ese mismo sentido, la iniciativa presentada el veinticinco de abril de dos mil siete, por diputados de diversos grupos parlamentarios, enfatizó que el contenido principal del debido proceso, consistía en colocar a la audiencia oral como el espacio idóneo para que los Jueces recibieran información y tomaran decisiones; el juicio oral empleaba el método de las audiencias para decidir sobre la culpabilidad o inocencia del acusado; lo que implicaba introducir elementos de transparencia y validez en la toma de decisiones desde muy temprano en los procesos. En un sistema de audiencias, la información que proporciona una de las partes, puede ser debatida por la otra para hacerle ver al Juez su inconsistencia; incluso la participación del público impediría que el juzgador resolviera de forma contraria a lo que se vio y entendió.

Concerniente a la regla de la oralidad, la Primera Sala agregó que es la herramienta, a través de la cual, debe desarrollarse el procedimiento penal acu-



satorio, la que cobra actualización tanto en las audiencias preliminares como en las de juicio; dicha herramienta estriba en que las partes, de viva voz, expongan al juzgador sus pretensiones, argumentaciones y pruebas en el desarrollo del proceso.

Bajo ese modelo, el juzgador deberá emitir de forma oral sus determinaciones en la audiencia, a fin de transparentar el proceso y garantizar sus principios, como lo son la publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, derivado de que dichos principios están íntimamente relacionados. La oralidad del proceso penal acusatorio es el instrumento para su desarrollo, pues el juicio oral consiste en emplear el método de la audiencia para decidir la culpabilidad o inocencia del acusado, lo que constituye una de las características del procedimiento penal.

También se estableció que el sistema de audiencias implica introducir elementos de transparencia y rapidez en la toma de decisiones, y esta metodología consiste en reducir el riesgo del error judicial, pues su efecto inmediato es elevar la calidad de la información sobre la base de la cual, los Jueces toman las decisiones, brindándoles mejores elementos para decidir, ya que la información que aporta una parte siempre puede ser debatida por la otra, para en su caso hacer ver al Juez las inconsistencias de la misma. Además, la participación del público en las audiencias impide que el juzgador resuelva algo claramente contrario a lo que aquéllos ven y entienden.

Que este principio, entendido como el intercambio verbal de ideas, constituye una herramienta esencial en la tarea jurisdiccional, como instrumento para facilitar el debido respeto a los derechos de los ciudadanos al permitir que la actuación del juzgador se ajuste a criterios de inmediación y contradicción realmente efectivos. De igual manera, constituye un elemento decisivo para alcanzar el grado deseable de confianza y vinculación de los ciudadanos con los responsables de su ejercicio.

Que en ese orden, el Juez de Control al emitir en la audiencia inicial la resolución de vinculación a proceso –entre otras–, deberá expresar el fundamento legal y las razones para vincular a proceso al imputado, conforme lo establece



el artículo 16 constitucional; esto es, deberá fundarla y motivarla por tratarse de un acto de molestia que de alguna forma restringe la libertad personal del imputado. En el entendido que, la debida fundamentación y motivación no sólo implica expresar los preceptos legales aplicables al caso, así como las razones, motivos y circunstancias que permitieron emitir su decisión al Juez de Control, sino también efectuar la relatoría de los datos de prueba y su valoración para arribar a la decisión correspondiente.

Ello, a fin de que el referido acto de molestia otorgue certeza y seguridad jurídica al imputado, en el sentido de que conozca plenamente el fundamento legal y las razones por las que el juzgador decidió vincularlo a proceso.

Al tenor de lo expuesto, es inconcuso que, **para el registro del auto de vinculación a proceso** (correspondiente al proceso penal oral y acusatorio), **es aplicable la regla especial** contenida en el artículo 16, párrafo primero, segunda parte, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que **bastará o será suficiente** que dicho acto de molestia **se haga constar en cualquier medio** que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de los requisitos propios de ese tipo de resolución.

Ahora, el artículo 50 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que las carpetas digitales consisten en los registros de las audiencias y actos complementarios; en tanto el numeral 61 de la legislación en consulta, dispone que todas las audiencias serán registradas por cualquier medio tecnológico que tenga a su disposición el órgano jurisdiccional. La grabación o reproducción de imágenes o sonidos, se considerará como parte de las actuaciones y registros y se conservarán en resguardo del Poder Judicial para efectos del conocimiento de otros órganos distintos que conozcan del mismo procedimiento y de las partes, garantizando siempre su conservación.

Con sustento en ello, es dable afirmar que **el auto de vinculación a proceso dictado de manera oral** en la audiencia inicial o su continuación, **necesariamente se debe registrar por cualquier medio tecnológico** a disposición del órgano jurisdiccional, con el que se llevará a cabo la **grabación audiovisual** de lo acontecido en la audiencia correspondiente.



Pues como lo indicó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la propia ejecutoria de la contradicción de tesis 506/2019, se puede considerar válidamente que la constancia que dota de seguridad jurídica al imputado para conocer las razones y el fundamento legal que tomó en cuenta el Juez de Control para vincularlo a proceso, es la **videograbación** en la que consta de manera íntegra y fidedigna el desarrollo de la audiencia inicial, en la que se dictó esa resolución, como uno de los recursos materiales necesarios para la incorporación de la oralidad a los procedimientos judiciales, como lo dispone el artículo 20 constitucional, dado que presenta una singular importancia lo relativo a las herramientas que ofrecen las nuevas tecnologías, desde los sistemas de grabación audiovisual para la más fiel documentación de los actos orales, hasta los modernos procedimientos de comunicación, incluida la videograbación.

Aunado a que, al resolver la diversa contradicción de tesis 455/2012,¹⁴ la Primera Sala analizó las videograbaciones de las audiencias celebradas en el proceso penal de corte acusatorio y oral, contenidas en archivos informáticos almacenados en un disco versátil digital (DVD), y al respecto, precisó que en acatamiento a los principios de oralidad y publicidad consagrados en el artículo 20, párrafo primero, de la Constitución Federal, en el proceso penal es requisito que las audiencias orales se registren en formatos de audio y video, cuya naturaleza jurídica es la de una prueba instrumental pública de actuaciones, al tratarse de la simple fijación o registro, por medios digitales o electrónicos, de los actos o diligencias propios de la tramitación de una causa penal de corte acusatorio.

Que las audiencias videograbadas en formatos digitales (DVD), deben considerarse como las constancias audiovisuales del desahogo de las diligencias

¹⁴ De donde derivó la jurisprudencia con registro digital 2004362: "VIDEOGRABACIONES DE AUDIENCIAS CELEBRADAS EN PROCEDIMIENTOS PENALES DE CORTE ACUSATORIO Y ORAL CONTENIDAS EN ARCHIVOS INFORMÁTICOS ALMACENADOS EN UN DISCO VERSÁTIL DIGITAL (DVD). SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE LAS REMITE COMO ANEXO O SUSTENTO DE SU INFORME JUSTIFICADO ADQUIEREN LA NATURALEZA JURÍDICA DE PRUEBA DOCUMENTAL PÚBLICA, Y DEBEN TENERSE POR DESAHOGADAS SIN NECESIDAD DE UNA AUDIENCIA ESPECIAL."



inherentes a un proceso penal de corte acusatorio, en estricto cumplimiento a los principios de oralidad y de publicidad que son propios de dicho sistema de enjuiciamiento.

Razón por la que esas herramientas electromagnéticas constituyen actuaciones procesales empleadas por los juzgadores para dejar constancia de la actividad jurisdiccional desplegada en los asuntos de su conocimiento.

Por ende, estimó la Suprema Corte si en el proceso penal acusatorio, las actuaciones procesales se desarrollan en la audiencia **–como uno de los ejes rectores del sistema–**, las cuales son videograbadas y almacenadas en un expediente electrónico, válidamente puede considerarse el soporte material de la videograbación como la exigencia de registrar el acto de autoridad que dispone el numeral 16 de la Constitución Federal.

Con base en las premisas apuntadas, es dable concluir que el auto de vinculación a proceso, dictado por el Juez de Control de manera oral en la audiencia inicial o su continuación, se debe registrar mediante videograbación, para cumplir la exigencia formal de dejar constancia (requisito de validez) de esa determinación **–acto de molestia–**, conforme a la regla especial contenida en el artículo 16, párrafo primero, segunda parte, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en observancia a los derechos de legalidad y seguridad jurídica de las partes, así como para garantizar el derecho de defensa del imputado.

Sin que pase inadvertido que algunas de las consideraciones precedentes, fueron retomadas de la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 34/2017 (10a.) **–motivo de análisis en los criterios de los Tribunales Colegiados aquí contendientes–**, de rubro:

"AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. LA VIDEOGRABACIÓN DE LA AUDIENCIA EN LA QUE EL JUEZ DE CONTROL LO EMITIÓ, CONSTITUYE EL REGISTRO QUE EXIGE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA QUE EL IMPUTADO CONOZCA LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO DE MOLESTIA (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE MÉXICO, NUEVO LEÓN Y ZACATECAS)."



No obstante, con base en la técnica de la distinción que subyace a la recién incorporada **teoría del precedente**,¹⁵ se estima que para determinar la aplicabilidad –o no– de una decisión judicial, debe partirse del examen de la *ratio decidendi* del caso y, en medida de lo posible, soslayar aspectos periféricos del fallo que se enuncian como *obiter dictum*, como entre otros pudieran ser los hechos de cada asunto.¹⁶

Con ello, el órgano jurisdiccional estará en posibilidad de establecer la *existencia razonada* –o no– de **coincidencia sustancial** entre los precedentes, a efecto de retomar las consideraciones medulares y trasladarlas para resolver un caso esencialmente idéntico.

En ese entendido, aun cuando la aplicación de ciertos argumentos de donde deriva la jurisprudencia señalada, pudiera resultar dudosa, so pretexto de que en los precedentes de los que derivó, se analizaron legislaciones de diversas entidades federativas que no preveían la emisión escrita de la resolución de vinculación a proceso y antes de la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, este órgano colegiado considera vigente el razonamiento –*ratio decidendi*– que sustenta la sentencia de la aludida contradicción de tesis 168/2015, resuelta por la Primera Sala del Máximo Tribunal, en cuanto a la interpretación directa del artículo 16 de la Norma Fundamental, donde estudió las legislaciones procesales de referencia, a la luz de las **directrices y principios** que motivaron la reforma constitucional examinada, y que permean el **sistema de justicia procesal penal oral acusatorio**, conforme a lo cual, concluyó que los registros de audio y video satisfacen la exigencia contenida en el primer párrafo del precepto invocado, en la medida que permiten al imputado conocer de manera íntegra la fundamentación y motivación del acto de autoridad.

¹⁵ Al respecto, cabe precisar que, si bien dicha doctrina fue explícitamente incorporada en el orden jurídico mexicano con motivo de las reformas al Poder Judicial de la Federación de dos mil veintiuno, desde años antes fue abiertamente utilizada por nuestra Suprema Corte, por ejemplo, en el amparo directo en revisión 5601/2014 de la Primera Sala, en que se hizo énfasis en la distinción de precedentes.

¹⁶ Taruffo, Michele y La Torre, Massimo, *Precedent in Italy*. En McCormick, Neil y Summers, Robert S. (eds.). *Interpreting Precedents*, Dartmouth Publishing, s.l., 1997.



Sin menoscabo de lo expuesto, este Pleno de Circuito estima necesario hacer la salvedad en el sentido de que la videograbación de la audiencia donde el Juez de Control dicta de manera oral el auto de vinculación a proceso, si bien satisface la regla especial contenida en el artículo 16, párrafo primero, constitucional, ello no exime a dichos juzgadores de cumplir el diverso requisito (consecuente e inmediato) que establece el numeral 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, esto es, dejar constancia por escrito de dicha resolución, como se verá a continuación.

V.3. Interpretación del artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El precepto legal de referencia, en lo que aquí interesa, literalmente dispone:

"Artículo 67. Resoluciones judiciales ... Los autos y resoluciones del Órgano jurisdiccional serán emitidos oralmente y surtirán sus efectos a más tardar al día siguiente. Deberán constar por escrito, después de su emisión oral, los siguientes: ... IV. La de vinculación a proceso; ... En ningún caso, la resolución escrita deberá exceder el alcance de la emitida oralmente, surtirá sus efectos inmediatamente y deberá dictarse de forma inmediata a su emisión en forma oral, sin exceder de veinticuatro horas, salvo disposición que establezca otro plazo."

En torno a esta disposición adjetiva secundaria, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al dirimir la contradicción de tesis 506/2019 invocada en *supra* líneas, en lo que aquí interesa, refirió que aquél establece una regla procesal para el juzgador, porque dentro de las veinticuatro horas siguientes, debe dejar constancia por escrito de la resolución oral dictada al resolver sobre la petición de vinculación a proceso, con la limitante de que tal versión escrita no puede sobrepasar lo expuesto vía oral.

Que por contradictoria que parezca con la esencia del sistema oral, el Juez de Control debe cumplir esa regla, lo que origina, además, que la constancia escrita de lo resuelto se agregue a lo que se ha denominado, por la etapa de investigación complementaria en que se actúa, como carpeta administrativa.



Pues, explicó la Suprema Corte, aun cuando por la naturaleza del sistema, las resoluciones respectivas se dictan en audiencia pública y de manera oral, con la asistencia del justiciable y su defensa, lo que implica que en el momento mismo de su dictado ambos conocen el sustento argumentativo y legal de la determinación, en aras de privilegiar el derecho fundamental de acceso a una tutela judicial efectiva, debido proceso y defensa adecuada, es necesario que para los efectos de impugnación vía amparo, cuente el amparista con todos los elementos necesarios para impugnar de manera eficaz lo resuelto.

De donde se advierte que el Máximo Tribunal del País definió como una "**regla procesal**" la consistente que el Juez de Control debe hacer constar por escrito el auto de vinculación a proceso, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su emisión oral, sin exceder el alcance de esta última.

Ahora, cabe precisar que los temas centrales que se dilucidaron en esa contradicción de tesis, se desarrollaron en torno a las interrogantes siguientes: *¿La jurisprudencia 2a./J. 9/2018 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es aplicable cuando el acto reclamado en la demanda de amparo indirecto proviene de un procedimiento penal acusatorio y oral?—¿Deben descontarse en el cómputo del plazo para promover la demanda de amparo indirecto los días en que la autoridad responsable no laboró, cuando el acto reclamado es una resolución dictada en la audiencia inicial del procedimiento penal acusatorio y oral?*

De lo anterior derivaron las jurisprudencias 1a./J. 36/2020 (10a.) y 1a./J. 37/2020 (10a.), cuyos rubros son:

"DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. LOS DÍAS NO LABORADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBEN DESCONTARSE DEL CÓMPUTO DEL PLAZO PREVISTO PARA SU PRESENTACIÓN CUANDO SE RECLAME ALGUNA DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN LA AUDIENCIA INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO Y ORAL."

"AMPARO INDIRECTO. LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 9/2018 (10a.) EMITIDA POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, NO ES APLICABLE PARA DETERMINAR SI LOS DÍAS NO LABORADOS



POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBEN DESCONTARSE DEL CÓMPUTO DEL PLAZO PREVISTO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, CUANDO SE RECLAME ALGUNA DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN LA AUDIENCIA INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO Y ORAL."

De lo que se hace énfasis, porque en la ejecutoria invocada, la Primera Sala estableció la obligación procesal de hacer constar por escrito el auto de vinculación a proceso, en términos del artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, como un aspecto vinculado a la oportunidad de la presentación de la demanda de amparo, a efecto de descontar los días no laborados por la autoridad responsable, pues ello limita el acceso del justiciable a la carpeta administrativa, como uno de los elementos a su alcance para formular la impugnación; empero no emitió pronunciamiento específico en cuanto al contenido de la constancia escrita y menos si ésta constituye un requisito indispensable para poder emprender el análisis de aquella resolución oral en el juicio de amparo, cuando existe la videograbación de la audiencia donde fue emitida por el Juez de Control.

Sobremañera que, se precisa, el punto de toque surgido entre los criterios objeto de esta contradicción de tesis, como quedó asentado en el capítulo de antecedentes, no se encuentra resuelto por el Máximo Tribunal del País.

Máxime que, en la citada ejecutoria, el Alto Tribunal puntualizó que las constancias escritas son registros excepcionales, dado que el soporte material de la videograbación satisface la exigencia de hacer constar el acto de autoridad que dispone el numeral 16 de la Constitución Federal.

Aclarado lo anterior, este Pleno de Circuito considera necesario acudir al método de **interpretación conforme** (acorde al artículo 16, párrafo primero, segunda parte, de la Carta Magna), para desentrañar el alcance y funcionalidad de lo dispuesto en el artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, y **verificar si constituye o no un requisito de validez del auto de vinculación a proceso.**

Es orientadora la tesis aislada 1a. CCLXIII/2018 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Se-*



manario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 337, con registro digital: 2018696, materia constitucional, que enseguida se inserta:

"INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO. Conforme al principio pro persona, debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos fundamentales e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida si se busca establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, por lo que ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Este principio se relaciona con la interpretación conforme, por la cual, antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, de ser posibles varias interpretaciones de la disposición, debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Norma Fundamental. En ese sentido, un presupuesto indispensable para que esas técnicas hermenéuticas puedan aplicarse es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación válida, es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica, ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro. Así, la interpretación conforme o la aplicación del principio pro persona no puede realizarse a partir de atribuir a la norma un significado que no tiene conforme a alguno de los métodos de interpretación jurídica, porque en ese caso, la norma sujeta a escrutinio ya no será la misma, sino que habría sido cambiada por otra". (El subrayado es añadido)

En esa tesitura, debe recordarse que el artículo 16, párrafo primero, segunda parte, de la Constitución General de la República, dispone –como regla especial– que en los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia del acto de molestia (como el auto de vinculación a proceso) en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento a lo previsto en el propio párrafo (competencia de la autoridad; fundamentación y motivación).



Lo anterior, a manera de excepción a la regla general consistente en hacer constar por escrito todo mandamiento de autoridad que implique actos de molestia para el gobernado.

Se precisa que esa porción normativa se incorporó al texto del numeral 16 constitucional, mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, esto es, con posterioridad a la vigente del arábigo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Del proceso legislativo correspondiente, se desprende que la citada adición constitucional surgió a partir de una propuesta remitida por el Ejecutivo Federal, donde refirió que:

"[para dar] eficacia a los procesos jurisdiccionales y a los procedimientos seguidos en forma de juicio en las materias en las que rige el principio de oralidad, se prevé que los actos de autoridad podrán emitirse verbalmente siempre que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y de su fundamentación y motivación."¹⁷

Aspecto que fue retomado –en sus términos– en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, en la forma siguiente:¹⁸

"... Por otro lado, con relación a (sic) los procedimientos que para su desahogo tengan establecida la oralidad como regla, se plantea elevar a la norma constitucional el señalamiento de que la actuación de la autoridad podrá emitirse verbalmente siempre que quede constancia en cualquier medio que dé certeza de su contenido y de su fundamentación y motivación.—De conformidad con lo expuesto en esta iniciativa, se propone incorporar al primer párrafo del artículo 16 constitucional el señalamiento de que: 'En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad

¹⁷ Propuesta de iniciativa firmada el veintiocho de abril de dos mil dieciséis. El énfasis es añadido.

¹⁸ Documento que se firmó el seis de diciembre de dos mil dieciséis.



bastará con que quede constancia de ello en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.'—Por otro lado, el planteamiento de incorporar al primer párrafo del artículo 16 constitucional el postulado de que en tratándose de juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio que deban desarrollarse en forma oral, será suficiente que quede constancia de lo actuado en cualquier medio cierto de su contenido y de que a través de esa actuación no se han generado actos de molestia ni acciones de autoridad sin competencia o sin fundamento ni motivación.—Este planteamiento, estimamos, busca fortalecer la oralidad en los procedimientos judiciales, como una norma que fortalezca la transparencia y la diligencia que la oralidad brinda al desahogo de la función de dictar resoluciones en los conflictos de que conocen las autoridades judiciales o las autoridades administrativas que resuelven mediante procedimientos seguidos en forma de juicio.—Por un lado, se fomenta la oralidad en el desahogo de los juicios y por otro lado se privilegia la atención y solución de la cuestión planteada ante el órgano de impartición de justicia, más allá de los tecnicismos procesales y los formalismos. ..." (Énfasis añadido)

Por su parte, en el dictamen de la Cámara Revisora, elaborado el veintiocho de abril de dos mil diecisiete, no se asentó pronunciamiento alguno sobre la modificación de tal artículo.

Y cuando se sometió a discusión la modificación precisada —entre otras—, no hubo intervención de los integrantes de la Cámara baja,¹⁹ sin embargo, en la temática que nos ocupa, podemos destacar lo sostenido en la declaratoria de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, en la que intervinieron diversas y diversos representantes de las fracciones parlamentarias, de la manera siguiente:

"... La Senadora María del Pilar Ortega Martínez: Con su venia, señora Presidenta. Compañeras y compañeros legisladores.—El día de hoy, en esta Comisión Permanente, recibimos los oficios de los congresos estatales donde nos remiten la aprobación a las reformas constitucionales de los artículos 16, 17 y

¹⁹ Celebrada el veintiocho de abril de dos mil diecisiete.



73, en materia de justicia cotidiana, que fueron aprobados por el Senado de la República el pasado 13 de diciembre de 2016.—El planteamiento de incorporar al primer párrafo del artículo 16 constitucional el postulado de que tratándose de juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio que deban desarrollarse en forma oral, será suficiente que quede constancia de lo actuado en cualquier medio cierto de su contenido y de que a través de esa actuación no se generen actos de molestia ni acciones de autoridad sin competencia o sin fundamento y motivación, resulta fundamental en nuestro texto constitucional.—Por su atención, muchas gracias. ...

"El Diputado Francisco Martínez Neri: Muchas gracias, señora Presidenta. Señoras y señores legisladores.—A nombre de los legisladores del PRD, integrantes de esta Comisión Permanente, refrendo nuestra postura a favor de la reforma a los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución, que fue aprobada por amplio consenso y que al contar con el respaldo de 18 legislaturas locales pasará al Ejecutivo para su publicación y entrada en vigor.—La adición al artículo 16 establece que 'en los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio, en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que se quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo'.—Este es un paso correcto para agilizar la impartición de justicia y se supera la tendencia a que, por cuestiones de procedimiento, se evite llegar al fondo del caso. ...

"Diputado Vidal Llerenas Morales: Gracias, con su permiso, Diputada Presidenta.—Aquí lo que me preocupa es que esta intención de facilitar, simplificar la justicia, tratar de sacar de la vía judicial la resolución de conflictos y llevarla a otros mecanismos, pues pueda tener la suerte que algunos le quieren dar al nuevo Sistema Penal Acusatorio, en donde, efectivamente, habría un fin que uno pudiera considerar similar, que hubiera oralidad, que se presentaran los argumentos de forma distinta, que se simplificara la resolución de los mismos y que, efectivamente, pues el encarcelamiento no fuera la manera primaria de resolver conflictos.—Esa fue, me parece, la parte central de la reforma al Sistema Penal Acusatorio, además de que fueran las pruebas del Ministerio Público las que sí pudieran determinar si una persona se le establece un proceso, si pasa ese proceso en la cárcel o no, etcétera. ...



"El Diputado Macedonio Salomón Tamez Guajardo: Buenas tardes, compañeros.—Hay que reconocer que tenemos un Poder Judicial obeso, y no dejo de reconocer que el Poder Legislativo, del cual formo parte también, es obeso y letárgico, pero valga decirlo, del Poder Judicial, que hay un abuso del amparo que se debe de vigilar, que se abusa también de las formas, nos están ahogando las formas, impidiendo que se haga justicia y que se aplique la ley en muchos casos concretos y muchos problemas más, hay nepotismo y, por supuesto, el fantasma de la corrupción.—Frente a esto estamos con una reforma constitucional que promueve, en forma muy pertinente, la justicia oral, una simplificación de trámites, promueve el acceso a la tecnología, promueve la oralidad y disminuye las formas, insisto, estas formas que nos ahogan y nos aturden a los mexicanos. ...

"La Diputada Gloria Himelda Félix Niebla: Con su permiso, ciudadana Presidenta.—Una cualidad de la justicia es hacerla pronta y expedita, una justicia con dilación es injusticia. En beneficio de una justicia más eficaz que resuelva los problemas de la vida diaria de los mexicanos, los legisladores hemos impulsado reformas para eliminar tecnicismos y formalismos excesivos que dificulten el acceso de los ciudadanos a la justicia; impulsar reformas que aseguren el acceso de las personas a una justicia pronta y expedita.—Hemos hecho y pugnado para que el marco legal e institucional pueda establecer un sistema de justicia eficiente, moderno, ágil y transparente, así lo asumimos y seguiremos impulsando todo este trabajo para lograrlo. ... En tiempo y forma, el Congreso de la Unión hemos discutido y aprobado las reformas legales relativas a la justicia cotidiana que nos han correspondido, y en su conjunto considero que éstas abonarán y permitirán simplificar los procedimientos e introducir la oralidad y los juicios mercantiles sin importar su cuantía. ..." (Énfasis añadido)

Del proceso legislativo señalado, se puede concluir que la modificación constitucional al primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal, que prevé una regla de excepción (registro a través de cualquier medio que dé certeza de su contenido y del mandato de fundamentación y motivación), para la emisión de actos de autoridad, a fin garantizar el principio de legalidad atendió a lo siguiente:



Compatibilizar el texto constitucional con los procedimientos que establecen, como regla general, la oralidad en sus actuaciones.

Fue una clara expresión para consolidar y fortalecer la oralidad en los procedimientos jurisdiccionales que así lo establezcan.

Como la citada reforma se gestó en el seno de la reforma constitucional "para la justicia cotidiana" (que modificó el párrafo tercero del artículo 17 de la Carta Magna), se sostuvo que la modificación al artículo que ahora se analiza pretendía instrumentalizar, eficientar, agilizar y transparentar la actuación de los órganos jurisdiccionales en la impartición de justicia y en la resolución del fondo de las pretensiones que fueran sometidas a consideración.

Sentado lo anterior, de la interpretación funcional del artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, conforme al numeral 16, párrafo primero, segunda parte, de la Constitución Federal, se desprende que el deber del Juez de Control de hacer constar por escrito, después de su emisión oral, el auto de vinculación a proceso, **constituye un formalismo procesal**,²⁰ consecuente o derivado, **mas no un requisito de validez de esa resolución**, y tampoco integra las formalidades esenciales del procedimiento.

Criterio que tiene sustento en el hecho de que la constancia indispensable que dota de seguridad jurídica a las partes, respecto al contenido del auto de vinculación a proceso, al ser un acto de molestia emitido en el proceso penal acusatorio (que se rige por la regla de la oralidad), es precisamente la videograbación donde consta de manera íntegra y fidedigna el desarrollo de la audiencia

²⁰ Para mayor entendimiento, es oportuno señalar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 5934/2019, en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, en lo conducente, explicó que una *formalidad* para efectos procesales se traduce en un requisito justificado, proporcional y válido que la ley exige para la eficacia de alguna actuación; concepción que se opone diametralmente a la de un *formalismo procedimental*, el cual alude a una exigencia formal innecesaria y excesiva para la eficacia de alguna actuación procedimental, que son los que la adición al texto constitucional [artículo 17] ordena a los juzgadores obviar en beneficio del análisis del fondo de la controversia, en aras de una pronta y completa impartición de justicia.



inicial en la que se pronunció esa resolución oralmente; de ahí que el registro audiovisual garantiza la certeza jurídica y el derecho de defensa de las partes.

No obstante, como se anticipó, no debe confundirse que el registro audiovisual de la audiencia inicial donde se resuelve la vinculación a proceso, exime al Juez de Control de la obligación de hacer constar ese auto por escrito, en términos del precepto 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, sino que, se itera, la videograbación correspondiente es la que satisface el requisito de validez establecido en el arábigo 16 constitucional, por lo que la versión escrita de la resolución en comento, acorde a lo explicado por la Suprema Corte del País, se traduce en un elemento adicional que contribuye a garantizar el derecho de defensa de las partes para formular la impugnación (en sede ordinaria o a través del amparo).

Tan es así, que el penúltimo párrafo del propio artículo 67, establece como limitante de la constancia escrita, que "*en ningún caso ... deberá exceder el alcance de la emitida oralmente ...*", lo que denota que esa constancia está supeditada a lo determinado por el Juez de Control en forma oral al vincular a proceso al imputado, en la audiencia respectiva, sin poder extender, modificar o perfeccionar las consideraciones torales de esa determinación, en respeto a los principios constitucionales de inmediación y contradicción (centralidad de la audiencia).

V.4. Solución de la controversia.

Sobre las premisas desarrolladas en los apartados precedentes, con relación a la pregunta surgida de la contradicción de criterios que se resuelve, consistente en:

¿La omisión del Juez de Control de hacer constar por escrito el auto de vinculación a proceso que dictó de manera oral, impide analizar en el juicio de amparo la constitucionalidad y legalidad del contenido de esa resolución, registrada en videograbación?

A criterio de este Pleno de Circuito, la respuesta es **negativa**, pues se estima que, **para efecto de realizar el estudio de constitucionalidad y legalidad**



del auto de vinculación a proceso en el juicio de amparo, es suficiente contar con la videograbación de la audiencia donde el Juez de Control lo dictó de manera oral, con independencia de que en el sumario constitucional no obre la constancia escrita de la resolución reclamada.

Se afirma de esa manera, pues como quedó explicado, la constancia escrita del auto de vinculación a proceso no es un requisito de su validez, sino un formalismo procesal consecuente e inmediato de aquel que fue dictado oralmente, previsto en el artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que para efectos del análisis de tal determinación en el juicio de amparo, es suficiente que el Juez de Control responsable exhiba el registro audiovisual (videograbación) de la audiencia inicial donde pronunció la resolución de manera oral, por ser la constancia que, como requisito formal de todo acto de molestia, exige la regla especial del artículo 16, párrafo primero, segunda parte, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual otorga seguridad jurídica de las partes y garantiza su derecho de defensa, dado que les permite conocer de manera íntegra y fidedigna, las razones y fundamentos legales que el Juez tomó en cuenta para vincular a proceso al imputado, al ser una reproducción íntegra y fidedigna del desarrollo de la audiencia respectiva.

Lo anterior, se insiste, únicamente tiene por objeto que el Juez de amparo pueda examinar la constitucionalidad y legalidad del auto de vinculación a proceso reclamado, mas no justifica que los Jueces de Control dejen de cumplir el requisito procesal de hacer constar por escrito la resolución oral –sin exceder sus alcances–, en los términos ordenados en el precepto legal invocado.

Máxime que las partes procesales tienen derecho a obtener copia auténtica tanto de la videograbación como de la versión escrita en comento, con independencia de haber intervenido o no en la audiencia inicial, de conformidad con los artículos 50, 71 y 469 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a fin de preparar su eventual impugnación y garantizar su derecho de defensa.

A mayor abundamiento, cabe precisar que si la constancia escrita reviste el carácter de formalismo procedimental derivado y no un requisito de validez



del auto de vinculación a proceso, entonces, sin necesidad de contar con la resolución por escrito, debe privilegiarse la solución de fondo respecto a dicho acto reclamado, en acatamiento a lo dispuesto en el numeral 17, párrafo tercero, de la Constitución Federal, adicionado mediante decreto publicado el quince de septiembre de dos mil diecisiete.

Pues como lo explicó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia del amparo directo en revisión 5934/2019, uno de los requisitos que el artículo 17 constitucional establece para que los juzgadores puedan privilegiar la solución del fondo de la controversia, al margen de la existencia de violaciones procesales, es que con éstas no se haya transgredido algún otro derecho sustantivo de las partes, lo que tiene lógica si se considera que conforme a la exposición de motivos, su adición no buscó permitir el incumplimiento de la ley, ni la eliminación de toda formalidad, sino únicamente la extinción de formalismos que impiden hacer justicia, pero con pleno respeto a los diversos imperativos constitucionales que rigen la función jurisdiccional. Incluso, explicó que no hacerlo, generaría incertidumbre jurídica en detrimento de los propios justiciables, por lo que puede válidamente concluirse que, para llevar a cabo la nueva obligación de privilegiar la solución del fondo de las controversias por encima de los formalismos procedimentales, los Jueces deben hacerlo con pleno respeto al debido proceso, equidad procesal y demás contenidos constitucionales, entre ellos, el derecho a la seguridad jurídica.

Lo anterior, puntualizó el Máximo Tribunal, se corrobora porque atendiendo a las razones expresadas en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al precepto constitucional y los dictámenes de las Cámaras del Congreso de la Unión, lo que se espera de los Jueces nacionales con motivo de esta adición al artículo 17 constitucional, es un sano ejercicio de su función, privilegiando en todo momento la solución de fondo de la controversia y no la aplicación de formalismos sin sentido que lo aplacen injustificadamente como una mera salida fácil para cumplir con las cargas de trabajo, adoptando para ello una interpretación letrista del texto normativo y no entendida en su justa dimensión. Ello, con la clara finalidad de evitar los retrasos injustificados en la impartición de justicia, erradicar ese tipo de prácticas indebidas, garantizar a las y los justiciables un acceso efectivo



a la jurisdicción, de manera pronta, completa y expedita, impidiendo además la consecuente multiplicación de los medios de impugnación, el incremento en las cargas de trabajo y fallos inocuos que sólo dilatan la solución real del conflicto.

Finalmente, no se soslaya que el numeral 19, párrafo cuarto, constitucional, establece la obligación del Juez de Control de expedir "copia autorizada" del auto de vinculación a proceso, entre otro, a la autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado; disposición que fue recogida por el arábigo 313, último párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, al señalar que el Juez de Control deberá **informar** a dicha autoridad si al resolver la situación jurídica del imputado, además se le impuso como medida cautelar la prisión preventiva o si se solicita la duplicidad del plazo constitucional.

Sin embargo, el criterio sostenido en esta ejecutoria no se contrapone a lo estipulado en los preceptos constitucional y legal de referencia, toda vez que la constancia escrita (de carácter informativo) del auto de vinculación, se itera, es un acto procesal consecutivo e independiente de la resolución oral de vinculación a proceso propiamente dicha, por ende, para llevar a cabo su análisis en el juicio de amparo, resulta innecesaria la constancia indicada, con independencia de que el Juez de Control debe informar de ello por escrito a la autoridad penitenciaria que corresponda, para que tenga conocimiento de la decisión emitida, así como de la eventual imposición de la medida cautelar de prisión preventiva, pues lo relevante de dicho comunicado es la continuación de la detención del justiciable.

VI. Criterio que debe prevalecer.

Atento a las consideraciones expresadas, con fundamento en los artículos 218 y 225 de la Ley de Amparo,²¹ debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis que refleja el criterio de este Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, del tenor siguiente:

²¹ En su texto anterior a la reforma de siete de junio de dos mil veintiuno.



AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. PARA SU ANÁLISIS EN EL JUICIO DE AMPARO, BASTA LA VIDEOGRABACIÓN DE LA AUDIENCIA DONDE EL JUEZ DE CONTROL LO DICTÓ DE MANERA ORAL, CON INDEPENDENCIA DE QUE EN AQUÉL NO OBRE LA CONSTANCIA ESCRITA DE DICHA RESOLUCIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron sobre la trascendencia de la omisión del Juez de Control de hacer constar por escrito el auto de vinculación a proceso dictado de manera oral, en términos del artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, para efectos del juicio de amparo. Uno determinó que se debe conceder la protección constitucional para subsanar ese "vicio formal", pues impide analizar el fondo del asunto. El otro estimó que no procede conceder el amparo, ante la falta de versión escrita del propio auto, porque es un formalismo innecesario para que tenga validez, por lo que no debe postergarse el estudio de fondo del acto reclamado, si se cuenta con la videograbación de la audiencia respectiva.

Criterio jurídico: Este Pleno de Circuito sostiene que para realizar el estudio de constitucionalidad y legalidad del auto de vinculación a proceso, es suficiente que en el juicio de amparo obre copia auténtica del registro audiovisual (videograbación) de la audiencia donde el Juez de Control lo dictó de manera oral.

Justificación: Lo anterior, en razón a que dicha videograbación es la constancia que, como requisito formal de validez del auto de vinculación a proceso, exige la regla especial prevista en el artículo 16, párrafo primero, segunda parte, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable para los actos de molestia que se rigen por la oralidad, a fin de otorgar seguridad jurídica a las partes y garantizar su derecho de defensa, pues les permite conocer de manera íntegra y fidedigna, las razones y fundamentos legales que el Juez de Control expuso en la audiencia para vincular a proceso al imputado; por ende, es innecesario que en el sumario constitucional también conste la versión escrita del acto reclamado, para poder emprender su análisis, pues no constituye un requisito de validez del mismo, sino un formalismo procesal consecuente e inmediato, previsto en el artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales. En el entendido de que el presente criterio no exime a los Jueces de Control de la obligación de hacer constar por escrito el auto de



vinculación a proceso, en términos del precepto legal invocado, pues constituye un elemento adicional que contribuye al derecho de defensa de las partes, para formular la impugnación en sede ordinaria o a través del juicio de amparo.

VII. Denuncia de posible contradicción de criterios.

El Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 2/2020, sostuvo que cuando en el juicio de amparo indirecto se reclame el auto de vinculación a proceso que sólo fue dictado de manera oral y no por escrito, de no advertir diversa transgresión a derechos fundamentales, se debe conceder la protección constitucional para el único efecto de que, sin dejar insubsistente el auto de plazo constitucional emitido oralmente, y sin realizar una nueva audiencia, el Juez de Control deberá elaborar la versión escrita de dicha resolución, sin exceder los alcances de la misma.

Criterio de donde derivó, entre otra, la jurisprudencia PC.II.P. J/12 P (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, junio de 2021, Tomo IV, página 3908, con registro digital 2023192, con el rubro y contenido siguientes:

"AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. CONFORME AL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 67, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEBE EMITIRSE DE MANERA ORAL Y POSTERIORMENTE POR ESCRITO (PIEZA PAPEL). Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes que conocieron de diversos recursos de revisión, en aquellos asuntos se ocuparon del estudio de la constitucionalidad del auto de vinculación a proceso en su versión oral concluyendo que satisfacían los requisitos de fondo; no obstante, sostuvieron un criterio distinto respecto de la emisión del auto de vinculación a proceso, pues uno sostuvo que es suficiente el registro de videograbación, mientras que otro dijo que también debe constar por escrito (pieza papel). Criterio jurídico: El Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, atendiendo al derecho al debido proceso, a la naturaleza del proceso penal acusatorio y oral, así como a los instrumentos a través de los cuales deben desahogarse las actuaciones judiciales que conforman sus etapas procesales, delimitados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 506/2019, considera que conforme al artículo 67, párrafo



segundo, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, el auto de vinculación a proceso debe emitirse de manera oral y por escrito (pieza papel) dentro de las veinticuatro horas siguientes. Por tanto, cuando en el amparo indirecto se reclame como acto, la vinculación a proceso y ésta sólo se emitió oralmente y no por escrito; entonces, analizará esta última versión y de no advertir transgresión a derechos fundamentales, concederá la protección constitucional solicitada para el único efecto de que sin dejar insubsistente el auto de plazo constitucional emitido oralmente, no implique se realice una nueva audiencia, sino únicamente el Juez de Control deberá emitir la versión escrita de aquél, la cual no podrá exceder los alcances de la pronunciada oralmente. Justificación: Lo anterior, porque el dispositivo procesal contiene una regla que por contradictoria que parezca con la esencia del sistema oral, debe ser cumplida por el Juez de Control, para que el justiciable pueda ejercer una adecuada defensa en contra de las resoluciones dictadas en la audiencia inicial del procedimiento penal acusatorio y oral, esto es, debe tener acceso a la totalidad de las constancias que exige la norma, como son las videograbaciones y constancias escritas excepcionales que se hayan tomado en consideración para emitirlos."

Mientras que este Pleno de Circuito considera que la constancia escrita del auto de vinculación a proceso, no constituye un requisito de validez del mismo, sino sólo un formalismo procesal que el Juez de Control debe cumplir como consecuencia inmediata de la resolución oral; de ahí que para poder analizar en el juicio de amparo indirecto el auto de vinculación a proceso, es innecesaria la versión escrita, pues la sentencia de amparo se constriñe a verificar la constitucionalidad y legalidad del acto reclamado, con base en el contenido de la videograbación de la audiencia donde el Juez de Control lo pronunció de manera oral, en tanto dicho registro audiovisual es el que satisface el requisito formal de validez que prevé el artículo 16, párrafo primero, segunda parte, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, de conformidad con los artículos 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,²² se estima necesario denunciar ante la Suprema

²² En su texto anterior a la reforma de siete de junio de dos mil veintiuno.



Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción de tesis, entre la sustentada por el Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, y la ahora emitida por este Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, a fin de dotar de seguridad jurídica a los justiciables, en relación a la trascendencia de la omisión del Juez de Control de emitir la versión escrita del auto de vinculación a proceso, cuando éste se reclama en el juicio de amparo indirecto, y sólo obra la videograbación de la audiencia donde tal resolución fue dictada de manera oral.

Sobre el tema, es aplicable, por su contenido, la jurisprudencia 1a./J. 23/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, con registro digital: 165076, materia común, que a la letra señala:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento



de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, en los términos de la tesis redactada en el considerado VI de esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en el presente fallo, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

CUARTO.—Denúnciese ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible existencia de contradicción de criterios, a que se refiere el considerando VII de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos jurisdiccionales contendientes, así como a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para las anotaciones correspondientes; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, por **mayoría de ocho votos** en cuanto al fondo del asunto, de las Magistradas y Magistrados Francisco Javier Sarabia Ascencio, Humberto Manuel Román Franco, Héctor Lara González, María Dolores Núñez Solorio (con **voto concurrente**), Miguel Enrique Sánchez Frías, Taissia Cruz Parceros, Carlos López Cruz y Michele Fran-



co González (**ponente**); **contra dos votos** de los Magistrados disidentes Juan Wilfrido Gutiérrez Cruz (presidente) y Mario Ariel Acevedo Cedillo.

Y por mayoría de votos (con voto de calidad del presidente del Pleno) respecto a la denuncia de la posible contradicción de tesis de las Magistradas y Magistrados Francisco Javier Sarabia Ascencio, Juan Wilfrido Gutiérrez Cruz (presidente), María Dolores Núñez Solorio, Mario Ariel Acevedo Cedillo y Carlos López Cruz; contra los votos de los Magistrados disidentes Humberto Manuel Román Franco, Héctor Lara González, Miguel Enrique Sánchez Frías, Taissia Cruz Parceroy y Michele Franco González (**ponente**).

El suscrito secretario de Acuerdos del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, autorizado por el **señor Magistrado Juan Wilfrido Gutiérrez Cruz, presidente por Prórroga del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito**, en términos de la "Propuesta de solución a consultas respecto de diversos temas relacionados con el funcionamiento de los Plenos Regionales derivados de la interpretación y aplicación del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal" y con apoyo además en los artículos 15, 19 y 20 del Acuerdo General **8/2015** del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, **CERTIFICO**: Que esta hoja es parte final de la resolución pronunciada en **sesión de veintitrés de agosto de dos mil veintidós**, relativa a la contradicción de tesis **16/2021**, en la que se resolvió, por mayoría de ocho votos: sí existe la contradicción de tesis denunciada; debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno en Materia Penal del Primer Circuito; dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en el presente fallo; y por mayoría de cinco votos (por voto de calidad del Magistrado presidente): denúnciese ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible existencia de contradicción de criterios, entre el aquí sustentado por este Pleno de Circuito, y el emitido por el Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 2/2020 de su índice; asimismo, se precisa que la presente resolución será remitida a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para las observaciones que en su caso se efectúen en la tesis que deriva de dicha ejecutoria.



Por último, CERTIFICO, con fundamento en el artículo 43 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 y 73, fracción II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos. DOY FE.

Nota: Las tesis de jurisprudencia PC.II.P. J/12 P (10a.) y 1a./J. 34/2017 (10a.) y aisladas I.1o.P.10 P (11a.), I.5o.P.79 P (10a.) y 1a. CCLXIII/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de junio de 2021 a las 10:10 horas, 29 de septiembre de 2017 a las 10:38 horas, 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas, 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 36/2020 (10a.) y 1a./J. 37/2020 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2020 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 78, Tomo I, septiembre de 2020, páginas 139 y 136, con números de registro digital: 2022103 y 2022096, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia de título y subtítulo: "VIDEOGRABACIONES DE AUDIENCIAS CELEBRADAS EN PROCEDIMIENTOS PENALES DE CORTE ACUSATORIO Y ORAL CONTENIDAS EN ARCHIVOS INFORMÁTICOS ALMACENADOS EN UN DISCO VERSÁTIL DIGITAL (DVD). SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE LAS REMITE COMO ANEXO O SUSTENTO DE SU INFORME JUSTIFICADO ADQUIEREN LA NATURALEZA JURÍDICA DE PRUEBA DOCUMENTAL PÚBLICA, Y DEBEN TENERSE POR DESAHOGADAS SIN NECESIDAD DE UNA AUDIENCIA ESPECIAL." citada en esta sentencia, aparece publicada con el número de identificación 1a./J. 43/2013 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 703.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. PARA SU ANÁLISIS EN EL JUICIO DE AMPARO, BASTA LA VIDEOGRABACIÓN DE LA AUDIENCIA DONDE EL JUEZ DE CONTROL LO DICTÓ DE MANERA ORAL, CON



INDEPENDENCIA DE QUE EN AQUÉL NO OBRE LA CONSTANCIA ESCRITA DE DICHA RESOLUCIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron sobre la trascendencia de la omisión del Juez de Control de hacer constar por escrito el auto de vinculación a proceso dictado de manera oral, en términos del artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales, para efectos del juicio de amparo. Uno determinó que se debe conceder la protección constitucional para subsanar ese "vicio formal", pues impide analizar el fondo del asunto. El otro estimó que no procede conceder el amparo, ante la falta de versión escrita del propio auto, porque es un formalismo innecesario para que tenga validez, por lo que no debe postergarse el estudio de fondo del acto reclamado, si se cuenta con la videograbación de la audiencia respectiva.

Criterio jurídico: Este Pleno de Circuito sostiene que para realizar el estudio de constitucionalidad y legalidad del auto de vinculación a proceso, es suficiente que en el juicio de amparo obre copia auténtica del registro audiovisual (videograbación) de la audiencia donde el Juez de Control lo dictó de manera oral.

Justificación: Lo anterior, en razón a que dicha videograbación es la constancia que, como requisito formal de validez del auto de vinculación a proceso, exige la regla especial prevista en el artículo 16, párrafo primero, segunda parte, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable para los actos de molestia que se rigen por la oralidad, a fin de otorgar seguridad jurídica a las partes y garantizar su derecho de defensa, pues les permite conocer de manera íntegra y fidedigna, las razones y fundamentos legales que el Juez de Control expuso en la audiencia para vincular a proceso al imputado; por ende, es innecesario que en el sumario constitucional también conste la versión escrita del acto reclamado, para poder emprender su análisis, pues no constituye un requisito de validez del mismo, sino un formalismo procesal consecuente e inmediato, previsto en el artículo 67, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales. En el entendido de que el presente criterio no exime a los Jueces de Control



de la obligación de hacer constar por escrito el auto de vinculación a proceso, en términos del precepto legal invocado, pues constituye un elemento adicional que contribuye al derecho de defensa de las partes, para formular la impugnación en sede ordinaria o a través del juicio de amparo.

PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

PC.I.P. J/1 P (11a.)

Contradicción de tesis 16/2021. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Quinto, ambos en Materia Penal del Primer Circuito. 23 de agosto de 2022. Mayoría de ocho votos en cuanto al fondo del asunto, de las Magistradas y Magistrados Francisco Javier Sarabia Ascencio, Humberto Manuel Román Franco, Héctor Lara González, María Dolores Núñez Solorio (con voto concurrente), Miguel Enrique Sánchez Frías, Taissia Cruz Parceró, Carlos López Cruz y Michele Franco González (ponente); contra dos votos de los Magistrados disidentes Juan Wilfrido Gutiérrez Cruz (presidente) y Mario Ariel Acevedo Cedillo. Ponente: Magistrada Michele Franco González. Secretario: Omar Jaimes Benítez.

Tesis y criterio contendientes:

El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 274/2019 el cual dio origen a la tesis aislada I.5o.P.79 P (10a.), de rubro: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. LA EXIGENCIA DE QUE DEBE CONSTAR POR ESCRITO DESPUÉS DE SU EMISIÓN ORAL, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 67, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DEBE PREVALECER SOBRE LA REGLA GENERAL ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, MÁXIME SI EL IMPUTADO SE ENCUENTRA PRIVADO DE SU LIBERTAD.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 85, Tomo III, abril de 2021, página 2213, con número de registro digital: 2022928; y

El diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 160/2021.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Quinta Parte
TRIBUNALES COLEGIADOS
DE CIRCUITO (1)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR REITERACIÓN

AGRAVIOS INOPERANTES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN LOS RECURSOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS EN LOS CUALES ADUCE QUE EL JUEZ DE DISTRITO VIOLÓ EN SU PERJUICIO LOS DERECHOS FUNDAMENTALES CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

AMPARO EN REVISIÓN 145/2023. SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE NAYARIT. 14 DE ABRIL DE 2023. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: DANIEL JÁUREGUI QUINTERO. SECRETARIA: NORMA LETICIA PARRA GARCÍA.

CONSIDERANDO:

SEXTO.—Resolución del caso como asunto de estricto derecho y análisis de los agravios. Es menester precisar que en virtud de que la inconforme tiene la naturaleza de autoridad responsable ejecutora, en lo que es materia de revisión, solamente serán objeto de análisis los motivos de disenso encaminados a controvertir el efecto dado al fallo protector que la vincula, sin que sea factible suplir la deficiencia de la queja pues, en el caso, opera el principio de estricto derecho, al ser una de las autoridades responsables quien interpone el recurso de revisión.

Sobre el particular, sirve de sustento la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1668, Tomo CV,



Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 299699, que dice:

"REVISIÓN INTERPUESTA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE, ES DE ESTRICTO DERECHO. Sin prejuzgar de la juridicidad de una de las razones aducidas por el Juez de Distrito, para conceder la protección federal, basta con que esa razón no haya sido rebatida por la autoridad recurrente, para que se declare infundado el agravio que se analiza, ya que la revisión que en un juicio de amparo penal interpone la autoridad responsable, es de estricto derecho y, por ende, no cabe suplir la deficiencia de sus agravios."

Así, los motivos de disenso propuestos por la autoridad recurrente son inoperantes.

Este órgano de control constitucional considera que son inoperantes los motivos de disenso reseñados en los apartados 1, 3 y 4, debido a que la autoridad recurrente, precisamente como consecuencia de que tiene el carácter de ejecutora, carece de facultades para defender la constitucionalidad de las normas impugnadas, e inclusive invocar la actualización de alguna causal de improcedencia del juicio de amparo, pues en el recurso de revisión su intervención legal se encuentra limitada a impugnar la sentencia que otorgó el amparo contra una ley y su acto de aplicación, única y exclusivamente en cuanto al efecto dado en la sentencia, el cual le ocasione algún perjuicio.

Por ello, debido a que sus argumentos se concentran toralmente en evidenciar la constitucionalidad de la norma cuestionada a fin de que se niegue el amparo solicitado por la parte quejosa, se tornan inoperantes, dado que la autoridad ejecutora recurrente no tiene legitimación para hacer valer en la revisión esos aspectos.

Cobra aplicación la tesis de jurisprudencia de la otrora Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 65, Volumen 72, Séptima Parte, Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 245890, que dice:

"REVISIÓN INTERPUESTA POR LAS AUTORIDADES EJECUTORAS. FALTA DE LEGITIMACIÓN PARA DEFENDER LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY



IMPUGNADA. Si en una demanda de amparo se impugnan diversos ordenamientos legales así como su aplicación, y el Juez concede el amparo por considerar que varios de sus artículos son inconstitucionales, deben desecharse los agravios de las autoridades ejecutoras que pretendan defender la constitucionalidad de las leyes impugnadas, porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley de Amparo, las autoridades ejecutoras carecen de legitimación procesal para sostener la constitucionalidad de los ordenamientos impugnados. Y si bien es cierto que las autoridades ejecutoras tienen legitimación para defender en revisión los actos de aplicación a ellas directamente reclamados en el juicio de amparo, también lo es que debe desestimarse el recurso si el Juez de Distrito no estudia dichos actos sino que los considera inconstitucionales porque se fundaron en leyes que estima violatorias de la Ley Fundamental."

Así como la tesis aislada emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 81, Volúmenes 187 a 192, Primera Parte, Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 232297, que dice:

"REVISIÓN. AUTORIDADES EJECUTORAS. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA EN AMPARO CONTRA LEYES, AUN CUANDO SÓLO INVOQUEN UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA. Tratándose de los amparos contra leyes, sólo están legitimadas para interponer el recurso de revisión las autoridades que expidieron y promulgaron la ley de que se trata; por tanto, a las autoridades de las que únicamente se reclamó el acto de aplicación, no les es dable hacer valer dicho recurso, cualesquiera que sean los agravios que invoquen y aun cuando la protección constitucional se haya hecho extensiva a los actos de aplicación. De esta manera, las responsables recurrentes no pueden interponer el recurso de revisión, aun cuando sólo hagan valer una causa de improcedencia sin invocar argumentos referentes al fondo del asunto, pues independientemente de que soliciten que se sobresea en el juicio o que se niegue el amparo a los quejosos, no están legitimadas para recurrir la sentencia del Juez de Distrito, si el amparo fue concedido por motivos de inconstitucionalidad de la ley reclamada y no por vicios propios de los actos de aplicación, así que la sentencia no afecta directamente el acto reclamado de las autoridades ejecutoras."

Luego, devienen también inoperantes los agravios destacados en el apartado 2, en los que señala que se infringen las garantías previstas en los artículos



14, 16 y 17 de la Constitución General, en virtud de que la Jueza de Distrito valoró incorrectamente las pruebas que obran en el juicio de amparo.

La inoperancia de la porción argumentativa en la que la autoridad recurrente aduce una incorrecta valoración de pruebas radica en que dichas inconformes dejan de señalar cuál o cuáles pruebas fueron ilegalmente valoradas con el dictado de la sentencia de amparo y, en su caso, los motivos de aquella inexacta valoración.

Luego, con base en esos argumentos no es factible analizar la legalidad de la sentencia recurrida, en tanto que de ellos no se extrae, siquiera, la causa de pedir, conforme a lo establecido en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 81/2002, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 61, Tomo XVI, diciembre de 2002, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 185425, cuyo rubro y texto dicen:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse."

Respecto al punto en el cual reclama violación a los derechos fundamentales que prevén los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, debe precisarse que



este Tribunal Colegiado de Circuito, como órgano revisor, se encuentra consagrado a resolver todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad y convencionalidad de normas aplicadas a la Ley de Amparo durante el trámite y resolución del juicio constitucional de amparo, por ello, es indispensable dar respuesta a la siguiente interrogante:

¿Por qué procede el examen de constitucionalidad o convencionalidad en los recursos internos del juicio de amparo?

Porque si el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos y de las garantías para su protección reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, en tanto que todas las autoridades –deberes generales– tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar aquellos derechos humanos; asimismo –deberes específicos– de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a esos derechos humanos; es inconcuso entonces que si el juicio de amparo y sus medios de impugnación –revisión, queja, reclamación, inconformidad, incidentes, tanto de inejecución como de repetición del acto reclamado y nulidad, entre otros– constituyen garantías para la protección de los derechos humanos y, por tanto, resultan medios o mecanismos procesales para reparar cualquier violación a un derecho humano; entonces, debe considerarse en vía de con-

⁴ Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.—Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.—Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.— En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.—Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.—Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."



secuencia que al no distinguir aquel mandato constitucional respecto de las garantías para la protección de los derechos humanos, el operador jurídico de amparo tampoco debe distinguir; ya que –incluso– el artículo 103, fracción I, de la Ley Fundamental,⁵ al disponer que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite, entre otros supuestos, por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, tampoco hace la distinción acerca de qué tipo de autoridad.

Lo anterior es congruente con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en aplicación de la Ley de Amparo que estuvo en vigor hasta el dos de abril de dos mil trece, así como de la jurisprudencia integrada por su máximo intérprete, fue práctica común reflejada en las resoluciones pronunciadas en los diversos recursos establecidos en dicha legislación para analizar la legalidad de las determinaciones que eran susceptibles de impugnación dentro del juicio de amparo, la de desestimar ante su notoria inoperancia todos aquellos motivos de agravio en los que se imputara a los juzgadores de amparo violación a los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, dicho criterio se sostuvo sobre la base de que no era acorde con la naturaleza recursal de los medios de impugnación, la de implementar un diverso medio de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, dentro de un mecanismo de esta clase y características, tal como lo es el juicio de amparo.

Así, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación integró la tesis de jurisprudencia P./J. 2/97, visible en la página 5, Tomo V, enero de 1997, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 199492, cuyo tenor señala:

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN

⁵ "Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."



ESE ASPECTO. Históricamente las garantías individuales se han reputado como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. Son derechos públicos subjetivos consignados en favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo. Los Jueces de Distrito, al conocer de los distintos juicios de amparo de su competencia, y no de procesos federales, ejercen la función de control constitucional y, en ese caso, dictan determinaciones de cumplimiento obligatorio y obran para hacer cumplir esas determinaciones, según su propio criterio y bajo su propia responsabilidad, por la investidura que les da la ley por lo que, a juicio de las partes, pueden infringir derechos subjetivos públicos de los gobernados. Ahora bien, aun y cuando en contra de sus decisiones procede el recurso de revisión, éste no es un medio de control constitucional autónomo, a través del cual pueda analizarse la violación a garantías individuales, sino que es un procedimiento de segunda instancia que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función judicial, a través del cual, el tribunal de alzada, con amplias facultades, incluso de sustitución, vuelve a analizar los motivos y fundamentos que el Juez de Distrito tomó en cuenta para emitir su fallo, limitándose a los agravios expuestos. Luego, a través del recurso de revisión, técnicamente, no deben analizarse los agravios consistentes en que el Juez de Distrito violó garantías individuales al conocer de un juicio de amparo, por la naturaleza del medio de defensa y por la función de control constitucional que el a quo desempeña ya que, si así se hiciera, se trataría extralógicamente al Juez del conocimiento como otra autoridad responsable y se desnaturalizaría la única vía establecida para elevar las reclamaciones de inconstitucionalidad de actos, que es el juicio de amparo; es decir, se ejercería un control constitucional sobre otro control constitucional."

Sin embargo, en la medida en que se ha reconfigurado el sistema nacional de protección y defensa a los derechos fundamentales, a partir de la entrada en vigor de los decretos de reforma constitucional que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el seis y diez de junio de dos mil once, así como de la resolución pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al fallar el expediente varios 912/2010, en sesión de catorce de junio del



mencionado dos mil once, por el que se recepcionó en el orden jurídico nacional la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Vs. México, no puede ni debe sostenerse que todo aquel planteamiento que pudiera efectuarse en cualquiera de los recursos previstos en la Ley de Amparo, en que se lleguen a alegar como disposiciones legales violadas los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, incluso, de algún tratado suscrito por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos, pudiera llegar a adolecer de la inoperancia a que se refiere el criterio jurisprudencial integrado por el Pleno del Alto Tribunal del País.

Ello es así, en virtud de que pudiera acontecer que en el juicio de amparo se llegara a implementar, o debiera haberse llevado a cabo un ejercicio de control difuso sobre algún precepto reglamentario del juicio de defensa constitucional, o bien, que ésa fuera la materia de análisis en el juicio de amparo, al poder imputarse a la autoridad responsable un inadecuado ejercicio de control difuso de constitucionalidad o de convencionalidad en la emisión, en el ámbito de su competencia, de algún acto autoritario. Supuestos en los que sería válido llegar a estructurar algún motivo de inconformidad o agravio respecto de las determinaciones emitidas durante la tramitación del procedimiento de defensa a los derechos fundamentales, tomando como referente las disposiciones constitucionales o convencionales en que se reconociera la protección de alguno de los derechos humanos.

Asimismo, podría ser susceptible de impugnación dentro de los recursos previstos en la Ley de Amparo alguna resolución de trámite o definitiva, partiendo el agravio correspondiente de la imputación a la autoridad de amparo de haber efectuado una inadecuada interpretación de los contenidos del artículo 1o. constitucional y, en dicho escenario, el motivo de inconformidad no adolecería de la inoperancia reflejada en la jurisprudencia citada.

Postura fijada no sólo en la resolución del expediente varios 912/2010, sino desarrollada en múltiples tesis,⁶ las cuales partieron de la premisa implícita de

⁶ Entre otros criterios, se citan los siguientes: Suprema Corte de Justicia de la Nación, con números de registro digital: 160589, 160526, 160525 y 160480, Instancia: Pleno, Décima Época, Materia(s):



que los tribunales de amparo sí tienen competencia para realizar ese tipo de control de constitucionalidad,⁷ y de que están obligados a ello en términos de los

Constitucional, Tesis: P. LXVII/2011 (9a.), P. LXVIII/2011 (9a.), P. LXIX/2011 (9a.), P. LXX/2011 (9a.), Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, páginas 535, 551, 552, 557, de rubros: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.", "PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", "SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO."

Así como la tesis con número de registro digital: 2003005, Instancia: Pleno, Décima Época, Materia(s): Común, Tesis: P. V/2013 (10a.), Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, página 363, Tipo: Aislada, de rubro: "CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD. LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA CUYA INCONVENCIONALIDAD SE DECLARA SÓLO TRASCIENDE A UNA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DEL ACTO RECLAMADO AL NO EXISTIR LA DECLARATORIA RELATIVA.". Tesis con número de registro digital: 2004320, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materia(s): Común. Tesis: 1a. CCXLI/2013 (10a.), Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, página 745, Tipo: Aislada, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA IMPUGNAR DISPOSICIONES DE LA LEY DE AMPARO A TRAVÉS DE ESTE RECURSO.", y tesis con número de registro digital: 2004185, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materia(s): Común y Constitucional. Tesis: 1a. CCXLIII/2013 (10a.), Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, página 742, Tipo: Aislada, de rubro: "CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SOBRE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE AMPARO. SU RESULTADO DEBE SER COMPATIBLE CON LAS COMPETENCIAS QUE ESTRUCTURAN AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN."

⁷ El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que siempre que se aluda a control de constitucionalidad, se está refiriendo al control que tiene como parámetro tanto la Constitución Mexicana como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y cualquier otro tratado internacional del que el país sea Parte y reconozca derechos humanos (es decir, también a lo que se alude en ocasiones como "control de convencionalidad"), pues en términos de lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional y lo resuelto por ese tribunal en la contradicción de tesis 293/2011, los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales constituyen, en nuestro sistema jurídico, el parámetro de regularidad constitucional. Por lo tanto, la distinción entre control de constitucionalidad y convencionalidad, si bien tiene un valor pedagógico y académico, no será usada en esta ejecutoria, pues en nuestro sistema jurídico ambas nociones están contenidas en la de control de constitucionalidad. Ver tesis P./J. 20/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y con los siguientes datos de localización: Época: Décima Época, número de registro digital: 2006224, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, página: 202.



artículos 1o., 103, fracción I y 133 constitucionales, conforme a los cuales todas las autoridades jurisdiccionales del país tienen el deber de realizar *ex officio*, en el ámbito de sus competencias, control de constitucionalidad; con lo cual supera el derecho jurisprudencial de que en los medios de impugnación previstos para el juicio de amparo no procedía tal examen, con base en que se desnaturalizaría la vía y se ejercería un control constitucional dentro y sobre otro control de constitucionalidad, como lo es el juicio de amparo.⁸

Viene al caso, el derecho (sic) jurisprudencial P./J. 2/2022 (11a.),⁹ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 7, Libro 10, febrero de 2022, Tomo I, Undécima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2024159, de rubro y texto siguientes:

"CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DEBER DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE REALIZARLO AL CONOCER JUICIOS DE AMPARO DIRECTO E INDIRECTO [ABANDONO DE LAS TESIS AISLADAS P. IX/2015 (10a.) Y P. X/2015 (10a.)].

"Hechos: Diversos Tribunales Colegiados de Circuito discreparon en torno al alcance del control de regularidad constitucional *ex officio* en el juicio de amparo, respecto a si debe limitarse a las leyes procesales que rigen el juicio de amparo (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles) o debe incluir, también, las normas procesales y sustantivas aplicadas en el acto reclamado.

⁸Jurisprudencia P./J. 2/97, con número de registro digital: 199492, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia(s): Común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, enero de 1997, página 5, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO." y la tesis de jurisprudencia 2a./J. 12/96, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 200631, publicada en la página 507, Tomo III, marzo de 1996, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS CONSISTENTES EN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES SOLAMENTE EN ESE ASPECTO."

⁹Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas.



"Criterio jurídico: Los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación cuando actúan en amparo directo e indirecto deben realizar control de regularidad constitucional *ex officio*, tanto respecto de las disposiciones procesales que regulan el juicio de amparo, como sobre las normas sustantivas y procesales que se aplicaron en el acto reclamado.

"Justificación: Conforme a lo dispuesto en los artículos 1o., 103 y 133 de la Constitución General, así como a lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente varios 912/2010, el control de regularidad constitucional debe realizarse por los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito, en el ámbito de sus competencias y procedimientos. Así, de una nueva reflexión, este Tribunal Pleno considera necesario abandonar el criterio reflejado en las tesis aisladas P. IX/2015 (10a.) y P. X/2015 (10a.), de títulos y subtítulos: 'CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA.' y 'CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA EJERCERLO RESPECTO DE NORMAS QUE RIGEN EL JUICIO DE ORIGEN.', porque dichos órganos jurisdiccionales, para dar cumplimiento al mandato constitucional de proteger, respetar y prevenir violaciones a los derechos humanos previsto en el artículo 1o. constitucional, deben realizar control *ex officio* tanto sobre las disposiciones procesales que regulan el juicio de amparo, directo e indirecto (Ley de Amparo, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley de Amparo), como sobre cualesquiera disposiciones aplicadas en los actos reclamados cuya constitucionalidad revisan en el juicio constitucional. Lo anterior, porque se estima que el ejercicio de ese control es necesario para proteger los derechos humanos reconocidos constitucionalmente; es compatible con razones de seguridad jurídica porque no interfiere con el funcionamiento de instituciones como la preclusión o la cosa juzgada; y armoniza con el funcionamiento del sistema, ya que respeta el régimen federal y la distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales; en el entendido de que el resultado de ese control se limita a la inaplicación de normas generales en el acto concreto de aplicación sin generar efectos futuros y de que, cuando ese control lo realice el Tribunal Colegiado de Circuito, tanto en amparo directo como indirecto en revisión, con fundamento en los artículos 64,



párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, aplicables por identidad de razón, y con la finalidad de permitir a las partes conocer la realización del control de regularidad constitucional *ex officio*, éste deberá publicar previamente el proyecto de sentencia y dar vista a las partes, para que tengan la oportunidad de exponer lo que a su derecho convenga."

Este criterio deriva de la ejecutoria de la contradicción de tesis 351/2014, consultable en la página 5, Libro 13, mayo de 2022, Tomo I, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, con número de registro digital: 30601, la que, en lo conducente, determinó:

"... esta Suprema Corte, en una nueva reflexión y apartándose del criterio que en una anterior integración había fijado en el amparo directo en revisión 1046/2012, estima que la respuesta a la interrogante planteada es en el sentido de que los órganos del Poder Judicial de la Federación, en el juicio de amparo, deben realizar control de constitucionalidad *ex officio*, tanto de las disposiciones procesales que aplican durante el trámite y resolución del juicio de amparo, es decir, de la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la primera; como de cualesquiera normas substantivas o adjetivas aplicadas en el acto reclamado (o en el procedimiento que, en su caso, le preceda) de las que tengan conocimiento al ejercer su competencia como órganos de control concentrado de constitucionalidad en el juicio de amparo, directo o indirecto."

Tanto es así, que la Primera Sala del Máximo Tribunal del país ha determinado que el Tribunal Colegiado de Circuito puede incurrir en violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando, por ejemplo, en una sentencia de amparo desconoce la cosa juzgada y su consecuente infracción al principio de tutela judicial efectiva, como se advierte de la justificación del derecho jurisprudencial 1a./J. 82/2022 (11a.), visible en la página 4516, Libro 14, junio de 2022, Tomo V, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, con número de registro digital: 2024849, de rubro: "IMPROCEDENCIA DE LA VÍA. AL ANALIZARLA LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NO PUEDEN IGNORAR PRESUPUESTOS PROCESALES QUE HAN ADQUIRIDO LA NATURALEZA DE COSA JUZGADA, COMO LO ES LA COMPETENCIA.", al considerar en su ejecutoria correspondiente que:



"... 63. El agravio resulta fundado tomando en cuenta que efectivamente esta Primera Sala en el criterio referido estableció que el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, previsto en los artículos 17 de la Constitución Federal y, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es un derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera pronta y 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.[6]

"64. Que si bien este derecho se ve afectado por aquellas normas que imponen requisitos impeditivos u obstaculizadores, no todos los requisitos para acceder a un proceso pueden ser considerados inconstitucionales, como ocurre con aquellos que respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como lo son la admisibilidad de un escrito; la legitimación activa y pasiva de las partes; la representación; la oportunidad en la interposición de la acción, excepción o defensa, recurso o incidente; la competencia del órgano ante el cual se promueve; la exhibición de ciertos documentos de los cuales depende la existencia de la acción, y la procedencia de la vía.[7]

"65. Dentro de este tipo de requisitos, es importante tener en cuenta que este Alto Tribunal encuentra la institución de cosa juzgada, la cual implica la inmutabilidad de las decisiones adoptadas por los órganos jurisdiccionales en razón de un interés público; llegando al punto en que lo decidido ya no es susceptible de discutirse, en aras de salvaguardar la garantía de acceso a la justicia prevista en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, pues dentro de aquélla se encuentra no sólo el derecho a que los órganos jurisdiccionales establecidos por el Estado diriman los conflictos, sino también el relativo a que se garantice la ejecución de sus fallos.[8]

"66. Luego, cuando las decisiones adoptadas por los tribunales derivan en la concesión del amparo, su ejecución puede generar dos tipos de actos por parte de las autoridades responsables:



"1 Los relativamente libres, esto es, los realizados por la autoridad responsable en ejercicio de sus atribuciones propias.

"2 Los vinculados, a cuya realización se ve constreñida la autoridad responsable con la única posibilidad de proceder apegada a las directrices fijadas en la ejecutoria que concedió el amparo.

"67. En ese sentido, cuando lo decidido en la sentencia de amparo vincula totalmente a la autoridad responsable tales decisiones gozan del imperio de la autoridad de cosa juzgada siendo inmutables y por lo tanto no son susceptibles de analizarse en un amparo posterior.

"68. Por el contrario, si lo decidido por la autoridad responsable deriva del cumplimiento de una ejecutoria en la que se le concedió libertad de jurisdicción, dichos temas sobre los cuales conservó libertad serán susceptibles de ser analizados en un ulterior juicio de amparo.

"69. Referido lo anterior, se advierte que el planteamiento de la parte quejosa es atendible pues cuestiona la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado en relación con las mencionadas figuras, de manera que, si existiera cosa juzgada, su desatención en el caso concreto mediante la aplicación del criterio de la Primera Sala, implicaría convalidar una vulneración directa a la Constitución.

"70. Esto es así, pues aun cuando de manera aislada la interpretación que hizo el Tribunal Colegiado en relación con la competencia y la improcedencia de la vía no constituye una cuestión de constitucionalidad, al estar vinculada con el alcance del principio de tutela judicial efectiva y la aplicación del criterio de la Primera Sala, en relación con la figura de cosa juzgada, debe considerarse como materia del amparo directo en revisión.

"71. Si bien la función que ejerce este tribunal no consiste, en principio, en determinar la correcta interpretación de la ley, sí lo es, cuando la interpretación de la autoridad responsable o del Tribunal Colegiado de Circuito tiene el potencial de vulnerar la Constitución, siendo posible encontrar una intelección que la torne compatible con ésta, por lo que la opción de una modalidad sobre otra implica pronunciarse sobre el ámbito de constitucionalidad.



"...

"76. La interpretación del Tribunal Colegiado también violenta el principio de seguridad jurídica, pues al decretar la improcedencia de la vía mercantil, priva al recurrente del goce del derecho adquirido a acudir ante un Juez competente, congruente además con el principio de impartición de justicia pronta y expedita, pues al tratarse de una cuestión inmodificable, las personas sujetas a la jurisdicción del Estado tiene certeza sobre la competencia por razón de la materia que opera en el caso y de las consecuencias que ello apareja, aunado a que permite que el asunto sea resuelto de manera más rápida, toda vez que la competencia por materia ya no puede ser objeto de análisis.

"77. Por tanto, cuando una autoridad desconoce un pronunciamiento definitivo sobre competencia, aun cuando se apoye en un criterio emitido con posterioridad por este Alto Tribunal, causa una situación de inseguridad jurídica en las personas sujetas a la jurisdicción del Estado al modificar la competencia que ya era irrefragable, indiscutible e inmodificable.

"...

"83. Por tanto, la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado en relación con el presente asunto, fue incorrecta al desconocer que la verdad legal competencial consiste en que los órganos jurisdiccionales competentes para conocer y resolver del juicio natural son el Juzgado Noveno en Materias Civil y Mercantil de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial del Estado de Morelos y la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos."¹⁰

No obstante la procedencia del examen de constitucionalidad, incluso del de convencionalidad, la vulneración de preceptos constitucionales en trato que

¹⁰ "Amparo directo en revisión 1364/2021. Organismo Público Descentralizado denominado Servicios de Salud de Morelos. 17 de noviembre de 2021. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido pero se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.



aduce la parte recurrente resulta inoperante, porque ha de puntualizarse que no es un particular que sea titular de esos derechos humanos, sino que se trata de una persona moral oficial, esto es, una autoridad del Estado Mexicano que, desde luego, no es titular de derechos fundamentales en este caso, sino la titular de obligaciones tanto generales como específicas.

En efecto, si el artículo 1o. constitucional dispone en su párrafo primero que "todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esa Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección", entonces, es inconcuso que la titularidad de los derechos humanos es de las personas, pero no de las autoridades del Estado Mexicano –por regla general– y siendo así, entonces el agravio parte de una premisa falsa ¿cuál? que las autoridades son titulares de derechos humanos, cuando son más bien las titulares de obligaciones, tanto generales como específicas, al establecer tal precepto fundamental en sus párrafos siguientes que "todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos", debiendo "el Estado Mexicano prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley"; por tanto, si en este caso la autoridad recurrente no intervino como persona moral particular, sino oficial, menos puede ser titular de los derechos humanos previstos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, ni en los Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte; de ahí la inoperancia de los agravios por los que aduce infracción a preceptos fundamentales, por partir, se insiste, de una premisa falsa, consistente en la titularidad de derechos esenciales, cuando en este caso no tiene tal titularidad, sino la de obligaciones constitucionales.

De ahí la inoperancia del agravio por el cual sostiene la autoridad inconforme violación a derechos fundamentales previstos en los artículos 14, 16 y 17 de la Carta Magna.

De donde se sigue que –al margen de que el fallo recurrido cumple con la justificación legal– también sea inoperante el argumento de que dicha sentencia sea violatoria de derechos fundamentales en perjuicio de la autoridad inconforme, cuando tal disconformidad parte de una premisa falsa, puesto que no son titulares de derechos humanos, sino que se trata de personas morales oficiales,



esto es, autoridades del Estado Mexicano que, desde luego, no son titulares de derechos fundamentales, sino de obligaciones, tanto generales como específicas, tal como lo mandata el artículo 1o. constitucional,¹¹ al disponer que "todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esa Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección", por lo que correlativamente a esos derechos, están dichas obligaciones impuestas a "todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos", debiendo el Estado Mexicano prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

Siendo así, es inconcuso que si en este caso la autoridad recurrente no intervino en el juicio de amparo como persona moral particular, sino oficial, menos puede ser titular de los derechos humanos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de ahí la inoperancia de los agravios por los cuales aduce infracción a los preceptos fundamentales, por partir de una premisa falsa, consistente en la titularidad de derechos fundamentales, cuando en el caso no tiene tal titularidad, sino la de obligaciones constitucionales; otra razón es que, el agravio de inconstitucionalidad se hace derivar de la incorrecta valoración de pruebas, cuando se ha visto que esa incorrecta apreciación de pruebas ha sido desestimada por inoperante.

¹¹ "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.—Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.—Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.—Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.—Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."



Por otro lado, en el agravio resumido en el apartado 5, la autoridad inconforme pretende controvertir los efectos de la concesión –tópico respecto del cual sí se encuentra facultada para recurrir–. No obstante, lo ahí resumido resulta inoperante, porque no logra combatir las razones expuestas en la sentencia recurrida para aplicar la cuota mínima en la inscripción de documentos en el caso concreto.

Es así, porque de la sentencia de amparo se advierte que los efectos de la concesión fueron los siguientes:

"Octavo. Efectos de la concesión. En suma, de lo hasta aquí expuesto y en acatamiento a las disposiciones contenidas en los artículos 74, fracción V, y 77, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, se determinan con precisión los efectos de la concesión del amparo, especificando las medidas que la responsable debe adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución de la parte quejosa en el goce del derecho.

"En esa tesitura, se concede la protección de la Justicia de la Unión solicitada para efecto de que:

"1. Los artículos 20, fracción II, así como 11, 12, 13 y 63 de la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, que prevén, respectivamente, el costo por inscripción de documentos, resoluciones judiciales o administrativas y testimonios notariales por los cuales se adquiera, transmita, modifique o extinga el dominio o la posesión de bienes inmuebles o derechos reales, incluyendo los fideicomisos, así como los impuestos para fomento a la educación, la asistencia social y para la Universidad Autónoma de Nayarit; y la aportación a la Cruz Roja Mexicana, sean desincorporados de la esfera jurídica de la parte amparista, tanto en el presente como en el futuro.

"2. En consecuencia, el Recaudador de Rentas de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit, con residencia en esta ciudad, en el ámbito de sus competencias, deberá devolver a la parte quejosa el remanente que exceda de la aplicación de \$***** pesos, por pago del concepto de inscripción de documento público, realizado con sustento en el artículo 20, fracción II, de la Ley de Ingresos del Estado declarada inconstitucional.



"Remanente que debe calcularse en función de las erogaciones realizadas por la parte quejosa, acreditadas mediante las impresiones de los formatos de pago expedidos por la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit.

"3. De igual manera, para que el Recaudador de Rentas de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit, con residencia en esta ciudad, no realice el cobro de los impuestos contenidos en los artículos 11, 12 y 13 de la ley aquí combatida; en consecuencia, deberá hacer la devolución de las erogaciones que realizó la parte quejosa por los impuestos referidos en relación con los pagos que efectuó, sólo respecto de los conceptos de inscripción de documento público o privado.

"No obstante la inconstitucionalidad decretada, la restitución correspondiente sólo implica que el quejoso deje de pagar la tarifa que le fue aplicada, sin relevarlo de la obligación de enterar la cuota fija mínima de \$***** pesos por la inscripción, sin las contribuciones adicionales, que al efecto establece la fracción II del artículo 20 de la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, dado que el efecto del amparo no puede traducirse en liberar al contribuyente de la totalidad del pago del derecho por el servicio proporcionado por el Estado, en virtud de que para respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, es necesario que todos los individuos contribuyan al gasto público en la medida de su capacidad contributiva, lo que se cumple al enterar la cantidad mínima que exige la contribución declarada inconstitucional. [Nota al pie de página: Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia 2a./J. 29/2012 (10a.), emitida por la Segunda Sala del Alto Tribunal del País, (cita datos de localización), de rubro siguiente: 'DERECHOS POR SERVICIOS. EFECTOS QUE PRODUCE LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY QUE PREVÉ EL MECANISMO DE CÁLCULO DE LA TASA QUE FIJA EL PAGO DE AQUÉLLOS.'].

"4. De igual modo, deberá considerarse que la cantidad a devolver deberá ser debidamente actualizada, toda vez que tratándose de las sentencias de amparo que declaran la inconstitucionalidad del pago de derechos por servicios



registrales, a efecto de que la parte quejosa sea restituida en el pleno goce del derecho fundamental violado, conforme a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley de Amparo, las autoridades fiscales correspondientes se encuentran obligadas a reintegrarles las cantidades de dinero, debidamente actualizadas, que aquéllos cubrieron al fisco en aplicación del precepto declarado inconstitucional, con el propósito de darles su valor real al momento en que aquélla se efectúe y para que el contribuyente reciba una suma equivalente a la que hubiera tenido en su patrimonio de no haber realizado el pago del impuesto. [Nota al pie de página: Apoya dicha determinación, en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 13/2008, sustentada por la Segunda Sala del Alto Tribunal del País, (cita datos de localización) de rubro siguiente: 'LEYES TRIBUTARIAS. EL EFECTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA EN QUE SE FUNDA EL PAGO DE UNA CONTRIBUCIÓN, CONLLEVA EL DERECHO A LA DEVOLUCIÓN DE LAS CANTIDADES ENTERADAS DEBIDAMENTE ACTUALIZADAS (CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL).'].]

"En la inteligencia que las normas reclamadas señaladas inconstitucionales se tendrán que desincorporar de la esfera jurídica de la parte quejosa desde el momento en que se le haga la devolución de las cantidades que pagó con sustento en dichos preceptos, debidamente actualizadas."

De lo transcrito se pone de relieve que la Jueza de Distrito del conocimiento, después de declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones legales reclamadas determinó, en lo que interesa, que las mismas debían desincorporarse de la esfera jurídica de la parte quejosa; asimismo, que el recaudador de Rentas de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado debería devolverle el remanente que excediera de la aplicación de trescientos pesos moneda nacional, por pago de concepto de inscripción de documento público, realizado con sustento en el artículo 20, fracción II, de la Ley de Ingresos del Estado, declarado inconstitucional; lo anterior, debía calcularse en función de las erogaciones realizadas por la parte quejosa, acreditadas mediante las impresiones de los formatos de pago correspondientes.

Se puntualizó también que, no obstante la inconstitucionalidad decretada, la restitución correspondiente sólo implicaba que la parte quejosa dejara de pagar la tarifa que le fue aplicada, sin relevarla de la obligación de enterar la



cuota fija mínima por la inscripción –sin las contribuciones adicionales– que al efecto establece la fracción II del artículo 20 de la Ley de Ingresos del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, dado que el efecto del amparo no puede traducirse en liberar al contribuyente de la totalidad del pago del derecho por el servicio proporcionado por el Estado, en virtud de que para respetar los principios tributarios de proporcionalidad y equidad contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, es necesario que todos los individuos contribuyan al gasto público en la medida de su capacidad contributiva, lo que se cumplía al enterar la cantidad mínima que exigía la contribución declarada inconstitucional.

Asimismo, se estableció que por tratarse de impuestos adicionales, y al declararse la inconstitucionalidad del artículo 20, fracción II, de la ley de ingresos referida, entonces procedía el mismo pronunciamiento por lo que ve a los artículos 11, 12, 13 y 63 de la misma ley combatida; por ende, la autoridad responsable, aquí recurrente, no debía realizar el cobro a la parte quejosa de los impuestos contenidos en estos numerales y, en consecuencia, devolverle las cantidades enteradas por esos conceptos, conforme al recibo exhibido y con base en el cuadro inserto en el fallo.

Frente a tales consideraciones, la autoridad recurrente sólo expone que existe incongruencia en cuanto a los efectos de la concesión y refiere que el cobro de la cantidad de trescientos un pesos, sin adicionales, aplica únicamente para programas de vivienda promovidos por organismos federales, estatales, municipales o financiados por instituciones de crédito, cuyo valor unitario por vivienda no exceda de \$***** (*****) y que ello constituye una facultad discrecional del Estado para aplicar estímulos fiscales en esos casos y no resulta factible que dicha cantidad sea la que deba pagar el contribuyente por la inscripción de documentos en los que se adquiera, transmita o extinga el dominio o la posesión de bienes inmuebles o derechos reales.

De lo anterior se obtiene que la inconformidad de la autoridad recurrente se dirige a sostener que la cantidad mínima de ***** pesos, sólo debe aplicarse a los casos en los que el legislador lo ha determinado como estímulo fiscal; empero, con ello no logran desvirtuar las consideraciones de la juzgadora de amparo, cuando adujo que dada la inconstitucionalidad de las normas



impugnadas, debía devolverse a la parte quejosa el remanente que exceda de la aplicación de \$***** pesos moneda nacional, debidamente actualizado, respecto de la cantidad enterada, pues no podía relevarse a la parte quejosa de pagar la cuota mínima establecida en la ley para la inscripción de documentos.

Es decir, la autoridad ejecutora recurrente sostiene que sólo para los casos previstos en la ley aplica la cuota de \$***** pesos y que es facultad del Estado establecerla; empero, nada mencionan del porqué, para los casos en que se otorgue el amparo por inconstitucionalidad de normas, es otra aportación la que debe imponerse y no la mínima que puntualizó el juzgador de amparo; máxime que esa tarifa se fijó para no exentar a la parte quejosa del pago de derechos y cumpliera así en esa medida al gasto público, como lo establece el artículo 31, fracción IV, constitucional.

En ese entendido, si las razones torales del fallo impugnado en el apartado relativo a los efectos protectores, no aparecen debidamente combatidas en los agravios planteados, es suficiente tal circunstancia para que, correctas o no, permanezcan inalteradas por falta de una adecuada impugnación, pues ante la inaplicación del beneficio de suplencia de la queja a favor de la recurrente, este órgano jurisdiccional no puede analizar si fue apegado a derecho o no la forma en que se fijaron los efectos de la concesión.

Conclusión. Ante lo inoperante de los agravios hechos valer, lo que procede es, en la materia del recurso, confirmar la sentencia impugnada que concedió la protección constitucional solicitada.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Quedan intocadas las consideraciones vertidas por la autoridad de amparo no impugnadas, que sustentan las decisiones precisadas en el considerando quinto de la presente resolución.

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

TERCERO.—La Justicia Federal ampara y protege a *****, respecto de los actos reclamados al recaudador de Rentas de la Secretaría de Administración



y Finanzas del Gobierno del Estado, por los motivos y para los efectos precisados en la resolución impugnada.

Notifíquese. Engróse la sentencia dentro del término legal, anexándose al toca en que se actúa copia certificada de la resolución recurrida; devuélvase los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el asunto como total y definitivamente concluido.

Así lo resolvió este Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados Daniel Jáuregui Quintero, Víctorino Rojas Rivera y Juan García Orozco, siendo presidente de este tribunal y ponente el primero de los mencionados.

En términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 82/2022 (11a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2022 a las 10:23 horas.

Las ejecutorias relativas al expediente varios 912/2010 y a la contradicción de tesis 293/2011 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 313; en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 96, con números de registro digital: 23183 y 24985, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AGRAVIOS INOPERANTES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN LOS RECURSOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS EN LOS CUALES ADUCE QUE EL JUEZ DE DISTRITO VIOLÓ EN SU PERJUICIO



LOS DERECHOS FUNDAMENTALES CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Hechos: En un juicio de amparo indirecto en revisión, la autoridad responsable recurrente adujo –en sus agravios– que el Juez de Distrito violentó en su perjuicio los derechos fundamentales que prevén los artículos 14 y 16 constitucionales.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que son inoperantes los agravios de la autoridad responsable en los recursos previstos en la Ley de Amparo, en los cuales aduce violación a derechos fundamentales, cuando no es titular de ellos, sino de obligaciones.

Justificación: Los Tribunales Colegiados de Circuito, como órganos revisores, se encuentran constreñidos a resolver todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad y convencionalidad de normas aplicadas de la Ley de Amparo durante el trámite y resolución del juicio de amparo. Conforme a ello, pudiera acontecer que en el juicio se llegara a implementar, o debiera haberse llevado a cabo un ejercicio de control difuso sobre algún precepto reglamentario del juicio, o bien, que ésa fuera la materia de análisis en él, al poder imputar a la autoridad responsable un inadecuado ejercicio de control difuso de constitucionalidad o de convencionalidad en la emisión, en el ámbito de su competencia, de algún acto autoritario. Supuestos en los que sería válido plantear algún motivo de inconformidad o agravio respecto de las determinaciones emitidas durante la tramitación del amparo, tomando como referentes las disposiciones constitucionales o convencionales en que se reconociera la protección de alguno de los derechos humanos. Sin embargo, dichos motivos de inconformidad resultan inoperantes, en atención a que las autoridades responsables no son titulares de derechos humanos, sino que se trata de personas morales oficiales; esto es, autoridades del Estado Mexicano que son titulares de obligaciones, tanto generales como específicas, pues el artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución General de la República dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, como es el juicio de amparo; en con-



secuencia, es inconcuso que la titularidad de los derechos humanos es de las personas, no de las autoridades del Estado Mexicano –por regla general– y, siendo así, los agravios propuestos por éstas de esa forma parten de una premisa falsa, al establecer tal precepto fundamental, en sus párrafos siguientes, que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, debiendo el Estado Mexicano prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley. Por ello, si las autoridades recurrentes no intervinieron como personas morales particulares, sino oficiales, no pueden ser titulares de los derechos humanos previstos en la Constitución o en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte; por ello, los agravios hechos valer en ese sentido son inoperantes.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO.
XXIV.1o. J/5 K (11a.)

Amparo en revisión 1031/2022. Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit. 2 de marzo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Víctorino Rojas Rivera. Secretario: Francisco René Chavarría Alaniz.

Amparo en revisión 931/2022. Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit. 23 de marzo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Juan García Orozco. Secretario: Luis Alberto Escudero Sánchez.

Amparo en revisión 1155/2022. Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit. 14 de abril de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Víctorino Rojas Rivera. Secretario: Francisco René Chavarría Alaniz.

Amparo en revisión 24/2023. Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit. 14 de abril de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Víctorino Rojas Rivera. Secretario: Francisco René Chavarría Alaniz.

Amparo en revisión 145/2023. Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit. 14 de abril de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Daniel Jáuregui Quintero. Secretaria: Norma Leticia Parra García.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



ALEGATOS EN EL RECURSO DE QUEJA. AL NO ESTAR EXPRESAMENTE REGULADOS EN LA LEY DE AMPARO, NO EXISTE OBLIGACIÓN DE ABORDAR SU EXAMEN.

QUEJA 88/2019. 8 DE AGOSTO DE 2019. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: JUAN CARLOS MORENO CORREA. SECRETARIA: SILVIA VALESKA SOBERANES SÁNCHEZ.

CONSIDERANDO:

CUARTO.—Estudio del asunto. Los agravios expuestos por la recurrente son ineficaces, sin que se advierta queja deficiente que suplir en su beneficio, con fundamento en la fracción V y penúltimo párrafo del artículo 79 de la Ley de Amparo, dado que la inconforme resulta ser la beneficiaria de la parte obrera fallecida.

Al respecto, es aplicable la tesis de jurisprudencia 2a./J. 199/2008, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 697, Tomo XXIX, enero de 2009, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 168016, que dice:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. OPERA A FAVOR DE LOS BENEFICIARIOS DEL TRABAJADOR FALLECIDO INDEPENDIEMENTE DE SU EDAD Y DE QUIENES FIGUREN COMO DEMANDADOS. Si se tiene en cuenta, por un lado, que la institución de la suplencia de la queja deficiente ha tenido una evolución tanto legal como jurisprudencial para ampliar su ámbito de aplicación y, por otro, que en materia laboral actualmente se aplica de manera total y aun en suplencia de conceptos de violación o agravios a favor de la clase trabajadora, es indudable que la suplencia de la queja deficiente prevista en el artículo 76 Bis, fracción IV, de la Ley de Amparo, debe comprender a los beneficiarios de los trabajadores, independientemente de su edad, cuando acudan al juicio de garantías o a los recursos que derivan del ordenamiento citado en defensa de los derechos que les corresponden como beneficiarios de un trabajador fallecido, sin importar quienes figuren como demandados, esto es, si la reclamación se entabló contra el patrón, una institución de seguridad social o cualquier otro obligado, pues en este caso su situación debe asimilarse a la del trabajador, ya que de no considerarse así se estaría desconociendo, a priori, que



los reclamantes son beneficiarios directos de éste, sin permitir al juzgador, a través del ejercicio de esa facultad, descubrir la verdad legal en torno a su calidad de derechohabientes del trabajador fallecido y sobre los derechos controvertidos."

Para evidenciar lo ineficaz de los agravios expuestos, se estima procedente hacer mención de los antecedentes relevantes de la resolución recurrida, de los cuales se obtiene lo siguiente:

a) *****, por propio derecho, solicitó el amparo y protección de la Justicia de la Unión, contra el acto de la Junta Especial Número Ocho de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz, con sede en Boca del Río, que hizo consistir en lo siguiente:

"Dilación procesal en la ejecución del laudo dentro de los autos del juicio laboral ordinario número ***** del índice de la Junta Especial Número Ocho de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz y que hoy le expongo como acto reclamado, y tome en cuenta en la suspensión del acto, que a pesar de solicitarle el embargo precautorio y de promoverle su ejecución y sus ajustes de liquidación, la Junta ha sido omisa en aplicar para su ejecución, con las providencias cautelares; es más, excediendo en su aplicación, al solicitarle desde el año pasado 2018, con un escrito de petición, en incidente, en el que le reiteraba que se apliquen las medidas precautorias y cautelares, para el efectivo pago del cumplimiento del laudo, por el perjuicio y daño que se me cometió por la parte demandada; sin embargo, en la petición que se entregó con fecha ocho de enero del año 2018, se anunció un acuerdo por la Junta Especial Número Ocho de la Local de Conciliación y Arbitraje, desde el pasado veintidós de febrero del año dos mil diecinueve, dicho acuerdo no se me enteró en su momento, toda vez que han transcurrido más de 15 meses de enterarme de dicho acuerdo que dice 'en relación a mi solicitud del incidente de liquidación deberá estarse a lo ordenado en el proveído de fecha ocho de diciembre del año dos mil catorce' y me aplica un efecto de prescripción si no impulso el procedimiento de ejecución. Por ello acudo ante su investidura de juzgador de garantía de legalidad y de constitucional, para que estos actos se me eximan de más perjuicios en mi persona, patrimonio, posesión y familia de conformidad a lo que establece el numeral 1o., en relación con el numeral 4o., en relación con los numerales 103, fracción I, 107 fracción I, y 133 de nuestra Constitución General de la República, y en relación



con el numeral 1o. y con los numerales 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., en relación con los artículos 27, 28, 29 en suplencia de la queja de conformidad con lo que establece el numeral 79, en relación con los artículos 122, 123, 124, 125, 126, 127 y demás relativos aplicables de la Ley de Amparo, se le pida una garantía para que se cumpla la ejecución del juicio laboral dentro de los autos del expediente número ***** del índice de la Junta Número Ocho de la Especial de Conciliación y Arbitraje, para que en medida de providencia cautelar se le aplique a la demandada *****, o bien, a quien fungió en autos como apoderado legal de dicha empresa, siendo el C. *****, para asegurar el pago definitivo del laudo." (fojas 11 y 12 del juicio de amparo indirecto)

b) El Juez Cuarto de Distrito en el Estado, con sede en Boca del Río, Veracruz, mediante auto de veintiséis de abril de dos mil diecinueve, previno a la promovente del amparo a efecto de que dentro del término de cinco días hábiles aclarara su demanda, con el apercibimiento que de no hacerlo dentro del plazo indicado, se tendría por no presentada, como se advierte de la siguiente transcripción:

"Primero. La fecha en que presentó la su (sic) 'escrito de petición, en incidente, en el que le reiteraba que se apliquen las medidas precautorias y cautelares, para el efectivo pago del cumplimiento del laudo.'

"Segundo. Qué medidas precautorias y cautelares solicitó.

"Tercero. Si le recayó algún acuerdo, decreto o resolución; la fecha de su emisión, y en su caso, la fecha y modo en que le fue notificado.

"Cuarto. Cuáles son las peticiones que en forma de promoción indica que: 'le he estado pidiendo que se ejecute el laudo, sin lograr un cambio a favor por parte de la Junta en comentario' que ésta omite atender.

"Quinto. Si les recayó algún acuerdo, decreto o resolución, la fecha de su emisión y, en su caso, la fecha y modo en que le fue notificado.

"En la inteligencia de que, además, deberá acompañar las copias necesarias de su escrito de aclaración para correr traslado a las partes, conforme al artículo 110 de la Ley de Amparo." (foja 21 vuelta ídem).



c) Posteriormente, mediante escrito recibido en la Oficialía de Partes del citado Juzgado de Distrito el seis de mayo del año en curso, la quejosa pretendió dar cumplimiento al requerimiento efectuado en autos, como se aprecia de las imágenes que a continuación se insertan:

SE SUPRIMEN IMÁGENES

d) Por auto de siete de mayo siguiente, el Juez de Distrito estimó que la quejosa, aquí recurrente, no había dado cumplimiento cabal a ninguno de los cinco puntos sobre los que versó la prevención que le realizara en auto de veintiséis de abril anterior, y dado que se encontraba transcurriendo el plazo de cinco días hábiles que le fue otorgado para ello, lo suspendió con la presentación del escrito de referencia, e hizo del conocimiento de aquélla que le restaban cuatro días para cumplir correctamente con la prevención. (fojas 35 y 36 ídem)

e) Luego, al haber transcurrido el plazo señalado sin que la quejosa, aquí recurrente, diera cabal cumplimiento a la prevención formulada, el a quo, por auto de veintiuno de mayo siguiente, hizo efectivo el apercibimiento y tuvo por no presentada la demanda de amparo. (foja 41 íbidem)

Hasta aquí los antecedentes del caso.

Puntualizado lo anterior, resulta ineficaz lo aducido por la recurrente en vía de agravios, puesto que las manifestaciones que vierte en ellos son dogmáticas en parte, y otras constituyen una reiteración de los conceptos de violación que hizo valer en la demanda de amparo, con los cuales no controvierte todas y cada una de las consideraciones contenidas en el acuerdo recurrido, pues no expone argumentación o razonamiento lógico jurídico alguno que controvierta las consideraciones del Juez de Distrito que motivaron su determinación de tener por no presentada la demanda de amparo.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 109/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, página 77, con número de registro digital: 166748, de rubro y texto siguientes:



"AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA. Conforme al artículo 88 de la Ley de Amparo, el recurrente debe expresar los agravios que le causa la sentencia impugnada, lo que se traduce en que tenga la carga, en los casos en que no deba suplirse la queja deficiente en términos del artículo 76 Bis de la ley de la materia, de controvertir los razonamientos jurídicos sustentados por el órgano jurisdiccional que conoció del amparo en primera instancia. Consecuentemente, son inoperantes los agravios que en el recurso de revisión reiteran los conceptos de violación formulados en la demanda, abundan sobre ellos o los complementan, sin combatir las consideraciones de la sentencia recurrida."

Además de los antecedentes antes narrados, se colige que el auto recurrido es objetivamente correcto.

Antes de establecer las razones por las que se arriba a dicha determinación, es pertinente puntualizar que al estar entrelazados el proveído de aclaración, el auto que determinó que subsistía el requerimiento y el último que tuvo por no presentada la demanda de amparo, todos pueden ser objeto de análisis en este medio de defensa, para desentrañar en su justa dimensión lo determinado por el Juez de Distrito.

Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia P./J. 97/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 21, Tomo VI, diciembre de 1997, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 197241, que dice:

"REVISIÓN EN CONTRA DEL AUTO QUE TIENE POR NO PRESENTADA LA DEMANDA DE AMPARO. ES MATERIA DE ELLA LA LEGALIDAD DEL ACUERDO QUE MANDA ACLARARLA O COMPLETARLA. Contra el auto que manda aclarar o completar la demanda de garantías, dictado con fundamento en el artículo 146 de la Ley de Amparo, no procede el recurso de queja porque no ocasiona, por sí mismo, un perjuicio irreparable, como lo exige la fracción VI del artículo 95 de la misma ley, en la medida que, de cumplimentarse lo prevenido, procedería la admisión de la demanda. El perjuicio irreparable sólo se produciría si el Juez de



Distrito, por estimar no cumplimentado o indebidamente cumplimentado el requerimiento formulado, tuviera por no presentada la demanda. Ahora bien, si contra el acuerdo preventivo no procede el recurso de queja y es el auto que tiene por no presentada la demanda el que actualiza ese perjuicio al promovente del amparo, en contra del cual procede el recurso de revisión, según lo previsto en la fracción I del artículo 83 de la citada ley, se concluye que en la revisión en contra del auto que tiene por no presentada la demanda puede plantearse y examinarse la legalidad del auto preventivo, cuyo incumplimiento es la base y fundamento de la determinación de tener por no interpuesta la demanda, en la que actualiza el perjuicio de la ilegalidad del auto preventivo."

Así como la tesis VI.1o.A.21 K (10a.), que se comparte, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, visible en la página 1708, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 3, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 2004300, que se lee:

"QUEJA EN CONTRA DEL AUTO QUE TIENE POR NO PRESENTADA LA DEMANDA DE AMPARO. ES MATERIA DE ELLA LA LEGALIDAD DEL ACUERDO QUE MANDA ACLARARLA O COMPLETARLA (APLICACIÓN DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Contra el auto que manda aclarar o completar la demanda de garantías, dictado con fundamento en el artículo 114 de la Ley de Amparo, no procede el recurso de queja porque no ocasiona, por sí mismo, un perjuicio irreparable, como lo exige el inciso e), fracción I del artículo 97 de la misma ley, en la medida en que, de cumplimentarse lo prevenido, procedería la admisión de la demanda. Así, el perjuicio irreparable sólo se produciría si el Juez de Distrito, por estimar no cumplimentado o indebidamente cumplimentado el requerimiento formulado, tuviera por no presentada la demanda. Ahora bien, si contra el acuerdo preventivo no procede el recurso de queja previsto en el inciso e), fracción I del artículo 97 de la ley de la materia y es el auto que tiene por no presentada la demanda el que actualiza ese perjuicio al promovente del amparo, en contra del cual procede dicho recurso conforme a lo dispuesto en el inciso a), fracción I del citado precepto legal, se concluye que en la queja en contra del auto que tiene por no presentada la demanda puede plantearse y examinarse la legalidad del auto preventivo, cuyo incumplimiento



es la base y fundamento de la determinación de tener por no interpuesta la demanda."

En ese sentido, para que pueda considerarse legal la sanción procesal impuesta por el Juez de amparo de tener por no presentada la demanda, debe tener como presupuesto una prevención justificada y procedente.

Ello se estima así, pues el artículo 114 de la Ley de Amparo establece que el órgano jurisdiccional mandará requerir al promovente que aclare su demanda, señalando con precisión en el auto relativo las deficiencias, irregularidades u omisiones que deban corregirse cuando: I. Hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda; II. Se hubiere omitido alguno de los requisitos que establece el artículo 108 de la ley de la materia; III. No se hubiere acompañado, en su caso, el documento que acredite la personalidad o éste resulte insuficiente; IV. No se hubiere expresado con precisión el acto reclamado; y, V. No se hubieren exhibido las copias necesarias de la demanda; y que en caso de que no se subsanen las irregularidades detectadas por el juzgador dentro del plazo de cinco días, la sanción procesal que dicho numeral prevé es que se tenga por no presentada la demanda.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el derecho humano a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de recurso efectivo, consagrado en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la *ratio* de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto.

Bajo ese parámetro, el Juez de Distrito debe requerir al quejoso para que enmiende su escrito inicial, sólo bajo apreciaciones justificadas y no ociosas, solicitándole que precise, entre otras cuestiones, el acto reclamado cuando éste resulte vago, ambiguo o confuso, o incluso contradictorio con lo narrado en sus



conceptos de violación, pues la sanción procesal prevista en el numeral invocado únicamente puede prosperar cuando tiene como presupuesto una prevención justificada, de lo contrario se vulneraría el mencionado derecho humano a la tutela judicial efectiva.

En el particular, como se evidenció, el acto reclamado se hizo consistir, en esencia, en la dilación procesal en la ejecución del laudo dictado en los autos del juicio laboral ***** del índice de la Junta Especial Número Ocho de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz, con sede en Boca del Río, porque dicha Junta omitió aplicar las medidas cautelares que ha solicitado para garantizar su cumplimiento y llevar a cabo los actos correspondientes que ha petitionado para lograr su ejecución, lo que resultó ambiguo o genérico y dio lugar a que el Juez Federal, acorde con lo dispuesto por el artículo 114, fracción IV, de la Ley de Amparo, realizara la prevención relativa.

Ello es así, pues la sola manifestación en el sentido de que la Junta responsable ha sido omisa en aplicar las medidas cautelares solicitadas o llevar a cabo los actos necesarios para la ejecución del laudo, resulta genérica, pues en el capítulo de actos reclamados, en el diverso de conceptos de violación o en alguna otra parte del recurso inicial, no precisó qué medida o providencia cautelar petitionó, ni qué promoción en concreto presentó ante la responsable solicitando la ejecución del laudo respectivo, que ésta hubiese dejado de atender sin causa justificada.

En efecto, para que una omisión se considere concreta es necesaria la existencia de:

a) Una causa generadora de un acto de autoridad, que se traduce en la existencia de un acto del gobernado o resolución de autoridad, que constriña a la responsable a emitir un acto en consecuencia.

b) Un deber específico de autoridad, que significa la existencia de una norma general o una resolución de autoridad, que obliga a la responsable a emitir un acto particularizado en correspondencia con la causa generadora; y

c) La omisión de cumplir con ese deber específico dentro de los términos señalados por la propia normatividad.



Respecto de la causa generadora del acto de autoridad, de la lectura de la demanda de amparo y del escrito de agravios se advierte que ésta se fincó en el señalamiento del laudo; sin embargo, si se parte de la base de que éste no contiene una orden concreta para que la autoridad responsable se pronuncie sobre alguna providencia cautelar o medida de apremio en específico para garantizar o lograr su ejecución, en términos de lo previsto por la Ley Federal del Trabajo, o de alguna otra prevista en un diverso ordenamiento y de que el procedimiento de ejecución es a petición del ejecutante y no oficioso; entonces, es de concluirse que el laudo no puede considerarse como causa generadora del acto de autoridad esperado.

Además, la circunstancia de que el artículo 940 de la Ley Federal del Trabajo establezca que los presidentes de la Juntas dictarán las medidas respectivas para proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y dictar las medidas procedentes, eso en modo alguno significa que deba proceder de determinada manera, porque el dictado de las medidas procedentes es una cuestión genérica a la que se le dará contenido específico dependiendo del caso concreto y la previa petición del ejecutante.

Lo anterior se advierte de las tesis de jurisprudencia 2a./J. 15/2011 (10a.) y 2a./J. 16/2011 (10a.), emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles en las páginas 2771 y 2772, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 4, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con números de registro digital: 2000011 y 2000025, que en su orden, respectivamente, dicen:

"EJECUCIÓN FORZOSA DE LAUDOS. AMPARO SOLICITADO CONTRA ACTUACIONES U OMISIONES EN ESA ETAPA. Conforme al artículo 950 de la Ley Federal del Trabajo, el procedimiento de ejecución forzosa del laudo inicia una vez transcurrido el término de 72 horas a que se refiere el numeral 945 de la propia Ley previa petición del ejecutante, siendo necesaria la intervención de éste en las diversas etapas que lo conforman. Ahora bien, de reclamarse en amparo indirecto, genéricamente, la omisión del Presidente de la Junta de proveer lo conducente para la ejecución forzosa del laudo, el juicio de amparo sería improcedente en términos de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con la fracción IV del numeral 74 del propio ordenamiento, porque el



acto reclamado sería jurídicamente inexistente al presentarse la demanda y además de realización incierta, en razón de que esas actuaciones están sujetas a la previa solicitud e impulso del ejecutante, razón por la cual no podría tenerse por actualizada la omisión genérica que en esos términos se atribuyera al Presidente ejecutor. Por el contrario, de reclamarse un acto u omisión en concreto, el análisis de la procedencia del juicio de amparo y, en su caso, del fondo del acto reclamado, así como los alcances de la eventual concesión de la protección federal solicitada, deberá constreñirse a los actos señalados por el quejoso y no abarcar aquellos actos futuros e inciertos que pudieran emitirse en el procedimiento de ejecución forzosa, pues éstos, al requerir el impulso e intervención del ejecutante, pudieran no llegar a materializarse." Énfasis añadido.

"PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN FORZOSA DEL LAUDO. ES NECESARIA LA INTERVENCIÓN DEL EJECUTANTE PARA EL INICIO Y PROSECUCIÓN DE ESTA ETAPA. El Título Quince de la Ley Federal del Trabajo regula los procedimientos de ejecución de los laudos en materia laboral, estableciendo la obligación del Presidente de la Junta de proveer oficiosamente al dictado de las medidas necesarias para que la ejecución sea pronta y expedita; sin embargo, el artículo 950 del indicado ordenamiento dispone la indispensable solicitud expresa del ejecutante para la apertura de la ejecución forzosa del laudo, mediante el dictado del auto de requerimiento y embargo, y los numerales 954, 957 y 965 de dicha ley prevén la intervención del ejecutante en diversas diligencias para la continuación de esa etapa, como lo son el señalamiento de los bienes en los cuales se va a ejecutar el laudo, la designación del depositario y su eventual cambio o remoción. De lo anterior se infiere que la ejecución forzosa del laudo no es una etapa que la autoridad deba y pueda seguir oficiosamente, máxime que en ella se generan los gastos lógicos y naturales de la ejecución; aunado a que el artículo 519, fracción III, de la propia ley establece que las acciones para solicitar la ejecución de los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los convenios celebrados ante ellas prescriben en dos años. Por las razones apuntadas no puede concederse el amparo y protección de la Justicia Federal para que se constriña al Presidente de la Junta responsable para que, una vez transcurridas las 72 horas a que se refiere el artículo 945 del indicado ordenamiento, oficiosamente provea lo conducente, dentro de los trámites y términos legales, a la ejecución forzosa del laudo."



Por tanto, como en el caso se reclamó de forma genérica la dilación u omisión de ejecutar el laudo dictado en el juicio laboral ***** , resulta evidente que la prevención realizada por el Juez Federal en el acuerdo de veintiséis de abril de dos mil diecinueve fue legal pues, al no haber expresado la quejosa, aquí recurrente, específicamente qué providencias cautelares o medios de apremio solicitó para que se garantizara o lograra el cumplimiento del laudo emitido en el juicio natural, y si a éstos recayó un acuerdo o determinación y la fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento de los mismos; es inconcuso que el órgano jurisdiccional no podía proveer sobre la procedencia de la demanda, dado que, se itera, la dilación en la ejecución del laudo fue reclamada de forma genérica; por tanto, se estima justificado que haya prevenido a la quejosa en los términos en que lo hizo a efecto de poder establecer los actos reclamados y la procedencia del juicio de amparo.

Por otra parte, también resulta objetivamente correcto que en el acuerdo de siete de mayo de dos mil diecinueve, el Juez Federal haya tenido por no cumplida a cabalidad la prevención formulada en el auto anterior, pues aunque la quejosa sí acató los tres primeros puntos sobre los que versó la prevención; lo cierto es que no cumplió a cabalidad los dos últimos puntos.

Ello se sostiene así, puesto que tanto en el escrito de demanda como en el aclaratorio, la parte quejosa, aquí recurrente, indicó que solicitó la aplicación de diversas medidas cautelares por escrito de ocho de enero de dos mil dieciocho. (fojas 12 y 27 del expediente en que se actúa)

Por otra parte, al desahogar la prevención señaló que las providencias cautelares solicitadas eran las previstas en el título catorce, capítulo XV, de la Ley Federal del Trabajo, específicamente las contempladas en el artículo 857, consistentes en el arraigo del demandado y el embargo precautorio. (fojas 27 y 28 ídem)

En cuanto al punto tercero, precisó que a su petición recayó el acuerdo de veintidós de febrero de dos mil dieciocho (fojas 12 y 29 ídem), y si bien no indicó la fecha en que éste le fue notificado, lo cierto es que ello se aprecia de la copia fotostática simple de la diligencia de notificación que de dicho acuerdo anexó



tanto a su escrito de demanda, como al aclaratorio, lo que ocurrió el diez de abril de dos mil diecinueve. (fojas 17, 18, 33 y 34 ídem)

No obstante lo anterior, por lo que se refiere a los puntos cuarto y quinto, fue correcto que el a quo los tuviera por no cumplidos y, por ende, que estimara subsistente el requerimiento y apercibimiento decretados por el resto del plazo que le fue otorgado a la parte quejosa, aquí recurrente, para que los desahogara a cabalidad.

Ello es así, puesto que, como se aprecia del escrito aclaratorio de seis de mayo de dos mil diecinueve, la parte recurrente no estableció de manera clara y específica cuáles fueron los actos que solicitó de la Junta responsable para que llevara a cabo la ejecución del laudo dictado en el juicio natural, y que ésta hubiese sido omisa en realizarlos, ni tampoco indicó si a su solicitud recayó o no algún proveído o determinación, ni la fecha en que, en su caso, le fue notificado; lo que conlleva establecer que fue correcto que, al menos por lo que a éstos dos últimos puntos se refiere, el Juez Federal tuviera por no cumplida la prevención de mérito y, por ende, que subsistiera el requerimiento y apercibimiento hasta tanto concluyera el plazo que se le había otorgado para ello.

Y dado que la parte promovente no cumplió a cabalidad dicha prevención, al no haber exhibido escrito alguno dentro del plazo legal que tenía para ello, fue correcto que el Juez Federal mediante acuerdo de veintiuno de mayo de esta anualidad, estimara procedente hacer efectivo el apercibimiento decretado en términos del artículo 114, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, en el sentido de tener por no presentada la demanda de amparo relativa.

No se inadvierte que de manera reiterada la parte recurrente, en vía de agravios, solicita la aplicación de la suplencia de la deficiencia de la queja; sin embargo, dicha figura jurídica no implica actuar al margen de la ley al declarar procedente lo improcedente cuando la parte quejosa no cumpla con prevenciones que estrictamente afectan la procedencia de dicha vía biinstancial de control constitucional, pues ello significaría modificar el régimen establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo previsto por la Ley de Amparo, respecto de la procedencia del juicio de amparo.



Sirve de apoyo, la tesis de jurisprudencia P./J. 7/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 7, Tomo XXIII, febrero de 2006, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 175753, con el rubro y texto siguientes:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. NO IMPLICA SOSLAYAR CUESTIONES DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS. De conformidad con el proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, el fin inmediato de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara inconstitucional una ley es salvaguardar y asegurar la supremacía de la Constitución. Ahora bien, una vez integrada la jurisprudencia, si fuera el caso de suplir la queja deficiente en el juicio de amparo en términos del artículo 76 Bis, fracción I, de la ley de la materia, aquélla podrá aplicarse, pero sin soslayar las cuestiones que afectan la procedencia del juicio de garantías, ya que la suplencia de mérito opera sólo respecto de cuestiones de fondo, esto es, una vez superados los motivos de improcedencia del juicio, pues sería absurdo pretender que por la circunstancia de que el acto reclamado se funde en una norma declarada inconstitucional tuviera que aceptarse la procedencia de todo juicio de amparo."

Dicho de otra manera, lo aquí determinado no implica que se le esté negando a la promovente del amparo su derecho fundamental de acceso a la justicia, pues la parte quejosa debe cumplir con los requisitos de procedencia establecidos en la ley de la materia y, en el caso a estudio, no cumplió con la prevención que se le hizo para establecer adecuadamente el acto reclamado y, por ende, la procedencia de la demanda de amparo.

Al respecto se cita, por lo ilustrativo de su contenido, la tesis aislada III.2o.C.3 K (10a.), que se comparte, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, visible en la página 2066, Libro XVI, Tomo 3, enero de 2013, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 2002537, cuya literalidad es la siguiente:



"IMPROCEDENCIA EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ANÁLISIS DE LAS CAUSAS RELATIVAS NO CONFIGURA UNA DENEGACIÓN DE JUSTICIA EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS Y 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), consagra como un derecho humano de toda persona el de la protección judicial, al establecer el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los Jueces o tribunales competentes, que ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la convención; en tanto que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza la tutela judicial efectiva, que se traduce en el derecho subjetivo público a favor de todo gobernado para acudir ante tribunales independientes e imparciales, a fin de plantear una pretensión o a defenderse de ella, para que dentro de los plazos legales, así como de manera expedita, mediante la previa instauración de un proceso en el que se respeten diversas formalidades esenciales, pueda resolverse aquella mediante la emisión de una sentencia y su posterior ejecución, razón por la cual, los órganos jurisdiccionales deben abstenerse de caer en formas o rigorismos jurídicos que obstaculicen un real y efectivo acceso a la justicia. Sobre esa base, se tiene que al estimarse el juicio constitucional como un medio extraordinario de defensa, el quejoso debe cumplir con los requisitos de su procedencia; lo cual, de ninguna manera implica que se le esté negando al promovente su derecho fundamental de acceso a la justicia, ya que si se permite acudir al juicio de amparo en todo momento, podría generar una saturación de los tribunales federales, en perjuicio del propio gobernado, así como un retardo generalizado en la administración de justicia con motivo de la interposición de interminables juicios de amparo; por ende, el análisis de las causales de improcedencia constituye un parámetro objetivo que cumple a cabalidad con el estándar internacional y que, no configura una denegación de justicia."

Por ende, es inatendible lo expuesto por la recurrente respecto a que el a quo debió suplirle la deficiencia de la queja en los temas de la prevención correlativa, en principio, porque como se dijo, la suplencia de la queja no implica soslayar cuestiones de procedencia del juicio de amparo.



De modo que si en el caso a estudio la parte quejosa no desahogó las prevenciones correlativas, entonces, resulta ajustada a derecho la determinación recurrida, en el sentido de tener por no presentada la demanda, en términos del segundo párrafo del artículo 114 de la Ley de Amparo.

Por último, no se hace mayor pronunciamiento en relación con los alegatos formulados por la recurrente (en los que intenta robustecer los agravios que hizo valer), toda vez que no existe obligación de abordar su examen de fondo en esta sentencia, ya que la figura de los alegatos no está expresamente regulada en la Ley de Amparo para el trámite del recurso de queja, como se constata del contenido de los artículos 97 a 103 del ordenamiento en consulta, que en su orden establecen lo siguiente:

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

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

"a) Las que admitan total o parcialmente, desechen o tengan por no presentada una demanda de amparo o su ampliación;

"b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional;

"c) Las que rehúsen la admisión de fianzas o contrafianzas, admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

"d) Las que reconozcan o nieguen el carácter de tercero interesado;

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional;

"f) Las que decidan el incidente de reclamación de daños y perjuicios;



"g) Las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado; y

"h) Las que se dicten en el incidente de cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo;

"II. Amparo directo, tratándose de la autoridad responsable, en los siguientes casos:

"a) Cuando omita tramitar la demanda de amparo o lo haga indebidamente;

"b) Cuando no provea sobre la suspensión dentro del plazo legal, conceda o niegue ésta, rehúse la admisión de fianzas o contrafianzas, admita las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar excesivas o insuficientes;

"c) Contra la resolución que decida el incidente de reclamación de daños y perjuicios; y

"d) Cuando niegue al quejoso su libertad caucional o cuando las resoluciones que dicte sobre la misma materia causen daños o perjuicios a alguno de los interesados."

"Artículo 98. El plazo para la interposición del recurso de queja es de cinco días, con las excepciones siguientes:

"I. De dos días hábiles, cuando se trate de suspensión de plano o provisional; y

"II. En cualquier tiempo, cuando se omita tramitar la demanda de amparo."

"Artículo 99. El recurso de queja deberá presentarse por escrito ante el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo.

"En el caso de que se trate de actos de la autoridad responsable, el recurso deberá plantearse ante el órgano jurisdiccional de amparo que deba conocer o haya conocido del juicio."



"Artículo 100. En el escrito de queja se expresarán los agravios que cause la resolución recurrida.

"En caso de que el escrito de expresión de agravios se presente en forma impresa, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes, señalando las constancias que en copia certificada deberán remitirse al órgano jurisdiccional que deba resolver el recurso. Esta exigencia no será necesaria en los casos que el recurso se presente en forma electrónica.

"Cuando no se exhiban las copias a que se refiere el párrafo anterior se requerirá al recurrente para que en el plazo de tres días lo haga; si no lo hiciera, se tendrá por no interpuesto el recurso, salvo que se trate de actos restrictivos de la libertad o que afecten intereses de menores o incapaces o de trabajadores o derechos agrarios de núcleos de población ejidal o comunal o de ejidatarios o comuneros en lo individual, o quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, en los que el órgano jurisdiccional expedirá las copias correspondientes."

"Artículo 101. El órgano jurisdiccional notificará a las demás partes la interposición del recurso para que en el plazo de tres días señalen constancias que en copia certificada deberán remitirse al que deba resolver. Transcurrido el plazo, enviará el escrito del recurso, copia de la resolución recurrida, el informe sobre la materia de la queja, las constancias solicitadas y las demás que estime pertinentes. Para el caso de que el recurso se hubiere interpuesto por la vía electrónica, se enviará el expediente electrónico.

"En los supuestos del artículo 97, fracción I, inciso b) de esta ley, el órgano jurisdiccional notificará a las partes y de inmediato remitirá al que corresponda, copia de la resolución, el informe materia de la queja, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes.

"Cuando se trate de actos de la autoridad responsable, el órgano jurisdiccional requerirá a dicha autoridad, el informe materia de la queja, en su caso la resolución impugnada, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes.



"La falta o deficiencia de los informes establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos.

"Recibidas las constancias, se dictará resolución dentro de los cuarenta días siguientes, o dentro de las cuarenta y ocho horas en los casos del artículo 97, fracción I, inciso b) de esta Ley."

"Artículo 102. En los casos de resoluciones dictadas durante la tramitación del amparo indirecto que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un perjuicio no reparable a alguna de las partes, con la interposición de la queja el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito está facultado para suspender el procedimiento, hecha excepción del incidente de suspensión, siempre que a su juicio estime que la resolución que se dicte en ella pueda influir en la sentencia, o cuando de resolverse en lo principal, se hagan nugatorios los derechos que pudiera hacer valer el recurrente en el acto de la audiencia."

"Artículo 103. En caso de resultar fundado el recurso se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío, salvo que la resolución implique la reposición del procedimiento. En este caso, quedará sin efecto la resolución recurrida y se ordenará al que la hubiere emitido dictar otra, debiendo precisar los efectos concretos a que deba sujetarse su cumplimiento."

Como se aprecia de los preceptos transcritos (que regulan en su totalidad la figura jurídica del recurso de queja, su tramitación y la manera en que debe analizarse ese medio de impugnación), no se prevé la figura de los alegatos, dado que la misma no fue incorporada por el legislador para ese efecto, como sí lo hizo, por ejemplo, para los juicios de amparo indirecto (cuando se celebra la audiencia constitucional, de conformidad con el artículo 124 de la Ley de Amparo) y directo (cuando las partes, conforme al numeral 181 del ordenamiento en consulta, cuentan con el término de quince días para presentar alegatos, o amparo adhesivo, según sea el caso); lo que se estima lógico, dada la naturaleza sumaria del recurso de queja, donde:

a) Se cuenta, por regla general, con el plazo de cinco días para presentar ese medio defensivo ante el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo, con las excepciones de hacerlo dentro de los dos días hábiles, cuando



se trate de suspensión de plano o provisional; o en cualquier tiempo, cuando se omita tramitar la demanda de amparo.

b) Una vez recibido el medio de impugnación de que se trata y, cumplidos todos los requisitos de su procedencia, el órgano jurisdiccional notificará a las partes la interposición del recurso para que en el plazo de tres días señalen constancias que en copia certificada deberán remitirse al que deba resolver. Transcurrido el plazo, se enviará el escrito del recurso, copia de la resolución recurrida, el informe sobre la materia de la queja, las constancias solicitadas; recibidas éstas, se dictará resolución dentro de los cuarenta días siguientes, o dentro de las cuarenta y ocho horas en los casos del artículo 97, fracción I, inciso b), de esta ley.

Lo antes reseñado pone de manifiesto que la figura de los alegatos no se encuentra expresamente regulada en el trámite del recurso de queja, por lo que este órgano colegiado no se encuentra obligado a pronunciarse sobre los que lleguen a formularse en esta instancia.

En esa tesitura, el estudio sólo debe concretarse a los agravios formulados en el escrito correspondiente, no así a los alegatos pues, se insiste, éstos no fueron contemplados por el legislador en el recurso de queja, dada la naturaleza sumaria de dicho procedimiento ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

En las relatadas consideraciones, al haber resultado ineficaces los motivos de disenso aquí analizados, procede declarar infundado el recurso de queja, sin demérito de que la parte recurrente, incluso, pueda accionar una nueva demanda de amparo, en caso de que llegara a concretarse una omisión específica de ejecución del laudo, pues de existir, sería de tracto sucesivo y no precluiría su oportunidad para hacerlo, sólo que el planteamiento debe hacerse correctamente.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

ÚNICO.—Se declara infundado el presente recurso de queja.

Notifíquese; por lista a la parte quejosa y recurrente, y al Ministerio Público de la adscripción; por oficio al Juzgado de Distrito con testimonio de la presente



resolución; anótese en el libro de gobierno y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados Jorge Sebastián Martínez García, Juan Carlos Moreno Correa y Jorge Toss Capistrán; el primero de los nombrados en su calidad de presidente y el segundo como ponente.

En términos de lo previsto en los artículos 11, fracción VI, 108, 113, 118 y demás aplicables en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ALEGATOS EN EL RECURSO DE QUEJA. AL NO ESTAR EXPRESAMENTE REGULADOS EN LA LEY DE AMPARO, NO EXISTE OBLIGACIÓN DE ABORDAR SU EXAMEN.

Hechos: Una de las partes presentó escrito de alegatos durante la tramitación del recurso de queja en el amparo.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que no existe obligación de abordar el examen de los alegatos formulados en el recurso de queja, al no estar expresamente regulados en la Ley de Amparo.

Justificación: De los artículos 97 a 103 de la Ley de Amparo (que regulan en su totalidad el recurso de queja), se advierte que no existe la figura de los alegatos, ya que no fue incorporada por el legislador, como sí lo hizo, por ejemplo, para los juicios de amparo indirecto (cuando se celebra la audiencia constitucional, de conformidad con el artículo 124) y directo (cuando las partes, conforme al precepto 181 cuentan con 15 días para presentar alegatos, o amparo adhesivo, según el caso); lo que se estima lógico, dada la naturaleza sumaria del recurso de queja, donde su trámite se limita a presentar el escrito de agravios dentro de los plazos establecidos en la propia ley y, cumplidos los requisitos de procedencia, el órgano jurisdiccional



notificará a las partes la interposición del recurso para que en el plazo de tres días señalen las constancias que en copia certificada deberán remitirse al que deba resolver. Transcurrido éste, se enviarán el escrito del recurso, la copia de la resolución recurrida, el informe sobre la materia de la queja y las constancias solicitadas y, una vez recibidas, se dictará resolución dentro de los cuarenta días, o dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes en los casos del artículo 97, fracción I, inciso b), de la citada ley. En esa virtud, el órgano colegiado no está obligado a pronunciarse sobre los alegatos que se formulen durante el trámite del recurso de queja, al no estar regulados expresamente para su trámite.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

VII.2o.T. J/15 K (11a.)

Queja 88/2019. 8 de agosto de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Carlos Moreno Correa. Secretaria: Silvia Valeska Soberanes Sánchez.

Queja 176/2019. Ayuntamiento Constitucional de Veracruz, Veracruz. 7 de febrero de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Carlos Moreno Correa. Secretaria: Anabel Morales Guzmán.

Queja 114/2019. 20 de febrero de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Alberto González Álvarez. Secretario: Ismael Martínez Reyes.

Queja 186/2021. Ayuntamiento Constitucional de Boca del Río, Veracruz. 20 de octubre de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Carlos Moreno Correa. Secretaria: Anabel Morales Guzmán.

Queja 17/2023. 29 de junio de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Navarro Plata, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado, en términos del artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, en relación con el diverso 40, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales. Secretaria: María Esther Neri Cruz.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



COMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA SOLICITUD DE TRASLADO VOLUNTARIO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE EJECUCIÓN DEL TERRITORIO Y FUERO DEL CENTRO PENITENCIARIO EN QUE SE ENCUENTRA LA PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD, AL SER UN ASPECTO DE TIPO ADJETIVO EQUIPARABLE A CUESTIONES DE INTERNAMIENTO.

CONFLICTO COMPETENCIAL 15/2023. SUSCITADO ENTRE EL JUZGADO DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES REGIÓN APATZINGÁN, MICHOACÁN Y EL JUZGADO PRIMERO DE DISTRITO ESPECIALIZADO EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO, CON COMPETENCIA EN EJECUCIÓN PENAL, ADSCRITO AL CENTRO DE JUSTICIA PENAL FEDERAL EN EL ESTADO DE MICHOACÁN. 18 DE MAYO DE 2023. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: JOSÉ VALLE HERNÁNDEZ. SECRETARIA: MINERBA NOEMÍ GARCÍA SANDOVAL.

CONSIDERANDO:

13. CUARTO.—Estudio y decisión. Este Tribunal Colegiado considera que la autoridad jurisdiccional legalmente competente para conocer de la solicitud de traslado voluntario planteada por el sentenciado *****, registrada inicialmente con el número de expediente ***** (ahora S.T. *****), es la Jueza Primero de Distrito Especializada en el Sistema Penal Acusatorio, con competencia en Ejecución Penal, adscrita al Centro de Justicia Penal Federal en Michoacán, con residencia en Morelia, como a continuación se explica.

14. La litis en el presente conflicto consiste en determinar cuál es la autoridad competente para conocer de la solicitud de traslado voluntario formulada por *****, quien de acuerdo con lo expresado en su ocurso, fue sentenciado por los delitos de homicidio calificado y homicidio en grado de tentativa, bajo las reglas del sistema penal acusatorio, en la causa *****, del índice del Juzgado de Oralidad Penal de la Tercera Región, en el Estado de Guanajuato, con residencia en Acámbaro.

15. Es pertinente precisar que la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial



de la Federación de dieciocho de junio de dos mil ocho, que entró en vigor el diecinueve de junio de dos mil once, introdujo el modelo penitenciario de reinserción social y judicialización del régimen de modificación y duración de penas.

16. La mencionada reforma constitucional tuvo como objeto reestructurar el sistema penitenciario, circunscribiendo la facultad de administrar las prisiones al Poder Ejecutivo y confiriendo al Poder Judicial la de ejecutar lo juzgado, con lo que se creó la figura de "Jueces de Ejecución de sentencias", que dependerán, obviamente, del correspondiente Poder Judicial. Con ello se pretendió, por un lado, evitar el rompimiento de una secuencia derivada de la propia sentencia, pues a partir de esta reforma será definitivamente el Poder Judicial, de donde ésta emanó, el que deba vigilar que la pena se cumpla estrictamente, en la forma como fue pronunciada en la ejecutoria y, por otro, acabar con la discrecionalidad de las autoridades administrativas, en torno a la ejecución de las sanciones y medidas impuestas.

17. En consecuencia, este nuevo enfoque implicó que todos los eventos de trascendencia jurídica acontecidos durante la ejecución de la pena que pudieran surgir a partir de la reforma constitucional, quedaran bajo la supervisión de la autoridad judicial en materia penal, tales como la aplicación de penas alternativas a la de prisión, los aspectos relacionados con los problemas que en su trato cotidianamente reciben los sentenciados, la concesión o cancelación de beneficios, la determinación de los lugares donde se debe cumplir la pena y situaciones conexas.⁷

⁷ Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 17/2012 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 18, de rubro y texto siguientes: "PENAS. SU EJECUCIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL, A PARTIR DEL 19 DE JUNIO DE 2011. Con la entrada en vigor el 19 de junio de 2011 de la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se introdujo el modelo penitenciario de reinserción social y judicialización del régimen de modificación y duración de las penas, al ponerse de manifiesto que no sería posible transformar el sistema penitenciario del país si la ejecución de las penas seguía bajo el control absoluto del Poder Ejecutivo; de ahí que para lograr esa transformación se decidió reestructurar el sistema, circunscribiendo la facultad de administrar las prisiones al Poder Ejecutivo y confiriendo exclusivamente al Poder Judicial la de ejecutar lo juzgado, para lo cual se creó la figura de los 'Jueces de ejecución de sentencias', que dependen del correspondiente Poder Judicial. Lo anterior pretende, por un lado, evitar el rompimiento de una secuencia derivada de la propia sentencia,



18. Por otro lado, de acuerdo con las reformas de la fracción XXI, inciso c), del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ publicadas en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión quedó facultado para expedir una legislación única en materia de ejecución de sanciones y dispuso en el primer párrafo del artículo transitorio segundo lo siguiente:

"Segundo. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis."

19. En esa tesitura, se tiene que el Constituyente dispuso que la legislación única (nacional) que en materia de ejecución de penas se emitiera, debería adquirir vigencia a más tardar el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

20. De acuerdo con el artículo primero transitorio de la Ley Nacional de Ejecución Penal,⁹ entró en vigor a partir del diecisiete de ese mes y año. Así, la

pues será en definitiva el Poder Judicial, de donde emanó dicha resolución, el que vigile el estricto cumplimiento de la pena en la forma en que fue pronunciada en la ejecutoria y, por otro, acabar con la discrecionalidad de las autoridades administrativas en torno a la ejecución de dichas sanciones, de manera que todos los eventos de trascendencia jurídica que durante la ejecución de la pena puedan surgir a partir de la reforma constitucional, quedan bajo la supervisión de la autoridad judicial en materia penal, tales como la aplicación de penas alternativas a la de prisión, los problemas relacionados con el trato que reciben cotidianamente los sentenciados, la concesión o cancelación de beneficios, la determinación de los lugares donde debe cumplirse la pena y situaciones conexas."

⁸ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"...

"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."

⁹ "Primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo a los artículos transitorios siguientes."



citada normativa, reglamentaria del artículo 18 constitucional, tiene por objeto establecer las normas que deben observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal y, finalmente, regular los medios para lograr la reinserción social.

21. Por su parte, el diverso artículo tercero transitorio de la citada legislación establece lo siguiente:

"Tercero. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, quedarán abrogadas la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y las que regulan la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas.

"Los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente ordenamiento, continuarán con su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable al inicio de los mismos, debiendo aplicar los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la presente ley, de acuerdo con el principio pro persona establecido en el artículo 1o. constitucional.

"A partir de la entrada en vigor de la presente ley, se derogan todas las disposiciones normativas que contravengan la misma."

22. Del referido texto se obtiene que a partir de la vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal, quedarán abrogadas las legislaciones –federal y estatales– que regulan la ejecución de sanciones penales, pero dichas normas pueden tener un efecto ultractivo sobre procesos de ejecución que se estuviesen desarrollando, pues los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor de dicho ordenamiento, continuarán con su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable al inicio de éstos, debiéndose aplicar los mecanismos de control jurisdiccional previstos en dicha Ley Nacional de Ejecución Penal, de acuerdo con el principio pro persona establecido en el artículo 1o. constitucional.

23. Además, la aplicación de esa ley nacional no se ciñe a los asuntos que causaron ejecutoria después de su entrada en vigor, sino que opera para los



procedimientos o actos que surjan en la etapa de ejecución durante la vigencia de ese ordenamiento, con independencia de que las causas penales correspondientes hayan causado estado antes de su entrada en vigor.

24. De otra manera, se correría el riesgo de dejar en un plano de desigualdad ante la ley, a personas con condiciones jurídicas idénticas (sentenciados ejecutoriados), sólo por el hecho de que las causas penales que respectivamente se instruyeron causaron estado en diferentes momentos, en relación con la entrada en vigor de la ley nacional, lo cual sería jurídicamente incorrecto.

25. Entonces, de una interpretación teleológica funcional del segundo párrafo del artículo tercero transitorio de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se obtiene que el vocablo "los procedimientos" no se refiere a los procedimientos de ejecución en sentido amplio, sino a todas aquellas incidencias y tramitaciones, en concreto, que dirimen cuestiones relacionadas con la ejecución penal.¹⁰

¹⁰ Es ilustrativa al respecto, la tesis XVI.1o.P.18 P (10a.), con número de registro digital: 2016097, localizable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 50, Tomo IV, enero de 2018, página 2185, de título, subtítulo y texto: "LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. ALCANCE DEL VOCABLO 'LOS PROCEDIMIENTOS' CONTENIDO EN SU ARTÍCULO TERCERO, PÁRRAFO SEGUNDO, TRANSITORIO. De conformidad con el segundo párrafo del artículo tercero transitorio de la Ley Nacional de Ejecución Penal, los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del ordenamiento, continuarán con su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable al inicio de los mismos. Ahora bien, esto no quiere decir que aquellos que se insten con posterioridad a su entrada en vigor no puedan dirimirse conforme a ésta, tan es así que el propio legislador derogó la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, así como las que regulan la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas. Pensar lo contrario, esto es, que los sentenciados conforme al sistema penal mixto, no pudieran acceder a los procedimientos previstos en la Ley Nacional de Ejecución Penal, ni a los mecanismos de control propios de los Jueces de ejecución que operan conforme a este nuevo paradigma, de conformidad con el principio pro persona, conduciría a concluir que los procedimientos ante los Jueces especializados de ejecución del anterior sistema, habrían de subsistir hasta en tanto se compurgara la última sentencia impuesta conforme al sistema penal mixto, lo que implicaría tener que esperar incluso décadas, antes de ver implementado en su totalidad el nuevo esquema de ejecución. Esto último que, contradeciría la visión del Constituyente y del legislador secundario, de encauzar el procedimiento relativo a un ámbito más garantista, congruente con los principios y derechos consagrados en la Constitución y tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte y acorde con los principios del sistema adversarial y oral. En congruencia con lo anterior, de una interpretación teleológico-funcional de ese artículo transitorio, se concluye que el vocablo 'los procedimientos', no se refiere a los procedimientos de ejecución en sentido amplio, sino a todas aquellas incidencias y tramitaciones, en concreto, que dirimen cuestiones relacionadas



26. Ello se explica, porque en la etapa de ejecución de sanciones penales existe una diversidad de procedimientos tendentes a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de quienes se encuentran cumpliendo una pena impuesta por una sentencia condenatoria ejecutoriada, con el objeto de que alcancen su pronta reinserción social, como por ejemplo, la solicitud de beneficios, la promoción de incidentes preliberacionales e, incluso, los traslados.

27. Esos procedimientos pueden surgir de manera accesoria o aleatoria o en cualquier momento al procedimiento ordinario de ejecución, por lo cual no puede impedirse la aplicación de esa ley nacional a aquellos sentenciados cuya causa penal haya causado estado antes de su entrada en vigor, sino que se debe aplicar la vigente al momento en el que se inició la incidencia y tramitación en concreto, que dirima cuestiones relacionadas con la ejecución penal.¹¹

con la ejecución penal. De este modo, acorde con la norma transitoria, una vez iniciados estos procedimientos específicos, deben concluirse conforme a los lineamientos previstos en las leyes de ejecución correspondientes, sin perjuicio de que los que se insten durante la vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se tramiten y diriman conforme a ésta. Sin soslayar que, aunque el precepto transitorio contiene aquella excepción, también previó la posibilidad que de conformidad con el principio pro persona establecido en el artículo 1o. constitucional, los mecanismos de control jurisdiccional ahí previstos deban aplicarse desde su entrada en vigor, dotando así de congruencia y plena funcionalidad al paradigma de ejecución ideado por el Constituyente."

¹¹ Es ilustrativa al respecto, la tesis I.1o.P.77 P (10a.), con número de registro digital: 2015519, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Tomo III, noviembre de 2017, página 2061, de rubro y texto siguientes: "LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. A PARTIR DE SU ENTRADA EN VIGOR, SUS DISPOSICIONES SON APLICABLES PARA LOS PROCEDIMIENTOS O ACTOS PROCEDIMENTALES QUE SURJAN EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE PENAS, CON INDEPENDENCIA DE QUE LA CAUSA PENAL DEL SENTENCIADO HAYA CAUSADO ESTADO ANTES DEL INICIO DE ESA VIGENCIA (INTERPRETACIÓN DE SU ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO). El artículo tercero transitorio de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que entró en vigor el 17 de junio de 2016, establece que a partir de su vigencia quedarán abrogadas las legislaciones –federal y estatales– que regulan la ejecución de sanciones penales, pero acotó que dichas normas podrían tener un efecto ultractivo sobre procesos de ejecución que se estuviesen desarrollando, pues precisó que los procedimientos que se encontraran en trámite a la entrada en vigor de dicho ordenamiento, continuarían con su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable al inicio de éstos, debiéndose aplicar los mecanismos de control jurisdiccional previstos en esa ley, de acuerdo con el principio pro persona establecido en el artículo 1o. constitucional. En ese tenor, cuando este precepto transitorio se refiere a 'los procedimientos', alude a aquellos actos procedimentales que pueden acontecer dentro de toda la etapa de ejecución de sentencia y que a la fecha de entrada en vigor de la ley indicada no habían finalizado, mas no a aquellos asuntos cuya sentencia condenatoria haya causado ejecutoria antes de su entrada en vigor y que, por ese motivo, tuviese que



28. De tal suerte, es válido establecer que la eficacia de la Ley Nacional de Ejecución Penal no es limitativa a las personas que fueron condenadas con posterioridad a su vigencia, ni está condicionada al sistema judicial en el que ello

aplicárseles forzosamente una de las legislaciones abrogadas en toda la etapa de ejecución. Esto, se explica, porque en la etapa de ejecución de sanciones penales, existe una diversidad de procedimientos tendentes a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de quienes se encuentran compurgando una pena impuesta por una sentencia condenatoria ejecutoriada, con el objeto de que alcancen su pronta reinserción social, como por ejemplo, la solicitud de beneficios, la promoción de incidentes preliberacionales e, incluso, medidas que no tienen relación directa con la pena impuesta, pero que sí repercuten en la reinserción social de la persona, como son los traslados administrativos, ya sea dentro del mismo centro de reclusión donde se halla interno el sentenciado o a uno diverso. Esos procedimientos pueden surgir de manera accesoria o aleatoria o en cualquier momento al procedimiento ordinario de ejecución, por lo cual, no puede impedirse la aplicación de esa ley nacional a aquellos sentenciados cuya causa penal haya causado estado antes de su entrada en vigor. Lo anterior, porque de acuerdo con el desenvolvimiento cronológico que ha tenido la reforma constitucional de 18 de junio de 2008, en la que se instauraron los principios relativos a la reinserción social y a la judicialización de la etapa de ejecución de penas, se colige que la voluntad del Constituyente Permanente fue que esos postulados logran su efectividad en la vida jurídica-social en la prontitud posible; tan es así, que desde esta enmienda—en su artículo quinto transitorio— se dieron plazos más reducidos (tres años o emisión de ley secundaria) para que los alcances jurídicos inmersos en los artículos 18 y 21 constitucionales fueran llevados a cabo. Posteriormente, el Poder Reformador de la Constitución, en la reforma de 8 de octubre de 2013 al artículo 73, fracción XXI, de la Ley Fundamental, depositó su confianza en la existencia de una legislación única en materia de ejecución de penas, con el propósito de que ésta fuera un mecanismo efectivo, eficaz y eficiente para lograr la materialización de los extremos en los que descansan los postulados citados, redujera la confrontación de criterios y se aplicara de manera uniforme en todo el país y en condiciones de igualdad para el sentenciado y demás intervinientes en el procedimiento. Por ende, si la Ley Nacional de Ejecución Penal representa para la Constitución General de la República, el medio idóneo para instrumentalizar los alcances de la reforma de 18 de junio de 2008, se insiste, en lo relativo a los principios relativos a la reinserción social y a la judicialización de la etapa de ejecución de penas; entonces, sus disposiciones deben aplicarse a todo procedimiento que acontezca dentro de la etapa de ejecución de sentencia y que a la fecha de su entrada en vigor no hubiesen comenzado, y no sólo a aquellos asuntos cuya sentencia condenatoria haya causado ejecutoria estando en vigor la referida ley especial. En otras palabras, la aplicación de esa ley nacional no se ciñe a los asuntos que causaron ejecutoria después de su entrada en vigor, sino que opera para los procedimientos o actos que surjan en la etapa de ejecución durante la vigencia de ese ordenamiento, con independencia de que las causas penales correspondientes hayan causado estado antes de su entrada en vigor. De otra manera, se correría el riesgo de dejar en un plano de desigualdad ante la ley, a personas con condiciones jurídicas idénticas (sentenciados ejecutoriados), sólo por el hecho de que las causas penales que respectivamente se les instruyeron causaron estado en diferentes momentos en relación con la entrada en vigor de la ley nacional, lo cual sería jurídicamente incorrecto. Además no influye a lo anterior el sistema de justicia penal con base en el cual el justiciable haya sido sentenciado (sistema mixto o tradicional, o bien, acusatorio oral), pues ni en la Constitución ni en la ley, existe un impedimento o restricción para que quienes se les fijó su situación jurídica conforme al sistema mixto o tradicional, puedan aplicárseles las disposiciones contenidas en la ley nacional; más aún cuando muchas figuras jurídicas que se instituyen en dicha legislación, en la actualidad ya se encuentran operando respecto de asuntos resueltos y provenientes del referido sistema que se encuentra abolido."



ocurrió, pues con independencia de la posibilidad material de cada entidad federativa para implementar el nuevo sistema de justicia penal, la ley busca homologar el marco normativo aplicable a las personas que se encuentran privadas de su libertad y a la ejecución de sentencias.

29. Bajo esa óptica, es dable considerar que en el caso concreto el procedimiento de ejecución relativo a la solicitud de traslado formulada por *****¹², debe tramitarse conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal, pues la misma se planteó el diez de octubre de dos mil veintidós,¹² es decir, durante la vigencia de dicho ordenamiento legal, que entró en vigor al día siguiente de su publicación –diecisiete de junio de dos mil dieciséis–.

30. Establecido lo anterior, es menester señalar que la Ley Nacional de Ejecución Penal prevé un supuesto especial de competencia previsto en el título segundo, capítulo V, denominado "Traslados", y en los numerales 50 y 57, párrafo primero, contempla los traslados voluntarios en los términos siguientes:

"Artículo 50. Traslados voluntarios. Los traslados voluntarios de las personas privadas de la libertad dentro del territorio nacional operarán cuando exista un acuerdo entre la entidad de origen y la entidad de destino o, en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación, de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 18 de la Constitución. En estos casos no podrá negarse el traslado cuando se acrediten los supuestos establecidos en el párrafo octavo del artículo 18 de la Constitución.

"Cuando exista el interés de una persona sentenciada para ser trasladada a otro Centro Penitenciario, el Juez de Ejecución requerirá su consentimiento expreso en presencia de la persona que sea su defensora. No procederá el traslado a petición de parte tratándose de personas sentenciadas por delitos de delincuencia organizada.

"Los traslados voluntarios de las personas privadas de la libertad a otro país operarán cuando exista un tratado internacional en términos de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 18 de la Constitución."

¹² Según se advierte del sello de recepción.



"Artículo 57. Competencia de controversias con motivo de traslados nacionales. Las controversias con motivo de los traslados nacionales podrán ser cono-cidas por el Juez de Ejecución del Centro Penitenciario de origen o por el Juez de Ejecución del Centro Penitenciario receptor competente, a prevención de quien conozca primero del asunto."

31. Resulta necesario precisar que el traslado voluntario solicitado no implica una cuestión sustantiva o de modificación de penas, al ser una cuestión de tipo adjetivo "equiparable" a las condiciones de internamiento, dado que no constituye una variante de la ejecución de la pena o de su modificación, duración o extinción.

32. Sin embargo, surge la interrogante respecto a la competencia territorial de las y los Jueces de Ejecución estatales o federales, tratándose de cuestiones inherentes a las condiciones de internamiento, entre las que se encuentra (por equiparación) el traslado solicitado.

33. Para resolver esa problemática, es necesario acudir a lo considerado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 567/2019, el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, donde al respecto estableció lo siguiente:

"80. Esta Primera Sala ya ha tenido oportunidad de efectuar un pronun-ciamiento sobre el juzgador federal o local competente para conocer de contro-versias no relacionadas con aspectos sustantivos de las penas impuestas a las personas privadas de su libertad personal, al resolver el conflicto competencial 3/2020, por lo que las consideraciones que aquí se realizan, siguen el sentido de esa ejecutoria.

"81. Respecto de la competencia de los y las Juezas de Ejecución para resolver controversias en el procedimiento de ejecución, el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal dispone:

"**Artículo 24.** Jueces de Ejecución.

"**El Poder Judicial de la Federación y órganos jurisdiccionales de las entidades federativas establecerán Jueces** que tendrán las competencias para



resolver las controversias con motivo de la aplicación de esta ley establecidas en el capítulo II del título cuarto de esta ley.

"Son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los Jueces (sic) **cuya circunscripción territorial se encuentre la persona** privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.

"Los Jueces de Ejecución tendrán la competencia y adscripción que se determine en su respectiva ley orgánica y demás disposiciones legales.

"La jurisdicción territorial de los Jueces de Ejecución se podrá establecer o modificar mediante acuerdos generales.' (lo resaltado no es de origen)

"82. Como se aprecia de dicho numeral, esa norma especial reconoce un criterio para la distribución de competencias. Esto es, la normativa, utilizando un criterio funcional, pues promueve el territorio como criterio atributivo de competencia para facilitar la cercanía del juzgador o juzgadora respecto a la resolución de la problemática específica.

"83. En los asuntos de donde deriva la presente contradicción se da la particularidad de que las personas privadas de libertad se encuentran internas en un centro federal de readaptación social en una entidad federativa distinta, a pesar de haber sido sentenciados por delitos locales.

"84. En ese sentido, la precisión normativa contenida en el numeral apenas transcrito sobre que conocen del procedimiento de ejecución los 'Jueces cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de libertad' no resuelve inmediatamente el problema en estudio, ya que en los asuntos cuyas ejecutorias resultan antagónicas, existe tanto un Juez federal como local que ejercen jurisdicción en dicha circunscripción territorial, aunque cada uno de ellos lo hace sobre su respectivo fuero federal o estatal. Esto obedece a que en un sistema federal como el nuestro, los fueros constitucional, federal y local pueden coexistir en un mismo territorio.

"85. Debe recordarse que, como lo refirió esta Primera Sala en el conflicto competencial 343/2017, en los casos de conflictos competenciales relativos a la



ejecución penal 'es menester hacer coherente tanto la competencia por razón de fuero (local), como la uniformidad de la legislación aplicable'.

"86. La uniformidad normativa implica que cuando el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal atribuye jurisdicción al juzgador en cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de libertad, lógicamente presupone que tal juzgador debe poder ejercer jurisdicción sobre el objeto de la litis.

"87. Esto es, que en el análisis de la competencia respectiva debe congeniar necesariamente el factor de competencia territorial con el fuero específico, porque la Ley Nacional de Ejecución Penal, si bien aplica en todo el territorio nacional en términos de los preceptos 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, y 2 de la norma secundaria en comentario, lo cierto es que no crea competencias eventuales o novedosas para que los y las juzgadoras de ejecución ejerzan jurisdicción sobre asuntos en los cuales no lo habían hecho o sobre legislaciones fuera de su marco competencial. De hecho, el propio artículo 24 remite para tal competencia a lo que 'se determine en su respectiva ley orgánica y demás disposiciones legales'.

"88. En los casos sencillos en que una persona haya sido sentenciada por un delito local o federal y compurgue su sanción en un centro penitenciario de la misma naturaleza, no cabe duda de que la competencia para conocer de potenciales impugnaciones a cuestiones administrativas se resuelve por el criterio territorial establecido en el referido numeral 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

"89. Esa norma especial no contempla expresamente una disposición específica para denotar el o la juzgadora competente para conocer de la impugnación de una cuestión de internamiento cuando la sentencia haya sido dictada en un fuero, pero se encuentre siendo ejecutada en un centro de readaptación correspondiente a otro fuero y territorio derivado de un convenio entre los respectivos Poderes Ejecutivos.

"90. En ese sentido es posible resolver el tema de esta contradicción de tesis atendiendo a la naturaleza de la normativa utilizada para resolver sobre cuestiones administrativas o de internamiento en un centro de reinserción social



(local o federal), las cuales corresponden a aquellas que regulan la actividad de ese centro de reclusión y que están dissociadas a las que motivaron la privación de la libertad de la persona interna, por lo que el juzgador que debe conocer de esas controversias es aquel del territorio en que se ubica ese centro, debido a que le corresponde la jurisdicción para aplicar los ordenamientos legales aplicables, con base en el principio de seguridad jurídica.

"91. Asimismo, dentro de los niveles de competencia reconocidos en nuestro sistema jurídico debe atenderse a la naturaleza de la autoridad de supervisión del centro y de la autoridad que determina las condiciones de internamiento, puesto que sus actos u omisiones son los que integran la litis en las controversias sobre tales cuestiones, lo que permite concluir que es el Juez local o federal dependiendo de si el centro penitenciario en cuestión es, de igual forma, local o federal, el que efectivamente cuenta con competencia legal para resolverlas.

"92. Bajo ese entendimiento, en los casos en que una persona haya sido sentenciada por un fuero (local o federal) pero cumpla su condena en un centro carcelario de fuero y territorio distintos, existe una división competencial. De manera que los temas relativos a las condiciones de internamiento (alimentación, vestido, agua, instalaciones adecuadas, programas de salud, trabajo, educación o alguna otra relacionada con la vida digna y segura a la persona privada de su libertad dentro del centro de reinserción social) deberán ser analizados por la autoridad judicial en el territorio y el fuero al que corresponda el centro de reclusión en el que la persona se encuentre privada de la libertad, pues de ello dependen las disposiciones normativas con base en las cuales se habrá de resolver el conflicto, como sería el reglamento del centro penitenciario y las demás cuestiones administrativas con base en las cuales se ordene su operación.

"93. Lo anterior es acorde con uno de los objetivos por los cuales fue expedida la Ley Nacional de Ejecución Penal, esto es, la transformación del sistema penitenciario a través de mecanismos y procedimientos eficientes, rápidos y sencillos que logren la reinserción social del sentenciado y la protección de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad por medio de los Jueces penales correspondientes.

"94. Ello obedece también a un principio de concentración, pues de adoptarse un criterio de competencia en función del fuero del órgano que emitió la



resolución que mantiene a la persona privada de su libertad, no se resolvería el problema en muchos otros supuestos, pues habrá casos en los que una persona se encuentre privada de su libertad con motivo de diversas causas penales, que se lleven ante órganos jurisdiccionales de distintos fueros, lo que generaría incertidumbre para la persona en reclusión, respecto de la autoridad a la que le corresponde acudir."

34. Tales consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia 1a./J. 10/2021 (11a.),¹³ emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS RELACIONADAS CON CONDICIONES DE INTERNAMIENTO. ES COMPETENTE PARA RESOLVERLAS LA JUEZA O EL JUEZ DE EJECUCIÓN DEL TERRITORIO Y FUERO DEL CENTRO PENITENCIARIO EN EL QUE SE ENCUENTRA LA PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias en torno a la Jueza o al Juez de Ejecución que es competente para conocer de una controversia judicial sobre las condiciones de internamiento de una persona privada de su libertad con motivo de una pena de prisión o prisión preventiva impuesta por un órgano jurisdiccional de un fuero y entidad federativa diversa de aquella que corresponde al centro penitenciario en el que se encuentra reclusa, en términos de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

"Criterio jurídico: La competencia para conocer de una controversia judicial sobre las condiciones de internamiento corresponde a la autoridad jurisdiccional de ejecución del mismo fuero y territorio del centro penitenciario en el que se encuentra la persona privada de su libertad, con independencia del fuero o entidad federativa en la que se emitió la determinación que restringió su libertad personal.

"Justificación: El artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal señala que son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal la auto-

¹³ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 1703.



ridad jurisdiccional en cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución. Dada la aplicación obligatoria de esa norma en todo el territorio nacional, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, y 2 de la ley nacional de referencia, se debe entender que la norma en análisis contempla también una distinción por razón de fuero, pues en un sistema federal como el nuestro, los fueros constitucional, federal y local pueden coexistir en un mismo territorio. En esas condiciones, cuando se promueva una controversia judicial relativa a las condiciones de internamiento en un centro penitenciario, la distinción del fuero competente para conocer de la misma deberá resolverse en atención al que corresponda con el del centro penitenciario en el que se encuentre la persona privada de su libertad, pues es el órgano judicial competente para resolver sobre la legalidad de las disposiciones normativas con base en las cuales se habrá de resolver el conflicto, como sería el reglamento del centro penitenciario y las demás condiciones administrativas que sirvan de sustento para ordenar su operación. Esto obedece también a un principio de concentración, pues de adoptarse un criterio de competencia en función del fuero del órgano que emitió la resolución que mantiene a la persona privada de su libertad, no se resolvería el problema en muchos otros supuestos, pues habrá casos en los que una persona se encuentre privada de su libertad con motivo de diversas causas penales que se lleven ante órganos jurisdiccionales de distintos fueros, lo que generaría incertidumbre para la persona en reclusión, respecto de la autoridad a la que debe acudir para oponer la controversia."

35. De modo que, siguiendo la doctrina de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considera que en la especie la autoridad jurisdiccional competente, por razón de fuero, para conocer de la solicitud de traslado formulada por ***** , es la Jueza Primero de Distrito Especializada en el Sistema Penal Acusatorio, con competencia en Ejecución Penal, adscrita al Centro de Justicia Penal Federal en Michoacán, por tener jurisdicción sobre las autoridades y el centro penitenciario donde el procesado solicitante del traslado se encuentra privado de la libertad –Centro Federal de Readaptación Social Número 17 CPS- Michoacán, con sede en Buenavista Tomatlán–, pues de ello dependen las disposiciones normativas con base en las cuales se habrá de resolver el conflicto, como sería el reglamento del centro penitenciario y las demás cuestiones



administrativas con base en las cuales se ordene su operación –que en este caso son federales–; aunado a que las cuestiones administrativas o de internamiento en un centro de reinserción social corresponden a aquellas que regulan la actividad de ese centro y están dissociadas a las que motivaron la privación de la libertad de la persona interna.

36. Además, con ello se cumple uno de los objetivos por los cuales fue expedida la Ley Nacional de Ejecución Penal, esto es, la transformación del sistema penitenciario a través de mecanismos y procedimientos eficientes, rápidos y sencillos que logren la reinserción social del encausado y la protección de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad por medio de los Jueces penales correspondientes; aunado a que dicha determinación obedece al principio de concentración, pues de adoptarse un criterio de competencia en función del fuero del órgano que emitió la resolución que mantiene a la persona privada de su libertad, no se resolvería el problema en muchos otros supuestos, pues habrá casos en los que una persona se encuentre privada de su libertad con motivo de diversas causas penales, que se lleven ante órganos jurisdiccionales de distintos fueros, lo que generaría incertidumbre para la persona en reclusión, respecto de la autoridad a la que le corresponde acudir.

37. A lo que se suma que la propia Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el conflicto competencial 3/2020, estableció criterio sobre la administración de la vida penitenciaria e hizo una distinción entre los procedimientos de ejecución existentes, los cuales dividió de la forma siguiente:

I. Los que tienen implicaciones sustantivas, siendo aquellos en los que el conflicto o cuestión a resolver se encuentra íntimamente ligada con la modificación y duración de la pena, por lo que las normas y autoridades que las aplican deben ser del mismo fuero que las utilizadas para su imposición; y,

II. Las relacionadas con condiciones de internamiento que tienen que ver con la administración de la vida penitenciaria, cuestiones de organización fáctica que compete a la administración pública federal y local, en los que las autoridades que las conocen deben guardar congruencia en cuestión de fuero entre sí.



38. En consecuencia, el Alto Tribunal determinó que en los casos en que una persona fue sentenciada por un fuero (local o federal), pero cumpla su sentencia en otro, existe escisión competencial para su conocimiento, lo cual implica que los aspectos sustantivos (como la modificación de penas) son competencia exclusiva del fuero bajo el cual se impusieron, pero las cuestiones de internamiento –como la determinación relativa al lugar en que debe ejecutarse la pena de prisión– deberán ser controladas por un Juez del mismo fuero del centro penitenciario en que se encuentre recluido el sentenciado.

39. Las consideraciones anteriores dieron origen a la tesis 1a. XLIII/2020 (10a.),¹⁴ que dispone lo siguiente:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS MEDIOS ORDINARIOS DE IMPUGNACIÓN INTERPUESTOS EN CONTRA DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS IMPUESTAS DURANTE LA FASE DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA A UN SENTENCIADO POR UN DELITO FEDERAL, INTERNO EN UN CENTRO DE READAPTACIÓN SOCIAL ESTATAL. CORRESPONDE AL JUEZ LOCAL DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES.

"Hechos: Un Juez de Distrito especializado y una Jueza de Ejecución de Sanciones Penales Local, no aceptaron la competencia, por razón de fuero, para conocer de la controversia planteada en contra de las sanciones disciplinarias impuestas a un sentenciado por un delito federal interno en un Centro de Readaptación Estatal.

"Criterio jurídico: Se considera que el Juez competente para resolver la impugnación de las sanciones disciplinarias impuestas a un sentenciado por un delito federal compurgando su pena en un Centro de Readaptación local es el Juez de Ejecución Estatal, por ejercer jurisdicción sobre las autoridades y la normativa estatal objeto de la controversia.

¹⁴ Registro digital: 2022395. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia: Penal. Tesis: 1a. XLIII/2020 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 80, noviembre de 2020, Tomo I, página 945. Tipo: Aislada.



"Justificación: Ello porque el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal reconoce como criterio de distribución competencial el territorial, sin embargo, no contiene una disposición específica para denotar el juzgador competente cuando la sentencia haya sido dictada en un fuero, pero se ejecute en un Centro de readaptación correspondiente a otro. Dada la naturaleza local de la normativa utilizada para imponer sanciones administrativas en un Centro de Readaptación Estatal, de la autoridad de supervisión del centro y de la autoridad que las impone, la litis en una controversia sobre tales sanciones es estrictamente local. Por tanto, un Juzgador Federal únicamente puede analizar los aspectos relacionados con la naturaleza sustantiva de la pena (modificación y duración de la sanción) si el sentenciado se encuentra interno en un Centro Penitenciario Estatal, pues carece de competencia para analizar la infracción a la normatividad estatal y de jurisdicción para vincular a autoridades de fuero distinto cuando ejerce su función jurisdiccional ordinaria. Luego, en los casos en que una persona haya sido sentenciada por un fuero (local o federal) pero cumpla su sentencia en otro, existe una escisión competencial, toda vez que los aspectos sustantivos (como los beneficios preliberacionales que implican disposición material de la pena) son competencia exclusiva del fuero bajo el cual fue sentenciado, pero las potenciales sanciones administrativas impuestas por la autoridad penitenciaria deberán ser analizadas en el fuero al que corresponda el Centro de Readaptación Social en el que compurgue su sentencia." (lo resaltado es propio)

40. En el caso, la solicitud planteada sobre traslado voluntario es estrictamente federal, ya que la litis en una controversia de tal naturaleza, se ciñe a verificar el comportamiento del procesado o sentenciado y el cumplimiento respecto a la normatividad del centro penitenciario en que se encuentra, lo que excluye, por tanto, el examen de un aspecto sustantivo de la pena.

41. En efecto, conforme a los artículos 18, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la procedencia de la petición está condicionada a que el sentenciado no requiera de medidas especiales de seguridad y que exista convenio entre el centro penitenciario de origen y el de destino.

42. Aspectos que, en términos de los artículos 31 y 37 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se vinculan a la clasificación de personas internas, así como



a la seguridad y gobernabilidad del centro penitenciario, es decir, cuestiones internas del centro carcelario que tienen relación con la vida digna y segura en reclusión.

43. Como resultado de ello, al actuar el centro penitenciario en ejercicio de sus potestades y obligación de garantizar la vida digna y segura en reclusión, la competencia para el conocimiento de la solicitud de traslado voluntario recae en el Juez de Ejecución que controla el centro penitenciario en que guarda reclusión el sentenciado, pues los aspectos señalados para decidir su procedencia, tienen íntima relación con temas de internamiento, propios del lugar de reclusión del solicitante, el que se rige por autoridades y reglamentación propia de su fuero.

44. Lo anterior guarda congruencia, incluso, con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, pues su contenido es expreso y preciso en fincar la competencia en este tipo de asuntos en el juzgador que tenga jurisdicción en el lugar donde el condenado se encuentre interno, con independencia de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.

45. En ese sentido, se sostiene que la autoridad jurisdiccional competente para conocer de la solicitud de traslado voluntario presentada por el sentenciado ***** , es la Jueza Primero de Distrito Especializada en el Sistema Penal Acusatorio, con competencia en Ejecución Penal, adscrita al Centro de Justicia Penal Federal en Michoacán, dado que aquél se encuentra recluso en el Centro Federal de Readaptación Social Número "17 CPS-Michoacán", con sede en Buena Vista Tomatlán, lugar donde la citada juzgadora federal ejerce jurisdicción.

46. Al respecto, no es inadvertido el hecho de que los traslados afectan de manera indirecta la libertad de los sentenciados; sin embargo, las razones que hacen procedente el mismo se refieren a cuestiones de clasificación de la persona privada de la libertad, gobernabilidad del centro, así como la forma en que se organiza y administra el centro carcelario; entonces, atento a su íntima relación a temas de internamiento, propios del fuero al que pertenece el centro de readaptación social, son los Jueces de Ejecución que controlan el actuar de las autoridades penitenciarias en que se encuentran los sentenciados, las autoridades que deben conocer y resolver sobre la legalidad de su procedencia.



47. Por otra parte, es innecesario verificar la competencia territorial de la Jueza Primero de Distrito Especializada en el Sistema Penal Acusatorio, con competencia en Ejecución Penal, adscrita al Centro de Justicia Penal Federal en Michoacán, atento a que en términos del artículo 6 del Acuerdo General 26/2016 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal¹⁵, que crea el Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Michoacán, con residencia en Morelia, en relación con el punto tercero del Acuerdo General 29/2019, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona disposiciones de diversos Acuerdos Generales, para establecer la adscripción de los Jueces de Distrito con competencia en Ejecución, en los Centros de Justicia Penal Federal, los Jueces de Distrito Especializados en el Sistema Penal Acusatorio, con competencia en Ejecución Penal, tienen jurisdicción territorial en la totalidad del Estado de Michoacán, es decir, el juzgador competente ejerce jurisdicción en el lugar donde ahora se encuentra privada de la libertad la persona que instó la solicitud de traslado voluntario.

48. No pasa desapercibido para este tribunal que la Jueza Primero de Distrito Especializada en el Sistema Penal Acusatorio, con competencia en Ejecución Penal, adscrita al Centro de Justicia Penal Federal en Michoacán, invoca como fundamento a su determinación, la jurisprudencia emitida por el Pleno de Circuito en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, de rubro: "COMPETENCIA PARA RESOLVER RESPECTO DE UNA SOLICITUD DE TRASLADO VOLUNTARIO, POR UNA PERSONA PRIVADA DE SU LIBERTAD, FORMULADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. AL TRATARSE DE UN ACTO DE NATURALEZA SUSTANTIVA, CORRESPONDE A LOS JUECES DE EJECUCIÓN QUE EJERCEN JURISDICCIÓN EN EL CENTRO DE RECLUSIÓN Y QUE TIENEN EL FUERO RELATIVO AL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE ORDENÓ LA PRISIÓN PREVENTIVA O EMITIÓ LA SENTENCIA CONDENATORIA MOTIVO DEL INTERNAMIENTO.";¹⁶ sin embargo, tal criterio no resulta vinculante para este tribunal, pues su obligatoriedad se

¹⁵ "Artículo 6. La jurisdicción territorial de los juzgadores del Centro comprenderá el Estado de Michoacán, con la totalidad de sus Municipios."

¹⁶ Registro digital: 2025629. Instancia: Plenos de Circuito. Undécima Época. Materia: Penal. Tesis: PC.XIII.P.L. J/1 P (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 20, Tomo II, diciembre de 2022, página 1837. Tipo: Jurisprudencia.



concreta para los órganos jurisdicciones que se ubiquen dentro de su Circuito, esto es, el Decimotercer Circuito.

49. Corolario de lo expuesto, se insiste que es legalmente competente para conocer de la solicitud de traslado voluntario formulada por el sentenciado ***** , la Jueza Primero de Distrito Especializada en el Sistema Penal Acusatorio, con competencia en Ejecución Penal, adscrita al Centro de Justicia Penal Federal en Michoacán, pues ejerce jurisdicción en el Centro Federal de Readaptación Social Número "17 CPS- Michoacán", con sede en Buenavista Tomatlán, donde aquél se encuentra recluido, de conformidad con el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe conflicto competencial.

SEGUNDO.—Se declara que la Jueza Primero de Distrito Especializada en el Sistema Penal Acusatorio, con competencia en Ejecución Penal, adscrita al Centro de Justicia Penal Federal en Michoacán, con sede en Morelia, es legalmente competente para conocer de la solicitud de traslado voluntario formulada por el sentenciado ***** (número de expediente ***** , que ahora a la solicitud de traslado S.T. *****), por lo que se ordena remitirle los autos respectivos.

Notifíquese; publíquese; con testimonio de esta resolución remítanse los autos a la Jueza Primero de Distrito Especializada en el Sistema Penal Acusatorio, con competencia en Ejecución Penal, adscrita al Centro de Justicia Penal Federal en Michoacán, con sede en Morelia (contendiente declinado), a favor de quien se fincó la competencia, haciéndolo del conocimiento del (declinante) Juez de Ejecución de Sanciones Penales Región Apatzingán, Michoacán, para los efectos a que haya lugar y, en su oportunidad, archívese el presente asunto como concluido, previas anotaciones de ley.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, presidente Froylán Muñoz Alvarado, José Valle Hernández y David Huerta Mora, siendo ponente el segundo de los mencionados; quienes firman de conformidad con



el artículo 184, segundo párrafo, de la Ley de Amparo en vigor, en unión de la secretaria de Acuerdos licenciada Ileri Amezcua Estrada, que da fe.

En términos de los artículos 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 567/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 1665, con número de registro digital: 30093.

Los Acuerdos Generales del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal 29/2019, que reforma y adiciona disposiciones de diversos acuerdos generales para establecer la adscripción de los Jueces de Distrito con competencia en ejecución, en los Centros de Justicia Penal Federal y 26/2016, que crea el Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Michoacán, con residencia en Morelia citados en esta sentencia, aparecen publicados en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2019 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 73, Tomo II, diciembre de 2019, página 1487 y 29, Tomo III, abril de 2016, página 2684, con números de registro digital: 5446 y 2848, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia PC.XIII.P.L. J/1 P (11a.) y aisladas 1a. XLIII/2020 (10a.), I.1o.P.77 P (10a.) y XVI.1o.P.18 P (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas, 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 horas, 10 de noviembre de 2017 a las 10:21 horas y 26 de enero de 2018 a las 10:27 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA SOLICITUD DE TRASLADO VOLUNTARIO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. SE SURTE EN FAVOR DEL JUEZ DE EJECUCIÓN DEL TERRITORIO Y FUERO DEL CENTRO PENITENCIARIO EN



QUE SE ENCUENTRA LA PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD, AL SER UN ASPECTO DE TIPO ADJETIVO EQUIPARABLE A CUESTIONES DE INTERNAMIENTO.

Hechos: Las personas juzgadoras de ejecución contendientes sustentaron posturas contrarias en relación con quién era competente para conocer, por razón de fuero, de una solicitud de traslado voluntario en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, iniciada por una persona privada de la libertad en un centro penitenciario federal, con motivo de una pena impuesta por un órgano jurisdiccional de un fuero y entidad federativa diversos de los que corresponden a dicho lugar de reclusión, pues mientras el juzgador local determinó que al tratarse de una condición de internamiento, el competente era el Juez que vigila dicho centro, el federal consideró que debía serlo un Juez de Ejecución del mismo fuero del que impuso la pena al sentenciado, al ser una cuestión sustantiva de ésta, porque se modificaría el lugar donde se debe cumplir la restricción de la libertad.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que la competencia para conocer de una petición de traslado voluntario en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se surte en favor del Juez de Ejecución del territorio y fuero del centro penitenciario en que se encuentra la persona privada de la libertad, al margen del fuero o entidad federativa donde se impuso la pena privativa de la libertad, al ser una cuestión de tipo adjetivo equiparable a cuestiones de internamiento.

Justificación: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 567/2019, que dio origen a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 10/2021 (11a.), estableció que cuando se promueva una controversia judicial relativa a las condiciones de internamiento en un centro penitenciario, la distinción del fuero competente para conocerla deberá resolverse en atención al que corresponda al centro penitenciario en que se encuentre la persona privada de su libertad, pues es el órgano judicial competente para resolver sobre la legalidad de las disposiciones normativas con base en las cuales se habrá de resolver el conflicto, como serían el reglamento del centro penitenciario y las demás condiciones administrativas que sirvan de sustento para ordenar su operación; aunado a que las cuestiones de internamiento están disociadas de las que motivaron la privación de la libertad de la persona interna; asimismo, al resolver el con-



flicto competencial 3/2020, fijó criterio para distinguir la competencia de una persona juzgadora de ejecución conforme a la naturaleza del acto que se somete a su consideración –implicaciones sustantivas o de condiciones de internamiento–. Atento a lo anterior, es factible establecer que el traslado es una cuestión de tipo adjetivo equiparable a cuestiones de internamiento y, en ese caso, la persona juzgadora de ejecución competente para conocer del traslado voluntario de una persona privada de la libertad es el Juez que vigila ese centro de internamiento, pues es el órgano judicial competente para resolver sobre la legalidad de las disposiciones normativas con base en las cuales se habrá de resolver el conflicto, como serían el reglamento del centro penitenciario y las demás condiciones administrativas que sirvan de sustento para ordenar su operación. Con lo que además se cumple con uno de los objetivos por los cuales fue expedida la Ley Nacional de Ejecución Penal, esto es, la transformación del sistema penitenciario a través de mecanismos y procedimientos eficientes, rápidos y sencillos que logren la reinserción social del sentenciado y la protección de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, aunado a que dicha determinación obedece al principio de concentración, pues de adoptarse un criterio de competencia en función del fuero del órgano que emitió la resolución que mantiene a la persona privada de su libertad, no se resolvería el problema en muchos otros supuestos, pues habrá casos en los que una persona se encuentre privada de su libertad con motivo de diversas causas penales, que se lleven ante órganos jurisdiccionales de distintos fueros y entidades federativas, lo que generaría incertidumbre jurídica para la persona en reclusión respecto de la autoridad a la que debe acudir a realizar su solicitud de traslado voluntario.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. XI.P. J/3 P (11a.)

Conflicto competencial 25/2022. Suscitado entre el Juzgado de Ejecución de Sanciones Penales Región Apatzingán, Michoacán y el Juzgado Primero de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, con competencia en Ejecución Penal, adscrito al Centro de Justicia Penal Federal en Michoacán, con residencia en Morelia. 27 de octubre de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Froylán Muñoz Alvarado. Secretario: Víctor Jesús Solís Maldonado.

Conflicto competencial 2/2023. Suscitado entre el Juzgado de Ejecución de Sanciones Penales Región Apatzingán, Michoacán y el Juzgado Primero de



Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, con competencia en Ejecución Penal, adscrito al Centro de Justicia Penal Federal en Michoacán, con residencia en Morelia. 26 de enero de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Froylán Muñoz Alvarado. Secretario: Víctor Jesús Solís Maldonado.

Conflicto competencial 8/2023. Suscitado entre el Juzgado de Ejecución de Sanciones Penales Región Apatzingán, Michoacán y el Juzgado de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, con competencia en Ejecución Penal, adscrito al Centro de Justicia Penal Federal en Michoacán, con residencia en Morelia. 24 de marzo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Froylán Muñoz Alvarado. Secretario: Víctor Jesús Solís Maldonado.

Conflicto competencial 13/2023. Suscitado entre el Juzgado de Ejecución de Sanciones Penales Región Apatzingán, Michoacán y el Juzgado de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, con competencia en Ejecución Penal, adscrito al Centro de Justicia Penal Federal en Michoacán, con residencia en Morelia. 4 de mayo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: David Huerta Mora. Secretario: Roberto César Morales Corona.

Conflicto competencial 15/2023. Suscitado entre el Juzgado de Ejecución de Sanciones Penales Región Apatzingán, Michoacán y el Juzgado Primero de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, con competencia en Ejecución Penal, adscrito al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Michoacán. 18 de mayo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: José Valle Hernández. Secretaria: Minerba Noemí García Sandoval.

Nota: La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 567/2019 y la tesis de jurisprudencia 1a./J. 10/2021 (11a.), de rubro: "CONTROVERSIAS RELACIONADAS CON CONDICIONES DE INTERNAMIENTO. ES COMPETENTE PARA RESOLVERLAS LA JUEZA O EL JUEZ DE EJECUCIÓN DEL TERRITORIO Y FUERO DEL CENTRO PENITENCIARIO EN EL QUE SE ENCUENTRA LA PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD." citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, páginas 1665 y 1703, con números de registro digital: 30093 y 2023554, respectivamente.

El criterio contenido en esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de criterios 13/2023, pendiente de resolverse por la Primera Sala.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 1a./J. 1/2019 (10a.), DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, NO PUEDE APLICARSE EN PERJUICIO DEL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS SI ÉSTE PRESENTA SU DEMANDA ANTE UN JUEZ DE UNA JURISDICCIÓN DISTINTA A LA DE SU DOMICILIO PARTICULAR CON BASE EN LO PACTADO EN EL CONTRATO DE ADHESIÓN.

AMPARO DIRECTO 667/2022. 7 DE OCTUBRE DE 2022.
UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: WALTER ARELLANO
HOBELSBERGER. SECRETARIA: MARÍA DE LA LUZ RANGEL G.

CONSIDERANDO:

SEXTO.—Son fundados los motivos de inconformidad que expresa el quejoso en una parte de los conceptos de violación primero, segundo y tercero, consistentes en que:

– Es cierto que existe la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", pero la autoridad responsable dejó de tomar en cuenta que, en la especie, quien promueve la demanda es el actor en su carácter de cuentahabiente y no la institución bancaria demandada; por lo que es el actor y hoy quejoso como usuario del servicio financiero, quien ha manifestado su voluntad expresa de presentar su demanda en la Ciudad de México.

– La citada Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 192/2018, cuyo objeto de estudio se centró en determinar cuál es la autoridad competente para conocer de juicios orales mercantiles, en caso de que los suscriptores de los contratos de servicios bancarios fundatorios de la acción estipulen la renuncia al fuero que la ley concede con base en la sumisión expresa a que alude el artículo 1093 del Código de Comercio.



– Al respecto, dicha Sala estimó que si bien es cierto que el consumidor es libre para otorgar su consentimiento en los contratos de adhesión, también lo es que en dichas relaciones éste necesariamente se ubica en una posición de vulnerabilidad frente al proveedor, por lo que había de atenderse a la naturaleza del contrato de adhesión frente al derecho de acceso a la justicia; de tal suerte que las cláusulas de los contratos de adhesión deben interpretarse a la luz de los derechos del usuario, buscando equilibrar la situación de desventaja en que se encuentra frente al proveedor del servicio financiero; de ahí que el pacto de sumisión expresa contenido en un contrato bancario de adhesión debe ser interpretado y aplicado de la manera en que más favorezca el derecho de acceso a la justicia del usuario, quien se encuentra frente a la institución bancaria en una posición de vulnerabilidad; y partiendo de esa base, la cláusula de sumisión expresa no resultará aplicable a las estipuladas en los contratos bancarios de adhesión cuando se advierta vulneración al derecho de acceso a la impartición de justicia del cuentahabiente o usuario del servicio financiero.

– En la especie, fue el propio quejoso en su carácter de cuentahabiente quien se sometió a la jurisdicción del Juez Federal, el que estimó carecer de competencia en razón de territorio, en virtud de que la parte actora tiene su domicilio en el Estado de *****; situación que de acuerdo con dicho Juez dificultaría su comparecencia al juzgado de origen a deducir sus derechos.

– Sin embargo, no debe pasarse por alto la circunstancia de que fue el propio usuario del servicio financiero quien al amparo de la cláusula de sumisión expresa se sometió de forma voluntaria a la jurisdicción de la autoridad responsable, lo que pone de manifiesto que la tramitación del juicio natural ante el Juez Federal con residencia en la Ciudad de México, no coloca al impetrante en una situación de vulnerabilidad que diere lugar a inaplicar la cláusula de sumisión expresa.

– El supuesto previsto en la jurisprudencia invocada por el Juez responsable como sustento principal del acto reclamado, parte de que la inaplicación de la cláusula de sumisión expresa atiende a que se advierta que se ha colocado al usuario del servicio en una situación de vulnerabilidad al obligarlo a litigar un asunto en una entidad en la que no tiene su domicilio; pero en el caso que se analiza es el propio quejoso, en su carácter de particular, quien de manera voluntaria se sometió a la jurisdicción del Juez Federal con residencia en la Ciudad de México, al haber sido quien promoviera la demanda del juicio de origen y, por tanto, en la especie no



se actualiza el supuesto previsto en la mencionada jurisprudencia para considerar que no es aplicable la multicitada cláusula contenida en el contrato bancario de adhesión.

– En el supuesto de que sea el usuario financiero quien presente la demanda ante el juzgado competente en la entidad federativa de su elección, debe respetarse su voluntad, siempre y cuando se satisfagan los requisitos establecidos en el artículo 1120 del Código de Comercio; por lo que cumplido esto, no puede aplicarse en su propio perjuicio el contenido de la jurisprudencia de mérito.

Lo fundado de los argumentos de mérito es así, por lo que enseguida se indica:

De la resolución reclamada se advierte que la autoridad responsable se declaró legalmente incompetente por razón de territorio para conocer del juicio oral mercantil propuesto por el actor, ahora quejoso, bajo el argumento de que su domicilio particular se ubica fuera de su jurisdicción.

Al efecto, dicha autoridad expuso las siguientes consideraciones:

– Lo relativo a la competencia está regulado en los artículos 1102, 1114 y 1115 del Código de Comercio, y de la interpretación sistemática de éstos se concluye que la declaración de falta de competencia está regida por una regla general y una excepción a ésta. La primera consiste en que las contiendas sobre competencia para conocer o dejar de conocer de un juicio, sólo pueden entablarse a instancia de parte, ya sea por declinatoria o inhibitoria.

– La excepción a esa regla es que la carencia de competencia se puede declarar de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del asunto, pero sin que proceda declinarla a favor de otro, ya que ante la negativa de un Juez de Distrito para conocer de un asunto, al estimar que carece de competencia legal para ello, debe poner a disposición del actor la demanda y sus anexos; determinación que sólo procederá cuando concurren las siguientes circunstancias:

1. La pronuncie el juzgador ante quien se presentó la demanda.
2. Se refiera a los criterios de competencia sobre territorio o materia, si se trata de la demanda; y,



3. Se realice en el primer proveído que se dicte, en relación con la demanda principal o con la reconvención.

– Conforme al artículo 104, fracción II, de la Constitución General, las controversias del orden mercantil suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, en las que sólo se afecten intereses particulares, la jurisdicción es concurrente y, por tanto, pueden conocer del juicio tanto los tribunales federales como los locales del orden común, a elección del actor.

– De conformidad con los artículos 1092, 1093 y 1104 del Código de Comercio, la competencia por cuestión de territorio es prorrogable, por lo que el Juez competente para conocer de un juicio de carácter mercantil, será aquel ante quien las partes se hayan sometido expresa o tácitamente, en el entendido de que hay sumisión tácita del actor, cuando éste acude ante un Juez a presentar su demanda, en tanto que existe sumisión expresa cuando así lo convienen las partes y señalan como tribunal competente al del domicilio de cualquiera de ellas, al del lugar donde deba cumplirse la obligación, o bien, al del lugar donde se ubique la cosa motivo del acuerdo de voluntades.

– Si bien se señaló como domicilio procesal el que se desprende del escrito inicial, dicha cuestión no guarda relación con el pronunciamiento que se emitía en cuanto a la competencia del órgano jurisdiccional para conocer de la demanda, toda vez que del desahogo de la prevención se advierte que el promovente cuenta con domicilio en el Estado de *****, en específico, en *****, lo que deja en evidencia que se está sometiendo a la competencia de un tribunal que se encuentra lejos de su domicilio, lo que puede hacer más dificultosa su comparecencia a fin de hacer valer sus derechos; lo cual no es procedente, ya que la institución financiera demandada cuenta con sucursales en cualquier lugar de la República.

– Por tanto, la parte actora no tiene por qué sufrir un detrimento al trasladarse a otro lugar distinto al de su residencia habitual e incurrir en gastos extraordinarios para poder tener un acceso efectivo a la justicia.

– Bajo esa tesitura, al encontrarse el domicilio de la parte actora en el Estado de *****, es un juzgado que ejerza jurisdicción sobre dicho territorio quien debe conocer del trámite del asunto, pues de conformidad con lo dispuesto por el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación suple-



toria, es un hecho notorio que la persona moral demandada ofrece sus servicios en aquel Estado, es decir, que cuenta con la infraestructura y representación necesarias.

– Servía de apoyo a lo anterior, por identidad de razón y en la parte conducente, atendiendo además, al objetivo pretendido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que los gobernados tengan acceso a la justicia de manera pronta y expedita, sin gastos más onerosos que los indispensables, el contenido de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA."

– Se precisaba que de conformidad con los artículos 1114, fracción V y 1115 del Código de Comercio, los tribunales pueden inhibirse de conocer una demanda, pero no declinarla a favor del Juez que la autoridad considere competente para conocer de ésta, ya que dicha elección sólo corresponde a las partes, quienes la pueden hacer valer o no.

– Orientaba lo anterior, la tesis aislada 1a. XXII/99, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dispone: "COMPETENCIA EN MATERIA MERCANTIL. PRIMER PROVEÍDO EN EL QUE PUEDE SER DECLINADA DE OFICIO POR EL JUZGADOR, ES AQUEL EN EL QUE SE DEFINE EL DESTINO DE LA DEMANDA O DE LA RECONVENCIÓN."

– Asimismo, era aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 16/2014 (10a.), también de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: "COMPETENCIA. LA FACULTAD DE LOS TRIBUNALES PARA INHIBIRSE DEL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO EN EL PRIMER PROVEÍDO, SIGNIFICA DESECHAR LA DEMANDA Y PONERLA A DISPOSICIÓN DEL ACTOR CON SUS ANEXOS, MAS NO ENVIARLA A OTRO TRIBUNAL."

– Por tanto, conforme a los criterios invocados, si la facultad de los tribunales de inhibirse del conocimiento de un asunto en el primer proveído, entendido como



aquel en el que se define el destino que habrá de seguir la demanda, significa su desechamiento, como en el caso acontecía, procedía desechar la demanda, por lo que, una vez que quedara firme la resolución, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 280 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al Código de Comercio, debía devolverse a la parte actora la copia de traslado y los documentos exhibidos con la demanda, dejando en autos constancia de su recepción.

De dichas consideraciones se advierte que los argumentos torales en los que se basó el Juez responsable para declararse legalmente incompetente por razón de territorio para conocer del asunto, consisten en que el promovente cuenta con domicilio en el Estado de ***** , en específico, en ***** , por lo que al someterse a la competencia de un tribunal que se encuentra lejos de ese domicilio, ello puede hacer más dificultosa su comparecencia a fin de hacer valer sus derechos, lo cual no es procedente, ya que la institución financiera demandada cuenta con sucursales en cualquier lugar de la República; de ahí que no tiene por qué sufrir un detrimento al trasladarse a otro lugar distinto al de su residencia habitual e incurrir en gastos extraordinarios para poder tener un acceso efectivo a la justicia, siendo, por ende, un juzgado que ejerza jurisdicción sobre dicho territorio el que debe conocer del asunto, de conformidad con el objetivo pretendido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que los gobernados tengan acceso a la justicia de manera pronta y expedita, sin gastos más onerosos que los indispensables; en términos de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de la Primera Sala del Alto Tribunal del país, aplicada por identidad de razón y en la parte conducente, título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA."

Ahora bien, como así lo hace valer el quejoso, se estima incorrecto que el juzgador responsable en la resolución reclamada, se declarara legalmente incompetente por razón de territorio para conocer del asunto, por lo que procede conceder el amparo y protección de la Justicia Federal.



Para ello, se debe atender a la mencionada tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", en la que se apoyó el citado juzgador responsable para sustentar su decisión.

Esta jurisprudencia surgió de la contradicción de tesis 192/2018, donde la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó dos criterios encontrados sobre cuál es la autoridad competente para conocer de juicios orales mercantiles, en los casos en que los suscriptores de contratos de servicios bancarios estipulen la renuncia al fuero que la ley concede con base en la sumisión expresa a que alude el artículo 1093 del Código de Comercio.

En ese precedente, la mencionada Primera Sala concluyó que el pacto de sumisión expresa para prorrogar la jurisdicción por razón de territorio tratándose de contratos de servicios bancarios celebrados entre instituciones financieras en términos de lo dispuesto por el artículo 1093 del Código de Comercio, sólo puede limitarse cuando implica el impedimento o denegación de acceso a la justicia para este último.

Para llegar a esta conclusión, en primer lugar se analizó la competencia por territorio en materia mercantil, la cual es prorrogable, en términos de los artículos 1120 y 1121 del Código de Comercio,⁴ lo que quiere decir que se otorga competencia para conocer de un negocio a un órgano que originalmente carecía de ella; es decir, se traslada el conocimiento de un juicio mercantil a un Juez que,

⁴ "Artículo 1120. La jurisdicción por razón del territorio y materia son las únicas que se pueden prorrogar, salvo que correspondan al fuero federal."

"Artículo 1121. La competencia por razón de materia, es prorrogable con el fin de no dividir la continencia de la causa en aquellos casos en que existan contratos coaligados o las prestaciones tengan íntima conexión entre sí, o por los nexos entre las personas que litiguen, sea por razón de parentesco, negocios, sociedad o similares, o deriven de la misma causa de pedir. En consecuencia ningún tribunal podrá abstenerse de conocer de asuntos alegando falta de competencia por materia cuando se presente alguno de los casos señalados, que podrán dar lugar a multiplicidad de litigios con posibles resoluciones contradictorias."



originalmente y de acuerdo con la ley carece de atribuciones, derivado del acuerdo entre las partes para su desplazamiento.

De los artículos 1090, 1092, 1093, 1094 y 1104 del referido Código de Comercio⁵ se desprende que las partes de un acto jurídico pueden decidir quién será competente para conocer de sus pretensiones, lo cual pueden hacer de manera expresa o tácita. En ese sentido, los contratantes pueden someterse a los tribunales de un determinado lugar a través del pacto de sumisión, donde manifiestan expresamente la voluntad para que los tribunales de un lugar sean competentes para conocer de un litigio.

Para que se configure esa sumisión expresa debe existir la voluntad de las partes en renunciar al fuero que la ley les concede y que se haga la designación de tribunales competentes, pero con la condición de que sean únicamente los del

⁵ "Artículo 1090. Toda demanda debe interponerse ante Juez competente."

"Artículo 1092. Es Juez competente aquel a quien los litigantes se hubieren sometido expresa o tácitamente."

"Artículo 1093. Hay sumisión expresa cuando los interesados renuncien clara y terminantemente al fuero que la ley les concede, y para el caso de controversia, señalan como tribunales competentes a los del domicilio de cualquiera de las partes, del lugar de cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o de la ubicación de la cosa. En el caso de que se acuerden pluralidad de jurisdicciones, el actor podrá elegir a un tribunal competente entre cualquiera de ellas."

"Artículo 1094. Se entienden sometidos tácitamente:

"I. El demandante, por el hecho de ocurrir al Juez entablado su demanda, no solo para ejercitar su acción, sino también para contestar a la reconvencción que se le oponga;

"II. El demandado, por contestar la demanda o por reconvenir al actor;

"III. El demandado por no interponer dentro del término correspondiente las excepciones de incompetencia que pudiera hacer valer dentro de los plazos, estimándose en este caso que hay sumisión a la competencia del Juez que lo emplazó;

"IV. El que habiendo promovido una competencia, se desiste de ella;

"V. El tercer opositor y el que por cualquier motivo viniere al juicio en virtud de un incidente;

"VI. El que sea llamado a juicio para que le pare perjuicio la sentencia, el que tendrá calidad de parte, pudiendo ofrecer pruebas, alegar e interponer toda clase de defensas y recursos, sin que oponga dentro de los plazos correspondientes, cuestión de competencia alguna."

"Artículo 1104. Salvo lo dispuesto en el artículo 1093, sea cual fuere la naturaleza del juicio, será Juez competente, en el orden siguiente:

"I. El del lugar que el demandado haya designado para ser requerido judicialmente de pago;

"II. El del lugar designado en el contrato para el cumplimiento de la obligación.

"III. El del domicilio del demandado. Si tuviere varios domicilios, el Juez competente será el que elija el actor.

"Tratándose de personas morales, para los efectos de esta fracción, se considerará como su domicilio aquel donde se ubique su administración."



domicilio de alguna de dichas partes, los del lugar del cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o los del lugar de ubicación de la cosa.

Asimismo, se señaló que la intención del legislador al diseñar la prórroga de jurisdicción fue que ésta no sería válida si implicaba impedimento o denegación de acceso a la justicia.

Como segunda premisa de análisis se estudió la naturaleza de los contratos de adhesión y se concluyó que si bien reducen de manera significativa los costos de transacción, no puede ignorarse que la masificación de las relaciones jurídicas mediante este tipo de contratos implica la sumisión contractual de los consumidores frente a los términos unilaterales de la empresa.

En ese sentido, en los contratos de adhesión el proveedor tiene la posibilidad de incluir cláusulas desfavorables para el consumidor; el consumidor no incide en su elaboración; y se presenta una doble asimetría en la información entre el banco y los consumidores, la primera respecto del servicio y la segunda en cuanto a las implicaciones del contrato que firma. Por ello, en las relaciones regidas por contratos de adhesión, el consumidor se ubica en una posición de vulnerabilidad frente al proveedor.

De ahí que la Primera Sala del Alto Tribunal estimó que las cláusulas de este tipo de contratos debían interpretarse a la luz de los derechos del usuario, buscando equilibrar la situación de desventaja en que se encuentra frente al proveedor del servicio financiero.

Por último, la referida Primera Sala analizó el contenido del derecho de acceso a la justicia, en el sentido de que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, así como la necesidad de que exista un recurso sencillo y efectivo contra actos que lesionen derechos fundamentales.

Con todos estos elementos se concluyó que si bien la jurisdicción por razón de territorio es prorrogable mediante pacto de sumisión expresa, éste encuentra limitación cuando el acuerdo implique impedimento o denegación de acceso a la justicia, lo que puede suceder si las partes se someten a la jurisdicción de un



lugar en el que ninguna de ellas tenga su domicilio, ni en él se haya pactado el cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, ni sea el de la ubicación de la cosa, puesto que la necesidad de trasladarse a litigar a un lugar distinto a alguno de los precisados con antelación, resultará más oneroso y sí puede constituir impedimento o denegación de acceso a la justicia para alguna de las partes.

Así, esta limitación se actualiza cuando el usuario del servicio financiero, por las cláusulas estipuladas en el contrato de adhesión se someta a una jurisdicción diferente a la de su residencia habitual, lo que conllevará que aquél –el usuario– se traslade a un lugar distinto para efectuar la defensa de sus pretensiones. Sobre todo si se toma en consideración que las instituciones bancarias ofrecen sus servicios a lo largo del territorio nacional.

En estas condiciones, la conclusión final consistió en que, independientemente de que los contratantes hubieran estipulado una cláusula de sumisión expresa en un contrato de adhesión con una institución bancaria, esta regla debería interpretarse de la forma que más favoreciera al derecho de acceso a la justicia, consistente en que los particulares –usuarios de servicios financieros– contarán con libertad para fijar la competencia donde se tramitaría el juicio, tomando como parámetro su domicilio, siempre y cuando también se respetara el interés de la institución bancaria.

De esta contradicción de tesis surgió la tesis jurisprudencial 1a./J. 1/2019 (10a.), de título, subtítulo y texto:

"COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 1093 y 1120 del Código de Comercio, la competencia territorial es prorrogable, en atención a que las partes de un acto jurídico pueden someterse, para el caso de controversia, a los tribunales de un determinado lugar a través del pacto de sumisión, mediante el cual los interesados manifiestan su voluntad en forma expresa. Sin embargo, para que se configure esa sumisión, necesariamente debe existir la voluntad de las partes en renunciar al fuero que la ley les concede y que se haga la designación de tribunales competentes, pero con la condición



de que sean únicamente los del domicilio de alguna de las partes, los del lugar del cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o los del lugar de ubicación de la cosa. Ahora, si bien es cierto que en términos de lo dispuesto por el artículo 78 del Código de Comercio, la voluntad de las partes es la ley suprema de los contratos –entre los que se encuentran los contratos de adhesión de prestación de servicios bancarios–; también lo es que esa regla genérica en materia mercantil no es aplicable al pacto de sumisión cuando se someta al usuario financiero a la jurisdicción de un lugar diferente al de su residencia habitual. Efectivamente, constituye un hecho notorio que las instituciones bancarias no ofrecen sus servicios únicamente dentro de una jurisdicción territorial específica, sino que lo hacen a lo largo de todo el territorio nacional, obteniendo lucro por tales actividades. Por lo anterior, resulta lógico y razonable estimar que, en caso de controversia, no debe obligarse a los usuarios financieros a tener que desplazarse e incurrir en costos extraordinarios para poder tener un acceso efectivo a la justicia, máxime si estamos en presencia de un contrato mercantil de adhesión cuyos términos no resultan negociables. Consecuentemente, con independencia de que los contratantes hayan estipulado una cláusula de sumisión expresa a la competencia de los juzgados y tribunales de determinada circunscripción territorial, lo cierto es que tratándose de contratos de adhesión celebrados con instituciones bancarias, esa regla no cobra aplicación, debiendo apegarse a la interpretación que más favorezca el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal, que consiste en que los particulares cuentan con libertad para fijar la competencia donde se tramitará el juicio, tomando como parámetro el lugar donde se encuentre su domicilio, siempre y cuando también se proteja el interés de la institución crediticia demandada, que se traduce en que no se vea mermado su derecho de defensa por no contar con infraestructura o representación en los lugares en donde se desenvuelva la controversia."

De lo resuelto en la referida contradicción de tesis 192/2018, se desprenden dos premisas básicas de estudio y una conclusión.

Inicialmente, se tiene que la prórroga de jurisdicción por razón de territorio y la limitación de su aplicación partió de la idea fundamental de que existía un contrato de adhesión en el que se había estipulado la sumisión expresa a una jurisdicción determinada. En segundo lugar, que la prórroga de jurisdicción en razón de territorio debía estudiarse a la luz del derecho de acceso a la justicia y en beneficio del usuario de servicios financieros.



Como conclusión se advierte que este criterio buscó, ante todo, lograr un beneficio procesal hacia los usuarios de servicios financieros, en el que pudiera inaplicarse el pacto inserto en un contrato de adhesión, y que éste se pudiera interpretar de forma más favorable hacia los particulares.

De lo que se observa que este criterio constituye, después de todo, una herramienta interpretativa con la que se puedan resolver los conflictos entre cláusulas de sumisión expresa y los domicilios del particular –quien normalmente se encuentra en una situación de desventaja frente al banco–.

Así, el criterio consiste en otorgar un beneficio al particular, de forma que se prefiera su decisión sobre dónde tramitar el asunto, independientemente de la estipulación realizada en un contrato de adhesión.

La finalidad de este criterio es equilibrar la situación asimétrica entre ambas partes –pues normalmente el particular reside en un solo sitio y las instituciones bancarias cuentan con una infraestructura de servicio y defensa más robusta y amplia–; por lo que, conforme con este criterio, debe prevalecer la decisión del particular.

De esta forma, tomando en cuenta el criterio en estudio, es claro que el operador jurídico debe realizar un análisis pormenorizado de las condiciones procesales objetivas del asunto y, hecho lo anterior, determinar cuál sería la mejor solución procesal para el mismo, pero siempre tomando en consideración que es un beneficio del particular decidir en qué jurisdicción el asunto habrá de ser tramitado.

En el entendido de que este criterio no debe aplicarse en forma de una regla general estricta. Esto es, no necesariamente aplica en todos los casos en que una persona física tenga su domicilio particular en otra entidad, ya que como se dijo, tal criterio funciona como un beneficio a favor del usuario de servicios financieros, donde prevalece su deseo de tramitar el asunto en una jurisdicción u otra, al margen de lo que se haya estipulado en el contrato de adhesión.

En el escrito inicial de demanda, el actor demandó de *****; la nulidad absoluta de diversos cargos bancarios aplicados sin su consentimiento y, en ese escrito, señaló un domicilio procesal en la Ciudad de México, ubicado en



***** , ***** piso, (oficina *****), oficina ***** , colonia ***** ,
Alcaldía ***** , código postal ***** , Ciudad de México; asimismo, autorizó
a diversas personas y solicitó el acceso al portal de servicios en línea. Textual-
mente expresó lo siguiente:

"***** promoviendo por propio derecho, manifiesto a su señoría lo
siguiente:

"a) Con fundamento en el artículo 1390 Bis 11, fracción II, del Código de
Comercio, señalo como domicilio para oír y recibir notificaciones, aun las de carác-
ter personal, el ubicado en ***** , ***** piso (oficina ***** , responsable
*****), oficina ***** , colonia ***** , código postal ***** , Alcaldía
***** , Ciudad de México.

"b) Con fundamento en el artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comer-
cio, autorizo a los licenciados en derecho ***** , ***** , ***** ,
y ***** . Profesionistas que se encuentran autorizados para ejercer la profes-
sión de licenciado en derecho mediante las cédulas profesionales.

"c) Con fundamento en los artículos 35 y 55 del Acuerdo 13/2020 y 29 del
Acuerdo 21/2020, emitidos ambos por el Pleno del Consejo de la Judicatura
Federal, solicito se permita al actor la actuación desde el Portal de Servicios en
Línea y se me autorice la práctica de todo tipo de notificaciones, aun las de carác-
ter personal, por medios electrónicos. Proporcionando para ello de conformidad
a los acuerdos citados con antelación, el nombre de usuario con el que se tiene
registro para acceder a dicho portal: ..."

Con dicho escrito de demanda el ahora quejoso exhibió, entre otros docu-
mentos, copia de su credencial para votar con fotografía en la que consta el
domicilio de: "C. ***** , col. ***** , ***** , ***** ."

En auto de diecinueve de agosto de dos mil veintidós, el Juez Cuarto de
Distrito en Materia de Extinción de Dominio con Competencia en la República
Mexicana y Especializado en Juicios Orales Mercantiles en el Primer Circuito, con
sede en la Ciudad de México –a quien tocó conocer del asunto– previno al quejoso
para que, entre otras cuestiones, aclarara su demanda respecto de lo siguiente:



"En tercer lugar, del análisis de la demanda se advierte que 'la' promovente en el capítulo relativo a los hechos, en particular el marcado con el número 1, señala que tiene celebrado un contrato único de captación, crédito y banca electrónica para personas físicas con la institución financiera demandada, mediante el cual se le asignaron las cuentas de cheques ***** y *****.

"Asimismo, al ofrecer como prueba la copia de su credencial para votar, se advierte lo siguiente:

"(se reproduce imagen)

"De la imagen anterior se aprecia que la parte promovente tiene su domicilio en ***** . Al respecto, este Juzgado de Distrito estima indispensable que la parte actora aclare, si éste es su domicilio particular y dónde realizó la apertura del contrato materia de la litis, ya que del estado de cuenta también se advierte lo siguiente:

"(se reproduce imagen)

"Lo anterior, toda vez que el domicilio que indica en su escrito inicial difiere del que se advierte de los documentos base de la acción, lo cual deberá hacer de manera congruente con los documentos que acompaña como anexos al curso de cuenta. ..."

El enjuiciante, en el desahogo de esa prevención señaló:

"3. El actor precisa y confirma a su señoría que el domicilio que aparece en mi credencial para votar y en el estado de cuenta allegados a juicio sí corresponden a mi domicilio particular."

En atención a este desahogo, la autoridad responsable se inhibió respecto del conocimiento del asunto por razón del territorio y desechó la demanda.

En el caso, con base en el marco de estudio ya expuesto, se advierte que la citada autoridad no analizó las condiciones procesales objetivas del asunto,



sino que aplicó de forma tajante el criterio jurisprudencial mencionado previamente en esta resolución.

Ello es así, porque en el particular, el Juez responsable debió tomar en cuenta que el quejoso señaló un domicilio procesal dentro del territorio donde el juzgado del que es titular ejerce jurisdicción y autorizó a diversas personas para oír y recibir notificaciones. En ese sentido, se puede desprender que fue deseo de dicho quejoso tramitar la demanda en la jurisdicción donde tenía su domicilio procesal y no en el de su domicilio particular.

Ello es así, porque el criterio ya reseñado de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe entenderse como un beneficio procesal en el que el deseo del particular prevalezca sobre la cláusula de sumisión expresa; pero no debe aplicarse como una regla general y estática –como podría ser que, en todos los casos que una persona tenga su domicilio particular fuera de la jurisdicción, aplicará este principio–.

En ese sentido, si el citado quejoso señaló un domicilio procesal en la Ciudad de México y su deseo fue tramitar el juicio en esa jurisdicción y, además, no existió controversia sobre la competencia territorial del juzgado –dado que el banco aún no ha sido emplazado–, entonces no había motivo para derogar ese deseo del actor y obligarlo a tramitar un juicio en una jurisdicción distinta.

Si se reduce este argumento al absurdo, tendríamos que todos los asuntos deban tramitarse donde el usuario de servicios financieros tenga el domicilio particular, lo cual, evidentemente, no es acorde con el principio de justicia pronta, completa y expedita reconocido en el artículo 17 constitucional.

Además, lo relativo a la elección del juzgado competente es un derecho procesal renunciable, ya que puede optarse por el beneficio del criterio contenido en la jurisprudencia, o no.

Esto es, la prórroga de jurisdicción por razón de territorio, en principio corresponde a las partes, las cuales pueden optar por someterse a una jurisdicción distinta a donde residan; sin embargo, esta prórroga puede limitarse cuando el



contrato de adhesión afecte el derecho de acceso a la justicia de las partes. Pero no debe dejarse de advertir que, a final de cuentas, la decisión de someterse a una jurisdicción u otra, u optar por el beneficio contenido en el criterio que ya se ha analizado, corresponde al usuario de servicios financieros.

Incluso, se evidencia que el criterio contenido en la referida jurisprudencia ha cobrado aplicación cuando la institución bancaria funge como parte actora, pero no puede aplicarse cuando el usuario financiero promueve la acción, como en este caso, donde el actor es un usuario del sistema financiero y expresamente optó por tramitar el juicio en cuestión en una jurisdicción distinta a su domicilio. Además, como ya se dijo, la decisión de optar por beneficiarse del criterio ya analizado o no, es una prerrogativa que corresponde al particular, por lo que si el promovente del amparo decidió optar por una jurisdicción distinta a su domicilio particular, esa decisión habrá de prevalecer, sin que obste que la demandada cuente con sucursales en cualquier lugar de la República.

Por todo lo expuesto, es inconcuso que el juzgador responsable indebidamente se inhibió respecto del conocimiento del asunto.

En efecto, se sostiene lo incorrecto de la decisión de dicho juzgador, porque: (i) el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.", no debe entenderse como una regla general, sino que se han de analizar las condiciones procesales objetivas del asunto; (ii) este criterio debe aplicarse como un beneficio procesal al usuario de servicios financieros, en el que prevalezca su decisión sobre la cláusula de sumisión expresa del contrato de adhesión; y, (iii) es posible desprender que es más favorable para el quejoso tramitar el juicio en esta jurisdicción y no en su domicilio particular.

En consecuencia, procede conceder la protección constitucional al quejoso, para que la autoridad responsable:



I. Deje insubsistente la resolución reclamada;

II. En su lugar emita otra en la que provea sobre la demanda relativa, considerando que la competencia por razón de territorio no está sujeta al lugar donde el actor tenga su domicilio particular, de conformidad con los lineamientos que se han expuesto en la presente ejecutoria;

III. Con plenitud de jurisdicción, resuelva lo que en derecho corresponda.

En el caso, conviene precisar que, criterio similar al que se refiere esta resolución, sostuvo este Tribunal Colegiado de Circuito al resolver los diversos juicios de amparo directo D.C. *****, promovido por *****; D.C. *****, promovido por *****; D.C. *****, promovido por *****; y, D.C. *****, promovido por *****.

Dado que los argumentos estudiados son suficientes para conceder el amparo solicitado, es innecesario el estudio de los restantes motivos de inconformidad planteados en otra parte de los conceptos de violación.

Apoya lo anterior, la tesis emitida por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 175 a 180, Cuarta Parte, julio a diciembre de 1983, página 72, con número de registro digital: 240348, aplicada en lo conducente y en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, por no oponerse a ésta, de rubro y texto:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS. Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la justicia federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja."

Por lo expuesto, fundado y con apoyo además, en los artículos 73 a 77, 188 y 189 de la Ley de Amparo, se resuelve:



ÚNICO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** , en contra del acto reclamado al Juez Cuarto de Distrito en Materia de Extinción de Dominio con Competencia en la República Mexicana y Especializado en Juicios Orales Mercantiles en el Primer Circuito, con residencia en la Ciudad de México, consistente en la resolución que puso fin al juicio de veintiséis de agosto de dos mil veintidós, dictada en el juicio oral mercantil ***** . El amparo se concede para los efectos precisados en el último considerando de la presente resolución.

Notifíquese como corresponda; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos del juicio de origen al referido Juez responsable; y en términos de lo dispuesto en los artículos 192, 193, 194 y 258 de la Ley de Amparo, requiérasele para que dentro del plazo de tres días informe sobre su cumplimiento y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto totalmente concluido.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, los Magistrados integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Israel Flores Rodríguez (presidente), Walter Arellano Hobelsberger (ponente), así como Adalberto Eduardo Herrera González.

En términos de lo previsto en los artículos 110, fracción XI, 113, fracción I y 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 16/2014 (10a.) citada en esta sentencia aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 611, con número de registro digital: 2006095.

La tesis aislada 1a. XXII/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 87, con número de registro digital: 193384.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.) y la parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 192/2018 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de



abril de 2019 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, páginas 689 y 654, con números de registro digital: 2019661 y 28583, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 1a./J. 1/2019 (10a.), DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, NO PUEDE APLICARSE EN PERJUICIO DEL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS SI ÉSTE PRESENTA SU DEMANDA ANTE UN JUEZ DE UNA JURISDICCIÓN DISTINTA A LA DE SU DOMICILIO PARTICULAR CON BASE EN LO PACTADO EN EL CONTRATO DE ADHESIÓN.

Hechos: Una persona demandó de una institución bancaria la nulidad de diversos cargos. En su escrito señaló un domicilio procesal en una entidad federativa distinta a la de su domicilio particular. El Juez se declaró incompetente por razón de territorio y desechó la demanda al considerar que el asunto debía tramitarse en la jurisdicción donde la parte actora tiene su domicilio particular, decisión que apoyó en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA."

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que si un particular demanda a una institución bancaria en una jurisdicción distinta a la de su domicilio particular y en el contrato de adhesión existe una cláusula de sumisión expresa, para determinar el Juez competente, el órgano jurisdiccional debe tomar en consideración que el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), consiste en reconocer al particular la facultad de decidir en qué jurisdicción debe ser tramitado el asunto, ya sea en el señalado como su domicilio procesal, en su domicilio particular o en el estipulado en el contrato base de la acción.



Justificación: Lo anterior, porque de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 192/2018, que dio origen a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se colige que ésta consiste en un beneficio procesal hacia los usuarios de servicios financieros, en el que se puede inaplicar el pacto de sumisión expresa inserto en un contrato de adhesión, cuando se advierta una vulneración al derecho de acceso a la justicia. De esta forma, el criterio en cuestión no es una regla absoluta, sino que debe entenderse como un beneficio procesal en el cual debe prevalecer el deseo del particular de someterse a una jurisdicción distinta a donde reside; de ahí que si la prórroga de jurisdicción corresponde a las partes, es claro que cuando el usuario de servicios financieros señala un domicilio procesal en determinado lugar y es su deseo tramitar un juicio en esa jurisdicción –donde cobrará aplicación la regla de sumisión tácita– no hay motivo para obligarlo a acudir a una distinta. Por tanto, la jurisprudencia citada no puede aplicarse cuando el usuario financiero expresamente opte por tramitar el juicio en una jurisdicción distinta a la de su domicilio particular; máxime si la institución de crédito tiene la infraestructura o representación en los lugares en donde se desenvuelva la controversia.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

I.5o.C. J/1 C (11a.)

Amparo directo 591/2021. 15 de diciembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Israel Flores Rodríguez. Secretario: Héctor Gustavo Pineda Salas.

Amparo directo 611/2021. 4 de febrero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Adalberto Eduardo Herrera González. Secretario: Dante Adrián Camarillo Palafox.

Amparo directo 3/2022. 4 de febrero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Adalberto Eduardo Herrera González. Secretaria: Reyna María Rojas López.

Amparo directo 32/2022. 4 de febrero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Walter Arellano Hobelsberger. Secretaria: María de la Luz Rangel G.

Amparo directo 667/2022. 7 de octubre de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Walter Arellano Hobelsberger. Secretaria: María de la Luz Rangel G.



Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.) y la parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 192/2018 citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, páginas 689 y 654, con números de registro digital: 2019661 y 28583, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CREDIBILIDAD. LAS MANIFESTACIONES O AFIRMACIONES DE LA PERSONA EN UNA DEMANDA DEBEN TENERSE POR VÁLIDAS, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, YA QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y SU RECONOCIMIENTO CONSTITUYE EL RESPETO A LA DIGNIDAD.

Hechos: En un juicio de amparo indirecto los quejosos manifestaron, bajo protesta de decir verdad, ser elementos de policía; que se dictó auto de inicio de procedimiento de remoción en un expediente de responsabilidad y que fueron suspendidos de sus funciones de manera temporal. Solicitaron la suspensión provisional de los actos reclamados para que se les pagara el 100 % del sueldo que venían percibiendo y se les siguieran otorgando las prestaciones médicas que tenían como elementos activos. El Juez de Distrito desestimó las manifestaciones bajo protesta de decir verdad, sin tomar en cuenta lo establecido en el artículo 108, fracción V, de la Ley de Amparo y, como consecuencia, negó la medida suspensiva al establecer que los quejosos no anexaron documental alguna para demostrar que son elementos policiales.

Criterio jurídico: La libertad de expresión como principio constitucional, comprende el derecho de difundir información y manifestarse, ya sea de manera oral o por escrito, sin censura previa, en tanto que en la Ley de Amparo el legislador previó la manifestación bajo protesta de decir verdad con el objetivo de responsabilizar al quejoso y generar certeza al juzgador de que lo afirmado sucedió en la forma descrita. Por ende, al pronunciar esta frase, constituye el juramento de conducirse que se estará a la verdad absoluta respecto de lo sucedido y, salvo prueba en contrario, deben atenderse dichas manifestaciones como presumiblemente ciertas para decidir sobre la suspensión provisional, ya que se emiten en ejercicio de la libertad de expresión y su reconocimiento constituye el respeto a la dignidad.



Justificación: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 5/93, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 68, agosto de 1993, página 12, de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO.", sostuvo en esencia que para decidir sobre la procedencia o no de la suspensión provisional, los Jueces de Distrito deben atender a las manifestaciones del quejoso hechas en su demanda bajo protesta de decir verdad, cuando se duele de que existe peligro inminente de que se ejecute, en su perjuicio, el acto reclamado, ya que, por regla general, son los únicos elementos con que cuenta para resolver sobre la solicitud de concesión de la medida cautelar, sin que proceda hacer conjeturas sobre la improbable realización de los actos que el quejoso da por hecho se pretenden ejecutar en su contra, pues para resolver sobre la suspensión provisional, el Juez debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos. En ese tenor, en el tema de baja del servicio público policial, las manifestaciones o afirmaciones de la persona en una demanda deben tenerse por válidas salvo prueba en contrario, ya que su reconocimiento constituye el respeto a la dignidad humana, entendida ésta –en su núcleo más esencial– como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada. Esto, porque en el artículo 108, fracción V, de la Ley de Amparo, el legislador previó la manifestación bajo protesta de decir verdad con el objetivo de responsabilizar al quejoso y generar certeza al juzgador de que lo afirmado sucedió en la forma descrita, por lo que al pronunciar esta frase, constituye el juramento de conducirse que se estará a la verdad absoluta respecto de lo sucedido. Por tanto, deben atenderse dichas manifestaciones como presumiblemente ciertas para efectos del cumplimiento al requisito previsto en el artículo 128, fracción I, de la Ley de Amparo, por no ser el auto sobre la suspensión provisional el momento procesal oportuno para establecer la certidumbre total de los actos reclamados.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

IV.1o.A. J/8 K (11a.)



Queja 51/2022. Recurrentes: Nadya Esthela Novoa Gloria y otros. 24 de febrero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Sergio Eduardo Alvarado Puente. Secretario: Alejandro Cavazos Villarreal.

Queja 188/2022. Recurrente: Director General de Asuntos Jurídicos del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, en sustitución de las autoridades responsables. 15 de junio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Eduardo Alvarado Puente. Secretaria: Ana María de la Rosa Galindo.

Queja 298/2022. Recurrente: Directora de Prestaciones y Relaciones Laborales del Municipio de Guadalupe, Nuevo León. 25 de agosto de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Rogelio Cepeda Treviño. Secretario: Luis Alberto Mata Balderas.

Queja 213/2023. Recurrente: Juan Manuel Salazar Saldivar. 23 de marzo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Alberto Mata Balderas, secretario de tribunal autorizado para desempeñar las funciones de Magistrado, en términos del artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Secretario: Luis Leopoldo González López.

Queja 343/2023. Recurrente: Transportes Inmsa, Sociedad Anónima de Capital Variable. 12 de junio de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Suárez Fragoso. Secretario: Antonio de Jesús Ramírez Aguilar.

Nota: El acto reclamado abordado en las sentencias de los recursos de queja 213/2023 y 343/2023 se refieren al bloqueo de cuentas bancarias.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 5/93 citada, aparece publicada con el número de registro digital: 206395.

La parte conducente de la sentencia relativa al recurso de queja 51/2022, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de noviembre de 2022 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo IV, noviembre de 2022, página 3383, con número de registro digital: 31053.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



CUOTAS OBRERO PATRONALES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. PARA DETERMINAR SU MONTO DEBE CONSIDERARSE EL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN DEL ÁREA GEOGRÁFICA EN QUE SE ENCUENTRA EL DOMICILIO EN EL CUAL SE REALIZÓ EL REGISTRO PATRONAL.

AMPARO DIRECTO 87/2023. CONEXIÓN ESTRATÉGICA EN NEGOCIOS INTELIGENTES, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE. 1 DE JUNIO DE 2023. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: MANUEL SUÁREZ FRAGOSO. SECRETARIO: ANTONIO DE JESÚS RAMÍREZ AGUILAR.

CONSIDERANDO:

SEXTO.—Estudio. No se comparten los planteamientos de la quejosa. Previo a dar las razones que lo sustentan, es necesario traer el contexto del caso:

Juicio contencioso administrativo *****/21-06-02-2

– Demanda. El diez de septiembre de dos mil veintiuno, *****, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su representante legal ***** promovió juicio contencioso administrativo en contra del titular de la Subdelegación Reynosa, órgano operativo del Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada Regional Tamaulipas del Instituto Mexicano del Seguro Social. Le reclamó:

- La cédula de liquidación por diferencias en la determinación y pago de cuotas de fecha dos de julio de dos mil veintiuno, determinante del crédito cuotas ***** y multa *****, en cantidades de \$ ***** y \$ *****, respectivamente, y recargos en importe de \$ *****, por el periodo mensual 05/2021.

– Hechos. Señaló que su representada es una persona moral que en ejercicio de sus actividades ordinarias, siempre ha cumplido cabalmente con sus obligaciones en materia de seguridad social; asimismo, refiere que se dedica a prestar servicios de administración de negocios y otros servicios de apoyo a los negocios, cuyos clientes o beneficiarios finales de los servicios que se prestan se encuentran ubicados en todo el territorio nacional, motivo por el cual, a efecto de cumplir debidamente con sus obligaciones en materia de seguridad social y



el pago de cuotas obrero patronales correspondientes, solicitó ante el Instituto Mexicano del Seguro Social la apertura de registros patronales por clase, los cuales al momento de determinar las resoluciones que se impugnan, tienen vigencia en todo el territorio nacional.

Del mismo modo, expresa que en el momento en que se emitió la resolución impugnada su representada contaba con el registro patronal ***** , el cual corresponde a la clase V, en el que se encuentran inscritos sus trabajadores, quienes tienen ubicados sus centros de trabajo en diversas partes del territorio nacional.

No obstante lo anterior, refiere que el veinte de julio de dos mil veintiuno le fue notificada a través de un tercero y sin mediar citatorio previo, la cédula de liquidación que ahora se impugna; sin embargo, niega lisa y llanamente en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que exista citatorio previo a la notificación de la cédula de liquidación por diferencias en la determinación y pago de cuotas antes detallada, y en el supuesto no concedido de que exista, niega que se haya notificado con las formalidades establecidas para las notificaciones contenidas en el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación.

– Contestación. El uno de diciembre de dos mil veintiuno, mediante escrito número de control interno 837/21, la titular del Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada Regional Tamaulipas del Instituto Mexicano del Seguro Social contestó la demanda, en donde manifiesta que las resoluciones impugnadas están apegadas a lo establecido en los artículos 38 del Código Fiscal de la Federación y 16 de la Constitución Federal; por otra parte, destacó que las mismas se emitieron en virtud de que el patrón no cumplió con las obligaciones que impone el artículo 15 de la Ley del Seguro Social de determinar y enterar las cuotas obrero patronales por periodo o bimestres sujetos a debate. Asimismo, expresa que en las referidas liquidaciones, la autoridad claramente señaló que la determinación del salario base de cotización de los trabajadores que el patrón tiene a su servicio se obtuvo de los elementos con que cuenta el propio instituto, respecto de los trabajadores al servicio de la empresa.

– Ampliación. El treinta de marzo de dos mil veintidós, la actora amplió la demanda en la que argumentó que los documentos anexados a la contestación



de la demanda fueron exhibidos en copias simples, por lo que carecen de valor probatorio, por lo que los objeta en cuanto a su contenido y valor probatorio. Asimismo, la amplió respecto a las notificaciones realizadas por la autoridad demandada del acto impugnado, formulando diversos conceptos de impugnación en su contra.

– Contestación de ampliación. El diecisiete de mayo de dos mil veintidós, mediante escrito número de control interno 837/21 Bis, la titular del Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada Regional Tamaulipas del Instituto Mexicano del Seguro Social contestó la ampliación a la demanda.

– Sentencia. El diecisiete de octubre de dos mil veintidós, el primer secretario de Acuerdos de la Segunda Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dictó sentencia en el juicio, en la que se declaró la nulidad de las resoluciones.

– Consideraciones. En el considerando primero se fijó su competencia, en el segundo la existencia de las resoluciones impugnadas, en el tercero, cuarto y quinto se abordó el estudio de la demanda.

– Problema jurídico. En dichos últimos considerandos se planteó como problema jurídico a resolver si debía declararse o no la nulidad de los créditos fiscales impugnados. Su solución se hizo depender de varias cuestiones principales:

- 1. Primera cuestión. Se cuestionó si se había fundado y motivado la determinación de aplicar el salario base de cotización correcto (considerando tercero). La respuesta fue que sí, según lo siguiente:

- 1.1. Se consideró que conforme a la resolución del H. Consejo de Representación de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos Generales y Profesionales vigente a partir de uno de enero de dos mil veintiuno, en el país hay 2 zonas geográficas para aplicar el salario mínimo, por lo que debía determinarse el centro de trabajo para ver qué salario corresponde a cada trabajador. Asimismo, que en la resolución impugnada se determinó la diferencia de pagos de 88 trabajadores de la actora.



1.2. En esos términos, se listaron las pruebas aportadas por la actora, de las que se advertían distintas fechas de los contratos de trabajo y avisos y se consideró que con ellas no desvirtuaba que en la época de liquidación del periodo 05/2021 los centros de trabajo de los trabajadores no se encontraban fuera de la zona libre de la frontera norte para determinarle un salario en \$*****, puesto que era necesario probar efectivamente dicha situación y las pruebas se referían a fechas distintas a la fecha en que se causaron las cuotas.

• 2. Segunda cuestión. Se cuestionó si se había fundado debidamente la competencia material y territorial de la autoridad demandada (considerando tercero). La respuesta fue que sí, según estas razones:

2.1. Se destacaron los artículos invocados en la resolución impugnada, de donde se obtuvo la competencia material y territorial de la Delegación Regional Tamaulipas y Subdelegación Reynosa del Instituto Mexicano del Seguro Social, para determinar y emitir la cédula de liquidación.

2.1.1. Se señaló que no era obstáculo para ello el señalamiento en cuanto a que la autoridad no tenía facultades y que no existía, puesto que persistía la cita completa de las disposiciones que le daban esa facultad, aunado a que se señaló que se determinaba con motivo de la base de datos que contenía y se establecieron los datos de los trabajadores, incluso, el procedimiento para emitirlo.

2.2. Se estableció que era innecesario que en la resolución impugnada se señalara el procedimiento para determinar el salario base de cotización y que era suficiente la cita de las fracciones I y II del artículo 29 de la Ley del Seguro Social. Así como que se advertía de la resolución impugnada que se señaló el salario de cada uno de los trabajadores.

2.3. Sobre los artículos 30 y 39-C de la Ley del Seguro Social se estableció que para la autoridad responsable no se trataba de una norma compleja.

2.4. Sobre las multas se consideró que era infundado el planteamiento que señalaba que si la liquidación era ilegal, entonces las multas también por ser accesorias, puesto que no se había establecido la ilegalidad de lo principal.



- 3. Tercera cuestión. Se cuestionó si la resolución impugnada contenía firma autógrafa o no, así como si era legal la notificación de la misma (considerando consecutivo cuarto). La respuesta fue que sí, según lo siguiente:

3.1. Se destacó la existencia de las copias certificadas de la notificación y del citatorio a fojas 95 a 97 y 949 a 953. Se obtuvo que se había circunstanciado el domicilio del contribuyente, el requerimiento de la presencia de la interesada o su representante legal y al no estar, se le dejó citatorio para espera del día siguiente, así como que se acudió de nuevo al domicilio y no estaba la persona buscada según el dicho del tercero que atendió, por lo que la notificación se practicó con quien estaba en el lugar. Así como que el tercero que atendió dijo tener una relación laboral con la contribuyente e identificarse con credencial de votar y encontrarse en el interior del domicilio.

3.1.1. Con eso se consideró que se creaba convicción del vínculo con la contribuyente y que no estaba en el lugar de forma accidental. Se había descrito el domicilio y coincidía con el del documento. No era un obstáculo que no era el domicilio fiscal, pues eso era irrelevante si el adeudo era por un establecimiento según el artículo 12 del Reglamento de la Ley del Seguro Social. Por ende, se consideró que la notificación de veinte de julio de dos mil veintiuno era legal.

3.2. En cuanto a la firma autógrafa de la resolución impugnada, se consideró que la autoridad responsable no tenía conocimientos de perito, por lo que eso debió probarse, aunado a que la notificación declarada legal muestra que sí tenía firma.

- 4. Cuarta cuestión. Se cuestionó si las constancias allegadas por la autoridad demandada eran copia simple o copia certificada (considerando consecutivo quinto). La respuesta fue que eran copias certificadas, según estas razones:

4.1. Se consideró que en el juicio obraban constancias en copia certificada a fojas 956 a 1047, certificadas por el subdelegado del Instituto Mexicano del Seguro Social de Reynosa, Órgano de Operación Desconcentrado Regional Tamaulipas, y se habían invocado los siguientes artículos: 251, primer párrafo, fracción XXXVII, 251-A de la Ley del Seguro Social, 3, 4 y 5 del reglamento de esa ley, 2, fracción VI, inciso b), 8, segundo párrafo, 149, 150, primer párrafo,



fracciones III y IX y 155, primer párrafo, fracción XXVIII, inciso c), del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social.

4.1.1. Se consideró que en la certificación se asentó que se daba fe de que las constancias concordaban con las que se tenían en el sistema de la autoridad. No se trataba de copias simples. Se destacaron los artículos 8o., 149 y 155 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social que le daban facultades para certificar documentos.

4.2. Se consideró que en cuanto a la relación laboral y la certificación de las constancias, el planteamiento era infundado: la autoridad demandada había acompañado en copia certificada las consultas a las cuentas individuales de los trabajadores a fojas 958 a 1047, lo que era suficiente para desvirtuar que la actora desconocía la relación laboral y que no había proporcionado esa información. Aunado a que la actora señalaba que el salario usado en la resolución no era el aplicable, por lo que reconocía que sí eran sus trabajadores.

• 5. Solución. Con base en las anteriores razones se estableció que la solución al problema jurídico planteado consistía en que debía reconocer la validez de la resolución impugnada. Se determinó: 1) no probada la acción y 2) se reconoció la validez de la resolución impugnada.

Amparo directo 87/2023

– Demanda. La actora promovió este juicio de amparo, en donde argumenta que debió declararse la nulidad de la resolución.

Establecidos los antecedentes del caso y las razones de la sentencia reclamada, se procede a abordar el estudio de la demanda de amparo. En ella se formulan cinco conceptos de violación.

En el concepto de violación identificado como primero, la actora sostiene que se estudiaron indebidamente los conceptos de impugnación primero al quinto de la demanda de nulidad. Se argumenta también que si bien las fechas de los contratos de trabajo y avisos de solicitud de personal tienen una fecha distinta a la del periodo fiscalizado, son de tracto sucesivo y el domicilio de los centros de trabajo de sus trabajadores está fuera de la zona libre de la frontera norte.



En la sentencia se consideró que de los artículos invocados en la resolución impugnada se advertía la competencia material y territorial de la Delegación Tamaulipas Subdelegación Reynosa del Instituto Mexicano del Seguro Social para determinar y emitir la cédula de liquidación, aun cuando la actora señalara que no tuviera facultades y que no existía el puesto, dado que persista la cita completa de los artículos que le daban esa facultad y señaló que se había tomado de la base de datos del sistema que contenían, precisando los datos de los trabajadores e, incluso, el procedimiento para emitirlo. Asimismo, que si bien se ofrecieron pruebas para acreditar que el centro de trabajo de los trabajadores estaba fuera de la zona libre de la frontera norte, dichas pruebas tenían fechas distintas del periodo en que se fiscalizó, por lo que no lo demostraban.

Por tanto, la litis se centra en determinar, por un lado, si se omitió o no el estudio de los conceptos de impugnación primero al quinto de la demanda de nulidad y, por el otro, si debía tomarse en cuenta el salario base de cotización del área geográfica en que se encuentran los domicilios de los centros de trabajo de sus trabajadores señalados en el periodo revisado. Se estima que en cuanto a lo primero, no se omitió el estudio señalado, por lo que el planteamiento es infundado y por lo segundo, se estima que no debía tomarse esa área geográfica, sino la que corresponde al registro patronal correspondiente, por lo que igualmente es infundado.

En los conceptos de impugnación del primero al quinto de la demanda inicial la actora cuestiona la aplicación del salario base de cotización que motivó la determinación fiscal impugnada. Se procederá a hacer una síntesis de los mismos. En el primero se cuestiona que no se señala el origen de las diferencias, en específico por qué aplica ese salario base de cotización en \$*****. En el segundo se dice que se toma en cuenta un salario como si el centro de trabajo de los trabajadores estuviera dentro de la zona libre de la frontera norte. En el tercero y cuarto que el acto impugnado se basa en la resolución del H. Consejo Nacional de Salarios Mínimos que fija el salario mínimo general y profesional para 2021, que no es claro y que no se cita en la resolución impugnada. Y en el quinto no se señala el motivo de las diferencias determinadas.

En respuesta, en el considerando tercero de la sentencia reclamada se señaló que de la resolución impugnada se advertía la competencia material y



territorial de la Delegación Tamaulipas Subdelegación Reynosa del Instituto Mexicano del Seguro Social para determinar y emitir la cédula de liquidación, aun cuando la actora señalara que no tuviera facultades y que no existía el puesto, dado que persistía la cita completa de los artículos que le daban esa facultad y señaló que se habían tomado de la base de datos del sistema en que se contenían, precisando los datos de los trabajadores e, incluso, el procedimiento para emitirlo.

Por tanto, se advierte que en la sentencia reclamada sí se abordaron los conceptos de impugnación primero y quinto de la demanda inicial, en cuanto a señalar por qué se aplicaba ese salario base de cotización para determinar las diferencias de pago, tomado de la base de datos del sistema de la autoridad proporcionado por la actora y se señalaron los datos de identificación de los trabajadores del periodo revisado, así como el procedimiento para emitirla.

Asimismo, sobre la actualización del domicilio para determinar el salario base de cotización, se estableció que no se actualizaba el supuesto legal, debido a una cuestión probatoria consistente en que los contratos de trabajo y los avisos de solicitud de personal no coinciden con las fechas del periodo revisado.

Entonces, en la sentencia reclamada no se omitió el estudio de los conceptos de impugnación segundo, tercero y cuarto de la demanda inicial sobre la determinación del salario base de cotización, sino que se desestimaron los planteamientos por una cuestión probatoria, en cuanto a que no se probaba el supuesto de otro centro de trabajo fuera de la zona libre de la frontera norte, por una característica de las pruebas aportadas por la actora.

De esa forma, no se comparte el planteamiento que sostiene que se omitió el estudio de los referidos conceptos de impugnación de la demanda inicial.

Sobre la parte restante del concepto de violación primero, en cuanto a que las fechas de las pruebas no necesariamente hacen que no se demuestre que el centro de trabajo de los trabajadores del periodo revisado estaba fuera de la zona libre de la frontera norte, se estima que dicho planteamiento es infundado.

En el razonamiento de la sentencia reclamada, el supuesto fáctico era probar que el centro de trabajo de los trabajadores del periodo revisado estaba fuera



de la zona libre de la frontera norte para que se actualizara la consecuencia jurídica de considerar el domicilio para el salario base de cotización del centro de trabajo. Y la razón que se dio en la sentencia reclamada fue simplemente que las pruebas aportadas contenían fechas distintas a las del periodo revisado de mayo de 2021 (05/2021). Bajo esa lógica plasmada en la sentencia reclamada, para considerar a un trabajador con relación laboral con la actora y determinar la liquidación fiscal que corresponda, ella debería inscribirlo al seguro social en el mes del periodo revisado excluyendo así, por ejemplo, a los trabajadores del mes anterior al revisado que mantienen relación laboral y están inscritos, pero como el contrato de trabajo tiene fecha de un mes anterior, entonces no entraría, lo cual tendría una consecuencia no razonable, dado que por esos trabajadores excluidos la actora no estaría obligada a hacer aportaciones.

No obstante que no se comparte ese razonamiento de la sentencia reclamada que se refiere a una cuestión fáctica, hay una cuestión jurídica que desestima el planteamiento de fondo de la actora por más que las fechas de las pruebas coincidan con el periodo. En el caso de los autos se advierte que el domicilio a tomar en cuenta para obtener el salario base de cotización y determinar las obligaciones obrero-patronales a cargo, es el registrado en el registro patronal que corresponda y, en específico, es en ***** , Tamaulipas, dentro de la zona libre de la frontera norte con un salario base de cotización distinto al del resto del país.

Este Tribunal Colegiado ya ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto y en el caso reitera su criterio. La Subdelegación Reynosa del Instituto Mexicano del Seguro Social determinó un crédito fiscal a la actora, por considerar un incumplimiento parcial de la obligación de determinar y enterar el pago de las cuotas obrero patronales del régimen obligatorio en términos del artículo 15, fracción III, de la Ley del Seguro Social, con base en los datos y movimientos afiliatorios registrados por la actora como parte patronal, sobre cuotas que debió pagar mensualmente por cada trabajador menos las cantidades que sí se pagaron por el periodo 05/2021, sobre el registro patronal ***** , tomando como salario base de cotización la cantidad de \$*****.

La actora tiene un registro patronal ***** por clase con domicilio afiliado en ***** , Tamaulipas, visible a foja 774. Asimismo, ofreció diversas pruebas consistentes en aviso de registro patronal, constancia de situación fiscal, pago



de contribuciones, impresión de sistema único de autodeterminación de cuotas, informes mensuales, solicitudes de personal, asignaciones de personal, avisos de trabajadores a sus centros de trabajo y contratos individuales de trabajo por tiempo determinado (fojas 195 a 2613), para demostrar que suministró a sus trabajadores a centros de trabajo en lugares fuera de la zona libre de la frontera norte (San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza, Guadalupe y Monterrey, Nuevo León y Torreón, Coahuila). Por su parte, la demandada allegó múltiples impresiones de consultas de estados de cuenta individuales certificados de los trabajadores de la actora con un salario de \$***** en 2021. De autos no se advierte que la actora hubiese avisado un cambio de salario ni tampoco ése es su planteamiento. A continuación, se muestra como ejemplo del salario inscrito la siguiente impresión de consulta, a foja 3841:

Consulta de cuenta individual

S. IN. D. O. SB03M CONSULTA DE CUENTA INDIVIDUAL 22/11/2021 958
 NUM. DE SEG. SOC. ***** REGISTRO PATRONAL *****
 ASEG. *****
 CURP *****

DEL REG. PAT.	F. RECF. G T	FECHA	Y TIPO	SALARIO	SEM	SUP	FINAL	T I
2	*****	07/01/2021	4 T	01/01/2021	223.94	F 0	NO	NO 4 2 01/08/2021 1
2	*****	03/11/2020	4 B	03/11/2020	193.95	F 0	NO	NO 4 7 31/12/2020 1

NUM. DE SEG. SOC. : ***** REGISTRO PATRONAL : F014308110
 FIN DE PERTOCOS *****

RETRONOSIA

ENTRADA DE TRABAJO
 CO. REVINOSA

000001



En esos términos, se estima que el salario base de cotización para determinar las cuotas para el periodo 05/2021, de donde derivaron las cédulas de liquidación fiscal impugnadas, es el que comprende el área geográfica del domicilio en *****, Tamaulipas, afiliado al registro patronal ***** y, por ende, es el salario de \$*****, obtenido en la resolución, no el diverso que señala la actora derivado de \$*****, conforme a la resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho,³ puesto que si un patrón se inscribe por inicio de operaciones y sin aviso de modificación de salario, entonces el registro se otorga por Municipio, con independencia de varios centros de trabajo, con los salarios mínimos con que se inscribe al trabajador, siendo el monto inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva. Así se obtiene de la interpretación sistemática de los artículos 27, 28, 34 y 37 de la Ley del Seguro Social, que se encuentran precisamente en el capítulo II sobre cotización y determinación de cuotas, así como de los diversos 12, 13 y 14 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización:

³ "Primero. Para fines de aplicación de los salarios mínimos en la República Mexicana habrá dos áreas geográficas: El área geográfica de la zona libre de la frontera norte, integrada por los siguientes municipios: Ensenada, Playas de Rosarito, Mexicali, Tecate y Tijuana, en el Estado de Baja California; San Luis Río Colorado, Puerto Peñasco, General Plutarco Elías Calles, Caborca, Altar, Sábic, Nogales, Santa Cruz, Cananea, Naco y Agua Prieta, en el Estado de Sonora; Janos, Ascensión, Juárez, Práxedis G. Guerrero, Guadalupe, Coyame del Sotol, Ojinaga y Manuel Benavides, en el Estado de Chihuahua; Ocampo, Acuña, Zaragoza, Jiménez, Piedras Negras, Nava, Guerrero e Hidalgo, en el Estado de Coahuila de Zaragoza; Anáhuac, en el Estado de Nuevo León; y Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Camargo, Gustavo Díaz Ordaz, Reynosa, Río Bravo, Valle Hermoso y Matamoros, en el Estado de Tamaulipas; y, el área de Salarios Mínimos Generales, integrada por el resto de los municipios del país y las demarcaciones territoriales (alcaldías) de la Ciudad de México que conforman la República Mexicana.

"Segundo. El salario mínimo general que tendrá vigencia a partir del 1 de enero de 2019 en el área geográfica de la zona libre de la frontera norte será de 176.72 pesos diarios por jornada diaria de trabajo; mientras que el monto del salario mínimo general para el área de Salarios Mínimos Generales será de 102.68 pesos diarios por jornada diaria, serán las que figuren en la resolución de esta comisión que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación, como cantidad mínima que deberán recibir en efectivo los trabajadores."



Ley del Seguro Social
"Capítulo II
"De las bases de cotización y de las cuotas

"Artículo 27. El salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo. Se excluyen como integrantes del salario base de cotización, dada su naturaleza, los siguientes conceptos:

"I. Los instrumentos de trabajo tales como herramientas, ropa y otros similares;

"II. El ahorro, cuando se integre por un depósito de cantidad semanal, quincenal o mensual igual del trabajador y de la empresa; si se constituye en forma diversa o puede el trabajador retirarlo más de dos veces al año, integrará salario; tampoco se tomarán en cuenta las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales de carácter sindical;

"III. Las aportaciones adicionales que el patrón convenga otorgar a favor de sus trabajadores por concepto de cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

"IV. Las cuotas que en términos de esta Ley le corresponde cubrir al patrón, las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y las participaciones en las utilidades de la empresa;

"V. La alimentación y la habitación cuando se entreguen en forma onerosa a los trabajadores; se entiende que son onerosas estas prestaciones cuando el trabajador pague por cada una de ellas, como mínimo, el veinte por ciento del salario mínimo general diario que rija en el Distrito Federal;

"VI. Las despensas en especie o en dinero, siempre y cuando su importe no rebase el cuarenta por ciento del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal;

"VII. Los premios por asistencia y puntualidad, siempre que el importe de cada uno de estos conceptos no rebase el diez por ciento del salario base de cotización;



"VIII. Las cantidades aportadas para fines sociales, considerándose como tales las entregadas para constituir fondos de algún plan de pensiones establecido por el patrón o derivado de contratación colectiva. Los planes de pensiones serán sólo los que reúnan los requisitos que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, y

"IX. El tiempo extraordinario dentro de los márgenes señalados en la Ley Federal del Trabajo.

"Para que los conceptos mencionados en este precepto se excluyan como integrantes del salario base de cotización, deberán estar debidamente registrados en la contabilidad del patrón.

"En los conceptos previstos en las fracciones VI, VII y IX cuando el importe de estas prestaciones rebase el porcentaje establecido, solamente se integrarán los excedentes al salario base de cotización."

(N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE ARTÍCULO, CONSÚLTASE EL ARTÍCULO VIGÉSIMO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY, P.O. 21 DE DICIEMBRE DE 1995)

"Artículo 28. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva."

"Artículo 34. Cuando encontrándose el asegurado al servicio de un mismo patrón se modifique el salario estipulado, se estará a lo siguiente:

"I. En los casos previstos en la fracción I del artículo 30, el patrón estará obligado a presentar al Instituto los avisos de modificación del salario diario base de cotización dentro de un plazo máximo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a la fecha en que cambie el salario;

"II. En los casos previstos en la fracción II del artículo 30, los patrones estarán obligados a comunicar al Instituto dentro de los primeros cinco días hábiles de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, las modificaciones del salario diario promedio obtenido en el bimestre anterior, y



"III. En los casos previstos en la fracción III del artículo 30, si se modifican los elementos fijos del salario, el patrón deberá presentar el aviso de modificación dentro de los cinco días hábiles siguientes de la fecha en que cambie el salario. Si al concluir el bimestre respectivo hubo modificación de los elementos variables que se integran al salario, el patrón presentará al Instituto el aviso de modificación en los términos de la fracción II anterior."

"Artículo 37. En tanto el patrón no presente al Instituto el aviso de baja del trabajador, subsistirá su obligación de cubrir las cuotas obrero patronales respectivas; sin embargo, si se comprueba que dicho trabajador fue inscrito por otro patrón, el Instituto devolverá al patrón omiso, a su solicitud, el importe de las cuotas obrero patronales pagadas en exceso, a partir de la fecha de la nueva alta."

Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización

"Título segundo

"Afiliación

"Capítulo I

"Del registro de los patrones

"Artículo 12. Cualquier persona física o moral estará obligada a registrarse como patrón o sujeto obligado ante el Instituto a partir de que:

"I. Empiece a utilizar los servicios de uno o varios trabajadores;

"II. Se constituya como sociedad cooperativa;

"III. Inicie vigencia su convenio de incorporación celebrado con el Instituto, y

"IV. Inicie vigencia el Decreto de incorporación que expida el Ejecutivo Federal en términos de la fracción III del artículo 12 de la Ley."

"Artículo 13. Para efectos del registro patronal, al patrón o sujeto obligado persona física, se le otorgará un número de registro en el Distrito Federal o municipio donde se encuentra ubicado su centro de trabajo. Si posteriormente solicita



el registro de otra empresa que realice actividad distinta y no contribuya a la realización de los fines de la primera, se le asignará un número de registro patronal distinto, cualquiera que sea la localización geográfica del establecimiento o centro de trabajo.

"Al patrón o sujeto obligado persona moral, se le asignará un número de registro patronal por cada municipio o en el Distrito Federal, en que tenga establecimientos o centro de trabajo, independientemente de que tenga más de uno dentro de un mismo municipio o en el Distrito Federal.

"Tratándose de patrones que realicen en forma ocasional actividades de ampliación, remodelación o construcción en sus propias instalaciones, se les asignará un número de registro patronal diferente al de su actividad principal.

"A solicitud por escrito del patrón, el Instituto podrá asignar un registro patronal único o en condiciones diferentes, en la forma y términos que se señalen en los lineamientos que para tal efecto expida el Consejo Técnico.

"En el caso de las sociedades cooperativas, se aplicará un registro patronal para el aseguramiento de sus trabajadores y otro diferente para el aseguramiento de sus socios."

"Artículo 14. El Instituto proporcionará a cada patrón o sujeto obligado un documento de identificación patronal, por cada registro patronal asignado en los términos del artículo anterior. En dicho documento se harán constar, al menos, los datos siguientes:

"I. Número de registro patronal asignado por el Instituto;

"II. Nombre, denominación o razón social completos del patrón o sujeto obligado;

"III. Actividad, clase y fracción;

"IV. Domicilio;

"V. Firma del patrón o representante legal, y



"VI. Nombre y firma de las personas autorizadas por el patrón para presentar avisos de afiliación.

"Asimismo, el Instituto, en su caso, hará entrega en forma confidencial del número patronal de identificación electrónica.

"El patrón o sujeto obligado deberá mostrar el documento de identificación señalado cuando realice por sí o a través de persona autorizada, cualquier gestión en las unidades administrativas del Instituto, centrales y de operación administrativa desconcentrada o en los lugares que el Instituto habilite para los trámites materia de este Reglamento."

Se estima que esta interpretación contribuye a dar seguridad jurídica tanto a los trabajadores como al instituto demandado, y es razonable puesto que sabrán que mientras no haya modificación de salario cotizarán con el salario mínimo del área geográfica en la que se encuentra el domicilio del registro patronal.

Esto con independencia de que en el caso pueda coincidir el domicilio fiscal con el domicilio del registro patronal como afirma la actora, pues para la determinación del monto de las cuotas se considera no el domicilio fiscal, sino el afiliado al registro patronal, sin que sea trascendente el que puedan coincidir, pues en términos de lo resuelto en la contradicción de tesis 153/2016 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo relevante es el domicilio afiliado al registro patronal con independencia de que coincida o no con el fiscal:

"NOTIFICACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES DETERMINADOS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL O EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. DEBE REALIZARSE EN EL DOMICILIO EN QUE SE UBIQUE EL ESTABLECIMIENTO O CENTRO DE TRABAJO RELACIONADO CON EL REGISTRO PATRONAL. Acorde con los artículos 13 y 14 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización y 8 del Reglamento de Inscripción, Pago de Aportaciones y Entero de Descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los patrones están obligados a que, una vez iniciada la relación laboral, soliciten su inscripción patronal, por lo que se les otorga un número de registro para realizar cualquier gestión y efectuar el pago de aportaciones y entero de descuentos, así como cualquier trámite o com-



probación de obligaciones; por consiguiente, las resoluciones que imponen créditos cuyo origen sea precisamente el incumplimiento de esas obligaciones, deben notificarse en el domicilio proporcionado en la inscripción patronal, pues se determinan en relación con un establecimiento o centro de trabajo relacionado con ese registro, motivo por el cual, si bien en algunos casos el domicilio fiscal pudiera coincidir con el del registro patronal, tratándose de algunas personas morales con diversas sucursales, establecimientos o centros de trabajo en diferentes Municipios que tienen registrados distintos domicilios, se asigna un número de registro por cada Municipio en que se encuentre ubicada la sucursal, con independencia de que tenga más de una dentro de un mismo Municipio o en la Ciudad de México; de ahí que sea irrelevante atender al domicilio donde se encuentre la administración principal del negocio, si el adeudo deriva del incumplimiento en el pago de cuotas o aportaciones a que se encuentra obligado un patrón por la relación laboral con los trabajadores de una planta o establecimiento específico por ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio, conforme al artículo 12 de la Ley del Seguro Social." [Registro digital: 2013230, Segunda Sala, Décima Época, 2a./J. 132/2016 (10a.), jurisprudencia].

Se estima que el artículo 75 de la Ley del Seguro Social –que establece que para efectos de la clasificación en el seguro de riesgos de trabajo, tratándose de los patrones a que se refiere el tercer párrafo del artículo 15-A (subcontratación), a solicitud de ellos, el instituto asignará un registro patronal por cada una de las clases, con el que se realizará la inscripción de los trabajadores a nivel nacional–supone una facilidad administrativa, pues así se advierte de la lectura sistemática en relación con el 70 y 71 de la misma ley:

"Capítulo III

"Del seguro de riesgos de trabajo

"Sección quinta

"Del régimen financiero

"Artículo 70. Las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo, inclusive los capitales constitutivos de las rentas líquidas al fin de año y los gastos administrativos, serán cubiertos íntegramente por las cuotas que para este efecto aporten los patrones y demás sujetos obligados."



"Artículo 71. Las cuotas que por el seguro de riesgos de trabajo deban pagar los patrones, se determinarán en relación con la cuantía del salario base de cotización, y con los riesgos inherentes a la actividad de la negociación de que se trate, en los términos que establezca el reglamento relativo."

"Artículo 75. La determinación de las clases comprenderá una lista de los diversos tipos de actividades y ramas industriales, catalogándolas en razón de la mayor o menor peligrosidad a que están expuestos los trabajadores, y asignando a cada uno de los grupos que formen dicha lista, una clase determinada. Este supuesto sólo se aplicará a las empresas que se inscriben por primera vez en el Instituto o cambien de actividad.

(N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PÁRRAFO, VER ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE MODIFICA LA LEY)

(ADICIONADO, D.O.F. 9 DE JULIO DE 2009)

"Para efectos de la clasificación en el seguro de riesgos de trabajo, tratándose de los patrones a que se refiere el tercer párrafo del artículo 15-A, de esta Ley, a solicitud del patrón, el Instituto le asignará un registro patronal por cada una de las clases, que así se requiera, de las señaladas en el artículo 73 de esta Ley, con el que realizará la inscripción de sus trabajadores a nivel nacional. Los patrones o sujetos obligados que se hayan clasificado en términos de lo dispuesto en este párrafo, revisarán anualmente su siniestralidad conforme al artículo 74 de esta Ley de manera independiente por cada uno de los registros patronales asignados."

El registro patronal por clase supone una facilidad administrativa, primero porque el legislador situó el referido artículo 75 en un capítulo distinto al de cotización y cuotas que es donde están las disposiciones transcritas que regulan que es el del domicilio afiliado, sino que está en el de seguro de riesgos de trabajo y, segundo, porque el legislador lo expresó en la exposición de motivos de la reforma de veinticuatro de abril de dos mil veintiuno que derogó precisamente el segundo párrafo del artículo 75 de la Ley del Seguro Social que usa la quejosa para su argumento, al expresar que dentro de las medidas para combatir los esquemas de subcontratación agresivos implementados en perjuicio de los trabajadores y de la sociedad, se suprimía la facilidad administrativa de ese párrafo para el registro patronal por clase e inscribir a trabajadores en territorio nacional:



"Cámara de Origen:

"Diputados

"Exposición de motivos

"Ciudad de México, martes 10 de septiembre de 2019.

"1. Iniciativa de diputados (grupo parlamentario PT) Gaceta No. 5363-II

"Con la presente reforma se busca propiciar un entorno empresarial competitivo que con el correcto cumplimiento de sus obligaciones laborales genere competencia legal y su permanencia en el mercado laboral no se ponga en riesgo, al ser sujeto de sanciones por parte de las autoridades del trabajo. Es importante tener en cuenta que los derechos laborales no prescriben, por lo que en cualquier momento e inclusive cuando lleguen a la edad de pensionarse, las personas trabajadoras podrán reivindicar, hacer valer sus derechos y exigir el cumplimiento de esta obligación, para lo cual el instituto podrá fincar capitales constitutivos. Existen diversos estudios en torno a la posible evasión de cuotas de seguridad social; si bien –en su mayoría– parten de datos estadísticos o inferencias en el marco de informes oficiales, estos aportan muy poco a las estimaciones reales en materia de evasión por subcontratación. La regulación actual de la subcontratación permite que las empresas que ofertan dicho servicio proceden con el registro de las personas trabajadoras; no obstante que carecen de bienes para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social. Quienes recurren a esquemas agresivos de subcontratación afectan los derechos de las personas trabajadoras y disminuyen la competitividad de aquellas empresas que sí cumplen con sus contribuciones. Derivado de las malas prácticas que actualmente se realizan en la utilización de la subcontratación laboral, en los que se ven afectados los derechos laborales y de seguridad social de las personas trabajadoras, es que resulta indispensable reformar la Ley del Seguro Social, con el propósito de eliminar las malas prácticas y que los derechos humanos no se sigan violentando bajo una mala interpretación de la ley.

"Resulta importante señalar que la reforma a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social del año 2009 en materia de subcontratación laboral, al priorizar la competitividad de las empresas y la adecuación de la contratación de empleos bajo tendencias globales de externalización, produjo como resultado una afectación directa a los derechos de las personas trabajadoras.



"Por lo anterior, resulta indispensable modificar las disposiciones legales aplicables de la Ley del Seguro Social en materia de subcontratación, a fin de salvaguardar los derechos de las personas trabajadoras y de sus familias, así como para generar beneficios en términos de competitividad empresarial, y dotar de facultades plenas al Instituto Mexicano del Seguro Social para actuar frente a los esquemas agresivos de contratación laboral.

"...

"De igual forma, se propone derogar el segundo párrafo del artículo 75 de la Ley del Seguro Social para eliminar la facilidad administrativa que se otorgaba a las empresas prestadoras de servicios de personal para aperturar un registro patronal por clase a nivel nacional, a través del cual se registran los distintos trabajadores que eran suministrados a las beneficiarias últimas del servicio, en función de la actividad económica que desarrollaban cada uno de los beneficiarios."

En esos términos, con fundamento en los artículos 27, 28, 34 y 37 de la Ley del Seguro Social, así como en los diversos 12, 13 y 14 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, si un patrón se inscribe como sujeto obligado ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, incluso, sin haber avisos de modificación de salario, entonces el registro patronal se otorga por Municipio, con independencia de que tenga varios centros de trabajo, con los salarios mínimos con que se inscribe al trabajador en el domicilio afiliado al registro patronal, siendo el límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva, por lo que el salario base de cotización para determinar el monto de las aportaciones obrero patronales a la seguridad social, es el del área geográfica en que se encuentra el domicilio afiliado al registro patronal y no la del domicilio de los centros de trabajo donde se afirma que se suministró personal.

Similar criterio sostuvo este tribunal al resolver por unanimidad de votos los amparos directos 64/2022, 291/2022 y 469/2022, en sesiones de catorce de julio y seis de octubre de dos mil veintidós, así como de dos de marzo de dos mil veintitrés, respectivamente, en donde se consideró que si el registro patronal por clase estaba afiliado a un domicilio en *****, Tamaulipas, entonces el salario base de cotización era el del área geográfica al que correspondía dicho domicilio



y no el diverso donde la quejosa manifestaba que había suministrado a sus trabajadores en diversos centros de trabajo fuera de dicha área. Se transcribe parte del primero de ellos:

"La actora tiene un registro patronal por clase con domicilio afiliado en ***** , Tamaulipas visible a foja 1525. Basta imponerse de él para advertir que en la sentencia no se consideró su contenido, como lo afirma la quejosa en cuanto a que es clase I. La demandada allegó certificados múltiples e impresiones de estados de cuenta individuales de los trabajadores de la actora con un salario de \$*****. De autos no se advierte que la actora hubiese avisado un cambio de salario. Se muestra el registro y como ejemplo del salario inscrito en 2019, la siguiente a foja 1678:

"Por tanto, el salario base de cotización para determinar las cuotas es el que comprende el área geográfica del domicilio en ***** , Tamaulipas, afiliado al registro patronal ***** y, por ende, es el salario de \$***** (del que derivó el determinado \$*****) conforme a la resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho, puesto que si un patrón se inscribe por inicio de operaciones y no hay aviso de modificación de salario, el registro se otorga por Municipio, con independencia de varios centros de trabajo, con los salarios mínimos con que se inscribe al trabajador. Así se obtiene de la interpretación sistemática de los artículos 27, 28, 34 y 37 de la Ley del Seguro Social, que se encuentran precisamente en el capítulo II sobre cotización y determinación de cuotas, así como de los diversos 12, 13 y 14 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización."

En el concepto de violación identificado como segundo, la actora sostiene que se omitió el estudio de las negativas que formuló. Argumenta que a ella se le trasladó la carga de probar que el centro de trabajo de sus trabajadores no estaba en la zona libre de la frontera norte, siendo que en el concepto de impugnación segundo de la demanda inicial negó que el centro de trabajo estuviera en esa zona, por lo que conforme al artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la autoridad demandada debió probar eso, siendo que la actora aportó pruebas de contratos de trabajo y avisos de solicitud de personal para demostrar que el centro estaba fuera de esa zona.



Este concepto de violación se basa en la premisa previamente desestimada de que es procedente determinar que una vez que se determine que probó que el centro de trabajo estaba en un área geográfica fuera de la zona libre de la frontera norte, debe tomarse en cuenta el salario mínimo de dicha área; sin embargo, ya se estableció al estudiar el anterior concepto de violación que si el registro patronal estaba afiliado a un domicilio en ***** , Tamaulipas, entonces el salario base de cotización era el del área geográfica al que correspondía dicho domicilio y no el diverso donde la quejosa manifestaba que había suministrado a sus trabajadores en diversos centros de trabajo fuera de dicha área.

De tal forma que estudiar este concepto de violación no tendría fin práctico, pues determinar si trasladó o no cargas probatorias y, en su caso, conceder el amparo para ordenar establecer la carga probatoria correcta, no tendría sentido dado que permite la circunstancia de que el registro patronal sobre el que resultaron las diferencias de pago tiene domicilio registrado en la zona libre de la frontera norte.

Por tanto, al sustentarse en una premisa previamente desestimada, el concepto de violación es inoperante. Apoya esta calificativa la jurisprudencia de diverso Tribunal Colegiado que se comparte:

"Registro digital: 178784

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Novena Época

"Materia común

"Tesis: XVII.1o.C.T. J/4

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, abril de 2005, página 1154

"Tipo: jurisprudencia

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES LOS QUE PARTEN O SE HACEN DESCANSAR SUSTANCIALMENTE EN LO ARGUMENTADO EN OTROS QUE FUERON DESESTIMADOS. Si de lo alegado en un concepto de violación se advierte que la impugnación planteada se hace descansar, sustancialmente, en lo que se argumentó en otro u otros conceptos de violación que fueron anteriormente desestimados en la misma ejecutoria, en tanto que resultaron infundados, inoperantes o inatendibles, ello hace que aquél resulte a su vez



inoperante, dado que de ninguna manera resultará procedente, fundado u operante lo que en dicho concepto se aduce, por basarse en la supuesta procedencia de aquéllos."

En el concepto de violación identificado como tercero, la actora sostiene que no se estudiaron debidamente los conceptos de impugnación sexto al décimo segundo y décimo cuarto al décimo sexto de la demanda inicial. Se argumenta de manera general que no se estudiaron dichos argumentos.

Por tanto, la litis se centra en determinar si se estudiaron o no dichos conceptos de impugnación de la demanda inicial. Se estima que sí, por lo que no se comparte el planteamiento de la quejosa y, por ende, resulta infundado.

De la demanda inicial y de los conceptos de impugnación del sexto al décimo segundo y del décimo cuarto al décimo sexto se advierte que la actora cuestionó la competencia material y territorial de la autoridad demandada, la fundamentación y motivación del procedimiento aritmético para determinar la resolución, las multas como accesorios de la resolución ilegal y como conclusión general de que la resolución era ilegal.

En la sentencia reclamada se hizo pronunciamiento de dichos argumentos y en la demanda de amparo no se controvierte dicho razonamiento, solamente se reiteran los conceptos de impugnación. Sobre la competencia en general en la sentencia se estableció que de los artículos invocados en la resolución impugnada se advertía la competencia material y territorial de la Delegación Tamaulipas y Subdelegación Reynosa del Instituto Mexicano del Seguro Social y la facultad para determinar y emitir la cédula de liquidación fiscal. Asimismo, que no obstante el señalamiento de la actora en cuanto a que no tenía facultades y que no existía el puesto, persistía el que la competencia material y territorial para emitir el acto impugnado fue invocada de forma completa en el propio acto, incluso, como encargado de la subdelegación Reynosa de ese instituto.

Igualmente, sobre el planteamiento de la competencia, legalidad, fundamentación y motivación relacionados con la cita de los artículos 29, 30 y 39-C de la Ley del Seguro Social, se consideraron infundados dado que se estimó innecesario que se señalara el procedimiento para determinar el salario base de cotización dado el contenido del referido artículo 29, citando jurisprudencia de un



Tribunal Colegiado de Circuito, así como que era suficiente citar las fracciones I y II del diverso 29 de dicha ley, aunado a que en la resolución se establecen los salarios de cada trabajador. Sobre los diversos 30 y 39-C de dicha ley se estableció que no se trataba de una norma compleja. De tal forma que aun cuando en la demanda de amparo se señala que no se especificó qué porción normativa se aplicó, en la sentencia reclamada se le contestó que no se trataba de una norma completa para ello.

Y sobre las multas se estableció en la sentencia reclamada que no prosperó la pretensión principal, por lo que no resultaba la ilegalidad de lo accesorio como las multas. Y con eso determinó que la actora no probó su pretensión, por lo que reconoció la validez de la resolución impugnada, por lo cual igualmente se contestó el último argumento en cuanto a que la actora había demostrado la ilegalidad de la resolución impugnada.

En esos términos, no se demostró el estudio indebido de los referidos conceptos de impugnación de la demanda inicial y no se controvierten los pronunciamientos formulados en la sentencia reclamada en respuesta a aquéllos. Siendo que en cumplimiento al principio de congruencia de las resoluciones jurisdiccionales, no es dable exigir a la autoridad responsable que responda renglón por renglón todos los cuestionamientos formulados, sino que resuelva en su integridad el problema jurídico planteado, sin que se le reproche no pronunciarse sobre señalamientos y reiteración de ideas ya expresadas. Apoya este razonamiento la jurisprudencia de diverso Tribunal Colegiado de Circuito que se comparte:

"Registro digital: 187528

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Novena Época

"Materia común

"Tesis: VI.3o.A. J/13

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, marzo de 2002, página 1187

"Tipo: jurisprudencia

"GARANTÍA DE DEFENSA Y PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA. ALCANCES. La garantía de defensa y el principio de exhaustividad



y congruencia de los fallos que consagra el artículo 17 constitucional, no deben llegar al extremo de permitir al impetrante plantear una serie de argumentos tendentes a contar con un abanico de posibilidades para ver cuál de ellos le prospera, a pesar de que muchos entrañen puntos definidos plenamente, mientras que, por otro lado, el propio numeral 17 exige de los tribunales una administración de justicia pronta y expedita, propósito que se ve afectado con reclamos como el comentado, pues en aras de atender todas las proposiciones, deben dictarse resoluciones en simetría longitudinal a la de las promociones de las partes, en demérito del estudio y reflexión de otros asuntos donde los planteamientos verdaderamente exigen la máxima atención y acuciosidad judicial para su correcta decisión. Así pues, debe establecerse que el alcance de la garantía de defensa en relación con el principio de exhaustividad y congruencia, no llega al extremo de obligar a los órganos jurisdiccionales a referirse expresamente en sus fallos, renglón a renglón, punto a punto, a todos los cuestionamientos, aunque para decidir deba obviamente estudiarse en su integridad el problema, sino a atender todos aquellos que revelen una defensa concreta con ánimo de demostrar la razón que asiste, pero no, se reitera, a los diversos argumentos que más que demostrar defensa alguna, revela la reiteración de ideas ya expresadas."

En el concepto de violación identificado como cuarto, la actora sostiene que se estudiaron indebidamente los conceptos de impugnación décimo tercero de la demanda inicial y primero de la ampliación. Argumenta que en dichos conceptos negó que existiera citatorio previo a la notificación de la resolución impugnada, así como que se hubiera realizado conforme a la ley, por lo que fue indebido validar la notificación y, por ende, la resolución impugnada no contiene firma autógrafa.

Por tanto, la litis se centra en determinar si se estudiaron o no debidamente los conceptos de impugnación décimo tercero de la demanda inicial y primero de la ampliación. Se estima que sí, por lo que no se comparte el planteamiento de la actora y, por ende, resulta infundado.

En dichos conceptos de impugnación se cuestionó que la resolución impugnada carecía de firma autógrafa, así como que las actuaciones de la autoridad demandada se habían presentado en copias simples, por lo que se negaba la existencia del citatorio previo y que se hubiese realizado conforme a la ley.



En el considerando cuarto de la sentencia reclamada (se señala como quinto pero el consecutivo correcto es cuarto) se analizaron tanto el citatorio previo como la notificación visibles a fojas 95 a 97 y 949 a 953 y se expresaron las razones que se consideraron para justificar que se habían practicado conforme a la ley (mismas que no son controvertidas en el concepto de violación), en cuanto a que de su contenido se obtuvo que se habían circunstanciado el domicilio del contribuyente, el requerimiento de la presencia de la interesada o su representante legal y al no estar se le dejó citatorio para espera del día siguiente, así como que se acudió de nuevo al domicilio y no estaba la persona buscada según el dicho del tercero que atendió, por lo que la notificación se practicó con quien estaba en el lugar. Así como que el tercero que atendió dijo tener una relación laboral con la contribuyente e identificarse con credencial de votar y encontrarse en el interior del domicilio.

Con eso se consideró que se creaba convicción del vínculo con la contribuyente y que no estaba en el lugar de forma accidental. Se había descrito el domicilio y coincidía con el del documento. No era un obstáculo que no era el domicilio fiscal, pues eso era irrelevante si el adeudo era por un establecimiento según el artículo 12 del Reglamento de la Ley del Seguro Social. Por ende, se consideró que la notificación de veinte de julio de dos mil veintiuno era legal. En cuanto a la firma autógrafa de la resolución impugnada, se consideró que la autoridad responsable no tenía conocimientos de perito, por lo que eso debió probarse, aunado a que la notificación declarada legal muestra que sí tenía firma.

En esos términos, en la sentencia reclamada sí se abordaron los referidos conceptos de impugnación (pronunciamientos que no se controvierten) y, en específico, ante las negativas de existencia del citatorio previo se estableció su existencia, por lo que no se comparte el planteamiento que sostenía la postura contraria. Aunado a que se estima que la negativa a que se refiere el artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo: "Artículo 42. Las resoluciones y actos administrativos se presumirán legales. Sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.", se emplea para hechos y no para cuestiones jurídicas, puesto que la existencia o no del citatorio previo sí es un enunciado de hechos del que se puede predicar verdad o falsedad, lo que no ocurre con la negativa de que el



citatorio se haya realizado conforme a la ley, pues si es legal o no, a eso no se predica verdad o falsedad, sino si es correcto o incorrecto, es entonces, una cuestión jurídica de calificación o interpretación de los hechos al supuesto de la ley para ver su regularidad legal.

En el concepto de violación identificado como quinto, la actora sostiene que se estudiaron indebidamente los conceptos de impugnación primero al cuarto de la ampliación de demanda. Se argumenta que las constancias que la autoridad demandada aportó al juicio eran copias simples, no se citó el fundamento para certificar documentos y por eso no se probó que la actora había aportado los datos que sirvieron de base para la resolución impugnada, siendo que no podía certificarse el original de las actuaciones, dado que no eran originales, sino medios magnéticos. Así como que considerar que había dado información, debía aportarse el aviso electrónico correspondiente.

Por tanto, la litis se centra en determinar si se estudiaron debidamente o no los conceptos de impugnación primero al cuarto de la ampliación de demanda. Se estima que sí, por lo que no se comparte el planteamiento de la actora y, por ende, es infundado.

En los referidos conceptos de impugnación se cuestionó que las actuaciones aportadas por la demandada al juicio eran copias simples, dado que les faltaba firma autógrafa, no se fundó la competencia ni contenía requisitos de certificación, la cual se objetaba. Así como que no probaban que la actora había proporcionado la información usada en la resolución impugnada, pues no contenían firma electrónica y no podían certificarse originales porque se trataba de información en medios magnéticos.

En el considerando quinto de la sentencia reclamada (se señala como sexto pero el consecutivo correcto es quinto) se desestimaron dichos argumentos y ello no se controvierte. Se estableció que en el juicio obraban constancias en copia certificada a fojas 956 a 1047, certificadas por el subdelegado del Instituto Mexicano del Seguro Social Reynosa, Órgano de Operación Desconcentrado Reynosa Tamaulipas y se habían invocado los siguientes artículos: 251, primer párrafo, fracción XXXVII, 251-A de la Ley del Seguro Social, 3, 4 y 5 del reglamento de esa ley, 2, fracción VI, inciso b), 8, segundo párrafo, 149, 150, primer párrafo, fracciones III y IX y 155, primer párrafo, fracción XXVIII, inciso c), del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social.



Asimismo, se consideró que en la certificación se asentó que se daba fe de que las constancias concordaban con las que se tenían en el sistema de la autoridad. No se trataba de copias simples. Se destacaron los artículos 8o., 149 y 155 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social que le daban facultades para certificar documentos, y se había certificado "Que los datos e información que enseguida se especifican, concuerdan fiel y exactamente con los datos e información que tuve a la vista de los estados de cuentas individuales con vigencia de derechos, que se contienen y se conservan en los archivos del Sistema Integral de Derechos y Obligaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (S.I.N.D.O.)."

Igualmente, se consideró que en cuanto a la relación laboral y a la certificación de las constancias el planteamiento era infundado, puesto que la autoridad demandada había acompañado en copia certificada las consultas a las cuentas individuales de los trabajadores a fojas 958 a 1047, lo que era suficiente para desvirtuar que la actora desconocía la relación laboral y que no había proporcionado esa información. Aunado a que la actora señalaba que el salario usado en la resolución no era el aplicable, por lo que reconocía que sí eran sus trabajadores.

En esos términos, por un lado, se advierte que en la sentencia reclamada sí se abordaron los conceptos de impugnación que se referían a la certificación de las constancias aportadas por la autoridad, que se consideraron suficientes para establecer que la resolución se había basado en la información proporcionada por la actora y, por el otro, que ni la certificación ni en la sentencia reclamada se señaló que se hubieran certificado constancias originales, sino que eran constancias que se habían tenido a la vista y que obraban en los sistemas electrónicos del instituto. Por tanto, no se comparte el planteamiento que sostenía la postura contraria.

De cuanto se ha expuesto se puso de manifiesto que no prosperó el planteamiento de la quejosa, por lo que no cabe sino negar el amparo.

Por lo expuesto, se resuelve:

ÚNICO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Conexión Estratégica en Negocios Inteligentes, Sociedad Anónima de Capital Variable contra



el acto reclamado consistente en la sentencia de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, dictada por el primer secretario de acuerdos de la Segunda Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dentro del juicio contencioso administrativo *****/21-06-02-2-JS.

Notifíquese; remítase esta ejecutoria de manera electrónica; devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos lo resolvió el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, integrado por los señores Magistrados Sergio Eduardo Alvarado Puente (presidente), Manuel Suárez Fragozo (ponente) y José Octavio Rodarte Ibarra, quienes firman conjuntamente con la fe del secretario de tribunal, licenciado Antonio de Jesús Ramírez Aguilar, dentro el término de diez días, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 187 y 188 de la Ley de Amparo, y de manera electrónica con evidencia criptográfica que se plasma al final de la presente ejecutoria, conforme a lo dispuesto en el artículo 3, fracción I, del Acuerdo General 12/2020, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo.

En términos de los artículos 108, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 132/2016 (10a.) y la parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 153/2016 citadas en esta sentencia, 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, Tomo I, diciembre de 2016, páginas 834 y 810, con números de registro digital: 2013230 y 26818, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CUOTAS OBRERO PATRONALES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. PARA DETERMINAR SU MONTO DEBE CONSIDERAR-



RARSE EL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN DEL ÁREA GEOGRÁFICA EN QUE SE ENCUENTRA EL DOMICILIO EN EL CUAL SE REALIZÓ EL REGISTRO PATRONAL.

Hechos: Una empresa promovió juicio contencioso administrativo contra el Instituto Mexicano del Seguro Social. Le reclamó un crédito fiscal derivado de supuestas omisiones de pago de aportaciones obrero patronales. En la sentencia reclamada el Tribunal Federal de Justicia Administrativa consideró que el salario base de cotización para determinar el monto de las cuotas obrero patronales es el del área geográfica en la que se encuentra el domicilio afiliado al registro patronal, que era en la frontera norte donde el salario mínimo es mayor, y no el de la zona libre en el resto del país que es menor, donde supuestamente se encuentran los centros de trabajo a donde se mandaron subcontratados sus trabajadores.

Criterio jurídico: Se determina que el salario base de cotización para establecer las cuotas obrero patronales a la seguridad social es el del área geográfica en que se encuentra el domicilio afiliado al registro patronal, y no el de la diversa área del domicilio de los centros de trabajo donde se afirma que se suministró el personal, dado que conforme a los artículos 27, 28, 34 y 37 de la Ley del Seguro Social, 12, 13 y 14 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización, el registro patronal se otorga por Municipio, con independencia de existir varios centros de trabajo, y con los salarios mínimos con los que se inscribe al trabajador.

Justificación: Así se obtiene de la interpretación de los artículos 27, 28, 34 y 37 de la Ley del Seguro Social, así como de los diversos 12, 13 y 14 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización vigentes en 2021, puesto que si una persona se registra como patrón, sin haber aviso de modificación de salario, entonces, el registro patronal se otorga por Municipio, con independencia de existir varios centros de trabajo, y con los salarios mínimos con los que se inscribe al trabajador, por lo cual el salario para determinar el monto de las aportaciones es el que corresponde al área geográfica



donde se encuentra el domicilio afiliado al registro patronal respectivo. Se estima que esta interpretación contribuye a dar seguridad jurídica tanto a los trabajadores como al instituto demandado y es razonable, puesto que sabrán que mientras no haya modificación de salario, cotizarán con base en el salario del área geográfica en la que se encuentra el domicilio del registro patronal. Esto con independencia de que en el caso pueda coincidir el domicilio fiscal con el domicilio del registro patronal, pues para la determinación del monto de las cuotas se considera no el domicilio fiscal, sino el afiliado al registro patronal, sin que sea trascendente el que puedan coincidir.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

IV.1o.A. J/9 A (11a.)

Amparo directo 64/2022. Conexión Estratégica en Negocios Inteligentes, Sociedad Anónima de Capital Variable. 14 de julio de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Suárez Frago. Secretario: Antonio de Jesús Ramírez Aguilar.

Amparo directo 291/2022. Conexión Estratégica en Negocios Inteligentes, Sociedad Anónima de Capital Variable. 6 de octubre de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Suárez Frago. Secretario: Antonio de Jesús Ramírez Aguilar.

Amparo directo 469/2022. Conexión Estratégica en Negocios Inteligentes, Sociedad Anónima de Capital Variable. 2 de marzo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Eduardo Alvarado Puente. Secretario: Carlos Toledano Saldaña.

Amparo directo 87/2023. Conexión Estratégica en Negocios Inteligentes, Sociedad Anónima de Capital Variable. 1 de junio de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Suárez Frago. Secretario: Antonio de Jesús Ramírez Aguilar.

Amparo directo 508/2022. Conexión Estratégica en Negocios Inteligentes, Sociedad Anónima de Capital Variable. 22 de junio de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: José Octavio Rodarte Ibarra. Secretario: Luis Alberto Mata Balderas.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. LA SOLA POSIBILIDAD DE QUE PROCE-
DA UN MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA CONTRA EL ACTO RECLAMADO, NO
CONSTITUYE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA
PARA DESECHARLA DE PLANO.**

QUEJA 80/2023. 17 DE MARZO DE 2023. UNANIMIDAD DE
VOTOS. PONENTE: ALMA DELIA AGUILAR CHÁVEZ NAVA. SE-
CRETARIA: ERIKA ROXANA DZIB JASSO.

CONSIDERANDO:

NOVENO.—En primer término, resulta oportuno destacar que este Tribunal Colegiado en sesión de catorce de diciembre de dos mil veintidós resolvió el recurso de queja 428/2022, derivado del juicio de amparo de origen, en el sentido de declararlo fundado, en los términos siguientes:

"De ahí que se estima que el Juez de Distrito en el auto inicial del juicio de amparo no cuenta a su alcance con los elementos necesarios para, como sucede en el caso, determinar la oportunidad de la demanda de amparo, para concluir que debía desecharse la demanda de amparo de que se trata, por lo tanto, de sustentar dicha determinación se podría dejar en estado de indefensión al hoy recurrente; de ahí que se estime necesario que el a quo debe contar con todos los elementos posibles para determinar si efectivamente la demanda de amparo es extemporánea.

"En consecuencia, se considera que la causa de improcedencia invocada en el auto recurrido no es notoria ni manifiesta, por ende, no debe desecharse la demanda sino más bien admitirla a trámite, toda vez que no existen elementos suficientes para concluir que la causa de improcedencia invocada resulta notoria y manifiesta, lo que se estima suficiente para revocar el auto recurrido.

"Por lo tanto, lo conducente es que el Juez de Distrito provea lo que en derecho corresponda sobre la admisión de la demanda, en términos de los artículos 112 a 115 de la Ley de Amparo, de no advertir causas de improcedencia del juicio diversa a la analizada en este medio de defensa la admita a trámite,



sin que ello impida que con posterioridad pueda estudiar ese aspecto con apoyo en las constancias allegadas al juicio.

"Apoya lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 73/2014 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, agosto de 2014, Tomo II, página 901, de rubro y texto siguientes: 'RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO QUE DESECHA UNA DEMANDA DE AMPARO. DE SER FUNDADO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DEVOLVER LOS AUTOS AL JUEZ DE DISTRITO A EFECTO DE QUE SE PRONUNCIE SOBRE LA ADMISIÓN Y, EN SU CASO, SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR.'

"Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 97, fracción I, inciso a), 101 y demás relativos de la Ley de Amparo, se resuelve:

"ÚNICO.—Es fundado el recurso de queja en los términos establecidos en el último considerando de esta resolución."

De la transcripción anterior se advierte que este tribunal determinó que el Juez proveyera lo conducente respecto de la admisión de la demanda, de no advertir una causa de improcedencia diversa a la que se analizó en ese medio de impugnación.

De ahí que se desestime el primer agravio en el que, en esencia, la parte quejosa aduce que la Jueza de Distrito no acató la ejecutoria dictada en el recurso de queja 428/2022, del índice de este órgano colegiado, ya que si bien en esa resolución se ordenó la admisión de la demanda, se precisó que ello podría ocurrir siempre y cuando no se advirtiera causa de improcedencia diversa a la analizada en ese medio de impugnación, por lo que la juzgadora federal tenía la atribución de prevenir a la quejosa de manera previa a proveer sobre la admisión, a efecto de integrar la litis constitucional.

Lo anterior en términos del precepto 115 de la Ley de Amparo, cuyo texto es: "De no existir prevención, o cumplida ésta, el órgano jurisdiccional admitirá la demanda; señalará día y hora para la audiencia constitucional, que se cele-



brará dentro de los treinta días siguientes; pedirá informe con justificación a las autoridades responsables, apercibiéndolas de las consecuencias que implica su falta en términos del artículo 117 de esta Ley; ordenará correr traslado al tercero interesado; y, en su caso, tramitará el incidente de suspensión. Cuando a criterio del órgano jurisdiccional exista causa fundada y suficiente, la audiencia constitucional podrá celebrarse en un plazo que no podrá exceder de otros treinta días."

Cobra aplicación la jurisprudencia 2a./J. 73/2014 (10a.), registro digital: 2007069. Instancia: Segunda Sala, Décima Época, materia común. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, agosto de 2014, Tomo II, página 901, de rubro y texto:

"RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO QUE DESECHA UNA DEMANDA DE AMPARO. DE SER FUNDADO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DEVOLVER LOS AUTOS AL JUEZ DE DISTRITO A EFECTO DE QUE SE PRONUNCIE SOBRE LA ADMISIÓN Y, EN SU CASO, SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR. El artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo establece que procede el recurso de queja en amparo indirecto contra las resoluciones que desechen una demanda de amparo. Por su parte, el diverso 103 del mismo ordenamiento prevé que, en caso de resultar fundado el recurso, se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío, salvo que ésta implique la reposición del procedimiento. Así, del análisis relacionado de esas disposiciones, tomando en consideración la naturaleza del recurso de queja en el que no existe devolución de jurisdicción, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito declare fundado el recurso de queja contra el desechamiento de una demanda de amparo, éste dictará la resolución que corresponda, ordenando al Juez de Distrito proveer lo conducente en relación con la admisión, en términos de los artículos 112 a 115 del propio ordenamiento, lo que implica que no puede asumir la jurisdicción que a éste corresponde."

Por otra parte, para realizar el estudio del segundo agravio, es importante señalar que la facultad del juzgador de amparo para desechar la demanda de amparo se encuentra establecida en el artículo 113 de la Ley de Amparo, que establece:



"Artículo 113. 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."

De la anterior disposición legal se observa que el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto cuenta con atribuciones para desechar una demanda de amparo indirecto cuando encuentre una causa manifiesta e indudable de improcedencia.

Ahora bien, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 4/2002-PL, determinó que por "manifiesto" debe entenderse lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara, y por "indudable" que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro, seguro y evidente que es.

En estos términos, un motivo de improcedencia manifiesto e indudable es aquel que está plenamente probado, pues no requiere demostración, toda vez que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones.

Además, se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trata es operante en el caso concreto; de tal modo que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.

De esta manera, para advertir la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto, debe atenderse al escrito de demanda y a los anexos que se acompañen y así considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que se apoya hayan sido manifestados claramente por el promovente o en virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables; de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el



procedimiento no sean necesarios para configurar dicha improcedencia ni tampoco puedan desvirtuar su contenido.

Es de señalar que la certeza de que se haya actualizado la causa de improcedencia implica que el caso concreto se ubique en alguna de las hipótesis del artículo 61 de la Ley de Amparo.

Atento a lo expuesto, se tiene que de no actualizarse esos requisitos, es decir, de no existir la causa de improcedencia manifiesta e indudable que se ajuste a los supuestos fácticos, de ningún modo debe ser desechada la demanda, pues de lo contrario se estaría privando a la quejosa de su derecho a instar el juicio de amparo contra un acto que le causa perjuicio, por lo tanto, debe admitirse a trámite con el fin de estudiar debidamente la cuestión planteada.

De este modo, puede concluirse que si bien existen diversas causas que originan la improcedencia del juicio de amparo, éstas no deben originar el desechamiento de la demanda a menos que su existencia sea manifiesta y notoria, pues de lo contrario, esto es, en caso de surgir alguna duda sobre la procedencia o no del juicio, lo correcto es admitir a trámite la demanda, brindando con ello a la parte quejosa la oportunidad de desestimar las causas de improcedencia relativas y sólo en el caso de que no lo hiciera, entonces podrá decretarse el sobreseimiento en términos de lo dispuesto en el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo.

El criterio que derivó de esa contradicción de tesis se incorporó al *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el número 2a./J. 50/2002, registro digital: 186676. Instancia: Segunda Sala, Novena Época, materias constitucional y común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, julio de 2002, página 64, de rubro y texto:

"AMPARO CONTRA LEYES. EL MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE SU IMPROCEDENCIA, PUEDE SUSTENTARSE EN LA CONFESIÓN DEL QUEJOSO DE QUE NO RECLAMA EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN SINO UNO POSTERIOR. Si existe prueba plena en cuanto a que el acto de aplicación de la ley que se tilda de inconstitucional en la demanda de amparo, por su fecha de



emisión, no fue el primero en el que se actualizaron las hipótesis normativas en perjuicio del quejoso, es inconcuso que puede determinarse la existencia de una causa manifiesta e indudable de improcedencia del juicio de garantías. Ahora bien, para el desechamiento de la demanda respectiva el Juez de Distrito puede basar su determinación de que no se está en presencia del primer acto de aplicación en diversos medios de convicción, entre los que pueden encontrarse las propias manifestaciones que el quejoso haya realizado en su demanda o en los escritos aclaratorios, pues éstas constituyen una confesión expresa, admisible en el juicio de amparo y con valor probatorio pleno, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 199 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, pues tiene la eficacia convictiva suficiente para demostrar que no reclama el primer acto de aplicación de la ley y que, por ende, se actualiza de manera manifiesta e indudable la improcedencia del juicio de amparo, en términos ya sea de las fracciones III, IV o XII, párrafo primero, del artículo 73 de la citada ley, según sea el caso; la primera, por ser la ley reclamada materia de otro juicio de amparo que se encuentra pendiente de resolver; la segunda, por haber sido la norma general materia de una ejecutoria en otro juicio de garantías; o, la tercera, por no haberse reclamado la ley en el juicio constitucional con motivo de su primer acto de aplicación dentro del plazo que establece el artículo 21 de la legislación de la materia. En consecuencia, es dable desechar la demanda de garantías por cuanto hace a la ley, con independencia de que la demanda pueda admitirse por los actos de aplicación relativos, si éstos se combaten por vicios propios y no se esté en el caso de que la reclamación de la ley represente una hipótesis de excepción al principio de definitividad."

Lo anterior encuentra sustento también en la tesis 2a. LXXI/2002, registro digital: 186605. Instancia: Segunda Sala, Novena Época, materia común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, julio de 2002, página 448, de rubro y texto:

"DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO. El Juez de Distrito debe desechar una demanda de amparo cuando encuentre un



motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debiendo entender por 'manifiesto' lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por 'indudable', que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es. En ese sentido, se concluye que un motivo manifiesto e indudable de improcedencia es aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes, esto es, para advertir la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto, debe atenderse al escrito de demanda y a los anexos que se acompañen y así considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que se apoya hayan sido manifestados claramente por el promovente o por virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables, de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia ni tampoco puedan desvirtuar su contenido, por lo que de no actualizarse esos requisitos, es decir, de no existir la causa de improcedencia manifiesta e indudable o tener duda de su operancia, no debe ser desechada la demanda, pues, de lo contrario, se estaría privando al quejoso de su derecho a instar el juicio de garantías contra un acto que le causa perjuicio y, por ende, debe admitirse a trámite la demanda de amparo a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada."

Atento a lo señalado, a continuación se verificará si la causa de improcedencia que consideró actualizada la Jueza de Distrito es notoria y manifiesta.

En el auto recurrido la Jueza de Distrito, en relación con el acto reclamado consistente en la resolución en la que se determinó la improcedencia del recurso de inconformidad interpuesto en contra del acuerdo que determinó la conclusión y archivo por falta de elementos del expediente ***** , formado con motivo de la denuncia realizada por la parte quejosa, concluyó que se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Ampa-



ro, pues previo a promoverlo debió agotarse el juicio contencioso administrativo federal, en observancia al principio de definitividad, por no actualizarse excepción alguna.

El artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo establece lo siguiente:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta Ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior."

Del citado precepto legal se observa que el juicio de amparo es improcedente contra actos respecto de los cuales proceda algún medio de defensa, conforme a la ley del acto. Asimismo, del artículo en estudio se obtiene que



no existe obligación de acatar el principio de definitividad en los casos siguientes:

a) Tratándose de actos administrativos, cuando conforme a las leyes que los rijan, la interposición del recurso, juicio o medio de defensa no se prevea la suspensión de los efectos del acto reclamado o sí la prevea, pero exija mayores requisitos o un plazo mayor del que prevé la Ley de Amparo para la suspensión definitiva o provisional.

b) En el caso de actos que carecen de fundamentación.

c) Cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución.

d) En el supuesto de que el medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento y no en la ley aplicable.

e) Cuando en el informe justificado la autoridad señale la fundamentación y motivación del acto reclamado.

Al respecto, es importante precisar que además de las excepciones previstas en la ley de la materia, existen otras derivadas de la Constitución, así como de los criterios que ha emitido el Alto Tribunal y que son vinculantes.

Sirve de apoyo a lo anterior, por las razones que informa, la jurisprudencia 2a./J. 43/2020 (10a.), registro digital: 2021957. Instancia: Segunda Sala, Décima Época, materia constitucional. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 77, agosto de 2020, Tomo V, página 4331, de rubro y texto:

"ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA. EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY QUE LOS REGULA, AL ESTABLECER UNA EXCEPCIÓN ADICIONAL AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE AL JUICIO DE AMPARO, VULNERA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

"Hechos: Mediante amparo directo se cuestionó la regularidad constitucional del artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia



Energética que establece que las normas generales, actos u omisiones de esos órganos podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto, impidiendo acceder al medio de defensa ordinario mediante el cual se pueden cuestionar los actos de autoridades administrativas; lo anterior, al considerar que ese precepto legal desconoce las reglas y los principios rectores del juicio de amparo.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la señalada porción normativa tiene por objeto establecer una excepción adicional al principio de definitividad que rige en materia de amparo, sin que ésta se encuentre prevista en el artículo 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en algún otro de sus preceptos o de los de su ley reglamentaria, lo cual vulnera el diverso principio de supremacía constitucional.

"Justificación: **Ello es así, porque la procedencia del juicio de amparo, así como las excepciones al principio de definitividad que lo rigen no pueden estar previstas en un ordenamiento normativo distinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Amparo, pues al tratarse de un medio de defensa extraordinario de carácter constitucional, es indispensable que para acceder a ese juicio, previamente se agoten los medios de defensa ordinarios que resulten procedentes, a menos de que se actualice alguna de las excepciones a éste, las cuales sólo pueden derivar de lo constitucionalmente previsto, o bien, de lo desarrollado en la ley reglamentaria o interpretado en los criterios vinculantes.** Considerar lo contrario, generaría no sólo que se desnaturalice ese juicio extraordinario al convertirlo (por disposición legal y no constitucional) en un medio de defensa ordinario, sino que adicionalmente se establezcan reglas de procedencia y excepciones al principio de definitividad que no están previstas en la regulación expresa y aplicable a ese juicio constitucional." (lo destacado es propio).

En el caso, el quejoso en el agravio segundo refiere que no se encontraba en posibilidad de agotar el principio de definitividad, porque desconocía el acto reclamado, por la omisión de notificar el diverso oficio ***** , por lo que



al no resultar manifiesta e indudable la causa de improcedencia se debió admitir la demanda.

Es fundado dicho agravio, pues en el caso se tiene presente que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la mera posibilidad de que exista un recurso ordinario contra el acto que se pretenda reclamar, no constituye por sí misma una causa notoria y manifiesta de improcedencia que dé lugar al desechamiento de plano de la demanda, sino por el contrario, es conveniente admitirla a fin de estudiar debidamente esa cuestión.

El criterio del cual se hizo mención tiene sustento en la tesis aislada de la Quinta Época, de rubro, texto y datos de identificación siguientes:

"DEMANDA DE AMPARO, LA POSIBILIDAD DE UN RECURSO, NO ES OBSTÁCULO PARA ADMITIRLA. La existencia de un posible recurso contra los actos reclamados, motivo de un juicio de garantías, no es óbice para admitir y tramitar la demanda de amparo, sino que, por el contrario, es conveniente hacerlo, a fin de estudiar debidamente la cuestión; sin perjuicio de que después se dicte el sobreseimiento que corresponda, si del resultado del estudio respectivo, aparece realmente la existencia de alguna causa de improcedencia." (Registro digital: 328203. Instancia: Segunda Sala, Quinta Época, materia común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXVIII, página 1043. Tipo: Aislada).

También resulta aplicable la tesis aislada I.3o.A.6 K (10a.), emitida por este Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, mayo de 2017, Tomo III, página 1870, registro digital: 2014298, cuyos rubro y texto señalan:

"AMPARO INDIRECTO. LA SOLA POSIBILIDAD DE LA PROCEDENCIA DE UN MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA CONTRA EL ACTO RECLAMADO, NO CONSTITUYE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA. La sola posibilidad de que proceda un medio ordinario de defensa contra el acto reclamado, no constituye un motivo manifiesto e indudable de improcedencia



del amparo indirecto, con base en el principio de definitividad; sobre todo, cuando aún no obran en autos las constancias que contengan el acto reclamado y las demás que lo hayan originado. Ante tal circunstancia, el Juez de Distrito debe admitir y tramitar la demanda, sin perjuicio de que, una vez que tenga las constancias señaladas, verifique la actualización real de esa causa de improcedencia."

De ahí que es inexacto que la juzgadora, en el auto que desechó la demanda de amparo contra el acto reclamado, advirtiera de manera notoria y manifiesta la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo; máxime que en el momento procesal en que se actúa no se cuenta con mayores constancias que permitan conocer elementos suficientes del acto reclamado en el juicio de amparo, ni la trascendencia de la omisión de notificar el oficio ***** (el que en la resolución reclamada se observa es el relativo a la radicación de la investigación), en contra del que la quejosa formuló conceptos de violación.

De manera que no es el momento procesal oportuno para determinar fehacientemente la calidad del quejoso en el procedimiento de origen ni la fundamentación del acto, las que son excepciones al principio de definitividad, como se advierte en la tesis aislada 2a. LVI/2000, registro digital: 191539. Instancia: Segunda Sala, Novena Época, materia común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, julio de 2000, página 156, de rubro y texto:

"DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: **I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan;** II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes,



cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; **VIII. Los que carezcan de fundamentación;** IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia." (énfasis añadido).

Es por las razones expuestas que la afirmación de que procede un juicio o medio ordinario de defensa contra el acto reclamado no constituye un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, sobre todo cuando se trata de determinar si se actualiza o no una excepción al principio de definitividad que involucra el examen completo e integral de la demanda de amparo y de las constancias del procedimiento de origen; máxime que el denunciante tiene interés jurídico para promover el juicio de amparo indirecto contra la determinación de no iniciar la investigación relativa de actualizarse alguna excepción al principio de definitividad.

Al respecto, cobra aplicación la jurisprudencia 2a./J. 33/2021 (10a.), registro digital: 2023419. Instancia: Segunda Sala, Undécima Época, materia común. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, agosto de 2021, Tomo IV, página 3856, de rubro y texto:

"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL DENUNCIANTE TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA DETERMINACIÓN DE NO INICIAR LA INVESTIGACIÓN RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 2016).

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al analizar si conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el denunciante cuenta con interés necesario para promover amparo indirecto contra la



decisión de la autoridad de no iniciar la investigación de responsabilidad administrativa llegaron a conclusiones distintas, toda vez que uno de ellos determinó que el quejoso carece de interés, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre esta cuestión en las jurisprudencias 2a./J. 1/2006, 2a./J. 124/2008 y 2a./J. 41/2019 (10a.), mientras que el otro determinó que el denunciante sí cuenta con interés en el amparo.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el denunciante sí cuenta con interés jurídico para impugnar en amparo indirecto las determinaciones de la autoridad investigadora de no iniciar la investigación de responsabilidad administrativa.

"Justificación: Lo anterior, ya que conforme al nuevo régimen de responsabilidades, el denunciante ha dejado de ser un simple vigilante para convertirse ahora en un actor central del control de la acción pública y combate a la corrupción; de ahí que se le otorgó una participación activa tanto en la etapa de investigación, como en el procedimiento de responsabilidad administrativa, al grado tal que cuenta con la posibilidad de alegar en audiencias, aportar pruebas, interponer medios de defensa y, en general, realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de sus pretensiones. Por tanto, al constituirse como una figura fundamental en el control de la acción administrativa, el denunciante está legitimado para promover amparo indirecto contra la determinación de no iniciar la investigación relativa. De ahí que las razones que daban sustento a las jurisprudencias 2a./J. 1/2006, 2a./J. 124/2008 y 2a./J. 41/2019 (10a.), resultan inaplicables bajo el nuevo régimen de responsabilidades administrativas. Finalmente, se precisa que para acudir al amparo indirecto resulta necesario, además, que se actualice alguna excepción al principio de definitividad que así lo permita."

Atento a lo anterior, este órgano jurisdiccional determina que la causa de improcedencia que se consideró actualizada para desechar la demanda de amparo no es manifiesta e indudable y, por ende, no puede aplicarse, en aras del derecho constitucional de acceso a la justicia pronta, imparcial y completa prevista en el artículo 17 de la Constitución Federal; sobre todo cuando aún no obran en autos las constancias que contengan el acto reclamado y las demás que lo hayan originado. Ante tal circunstancia, el Juez de Distrito debe admitir y



tramitar la demanda, sin perjuicio de que una vez que tenga las constancias señaladas, verifique la actualización real de esa causa de improcedencia.

En estas circunstancias, si la peculiaridad del auto por el que se admite la demanda es de mero trámite, es decir, es un proveído en el que no pueden realizarse estudios exhaustivos por no ser propios de este tipo de acuerdos, ello trae como consecuencia que en el presente caso no se actualice de forma manifiesta e indudable la improcedencia del juicio, como lo dispone el artículo 113 de la Ley de Amparo; de ahí lo fundado del agravio segundo.

Consecuentemente, por los motivos y fundamentos vertidos en este considerando, lo procedente es revocar el auto recurrido y ordenar que se provea lo conducente respecto de la admisión de la demanda de amparo indirecto.

Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 73/2014 (10a.), registro digital: 2007069. Instancia: Segunda Sala, Décima Época, materia común. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, agosto de 2014, Tomo II, página 901, de rubro: "RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO QUE DESECHA UNA DEMANDA DE AMPARO. DE SER FUNDADO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DEVOLVER LOS AUTOS AL JUEZ DE DISTRITO A EFECTO DE QUE SE PRONUNCIE SOBRE LA ADMISIÓN Y, EN SU CASO, SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR." (cuyo texto se cita a fojas 22 y 23 del presente asunto).

En esas condiciones, lo que en derecho procede es declarar fundado el presente recurso de queja interpuesto por *****, por propio derecho, contra el auto de dos de febrero de dos mil veintitrés, dictado por la Jueza Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto número *****.

Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 97, fracción I, inciso a), 101 y demás relativos de la Ley de Amparo, se resuelve:

ÚNICO.—Es fundado el presente recurso de queja.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución al juzgado de origen, devuélvanse los autos y, en su oportunidad, archívese este expediente como totalmente concluido.



Así, por unanimidad de votos de los Magistrados Miguel de Jesús Alvarado Esquivel (presidente), Osmar Armando Cruz Quiroz y Alma Delia Aguilar Chávez Nava, lo resolvió el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, siendo ponente la tercera de los nombrados, en sesión celebrada por videoconferencia.

Firman electrónicamente los citados Magistrados con la secretaria de tribunal, Erika Roxana Dzib Jasso, quien autoriza y da fe.

En términos de los artículos 108, 110, fracción XIII y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aislada I.3o.A.6 K (10a.) y de jurisprudencia 2a./J. 73/2014 (10a.), 2a./J. 43/2020 (10a.) y 2a./J. 33/2021 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de mayo de 2017 a las 10:24 horas, 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas, 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas y 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas, respectivamente.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 4/2002-PL citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, página 65, con número de registro digital: 17110.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. LA SOLA POSIBILIDAD DE QUE PROCEDA UN MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA CONTRA EL ACTO RECLAMADO, NO CONSTITUYE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHARLA DE PLANO.

Hechos: La Jueza de Distrito desechó de plano la demanda de amparo indirecto en términos del artículo 113 de la Ley de Amparo, al considerar que se actualizó de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el diverso 61, fracción XX, del mismo ordenamiento, ya



que la parte quejosa debió agotar previamente un medio ordinario de defensa.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que la sola posibilidad de que proceda un medio ordinario de defensa contra el acto reclamado, no constituye una causa manifiesta e indudable de improcedencia para desechar de plano la demanda de amparo indirecto, con base en el principio de definitividad.

Justificación: Lo anterior, porque en el auto inicial aún no obran en autos las constancias que contengan el acto reclamado y las demás que lo hayan originado, por lo que no es el momento procesal oportuno para determinar si previamente a promover el juicio de amparo procedía un medio ordinario de defensa; máxime que las causas de improcedencia deben probarse plenamente. Ante tal circunstancia, el Juez de Distrito debe admitir y tramitar la demanda, sin perjuicio de que, una vez que tenga las constancias señaladas, verifique la actualización real de esa causa de improcedencia.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I.3o.A. J/2 K (11a.)

Queja 64/2020. 1 de octubre de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Osmar Armando Cruz Quiroz. Secretario: Francisco Aja García.

Queja 106/2020. 12 de noviembre de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Osmar Armando Cruz Quiroz. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.

Queja 85/2021. 3 de junio de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel de Jesús Alvarado Esquivel. Secretaria: María Guadalupe Aguilar Vela.

Queja 318/2021. 27 de enero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel de Jesús Alvarado Esquivel. Secretaria: María Guadalupe Aguilar Vela.

Queja 80/2023. 17 de marzo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Alma Delia Aguilar Chávez Nava. Secretaria: Erika Roxana Dzib Jasso.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ES INNECESARIO AGOTAR EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL EXIGIR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO.

QUEJA 18/2023. NGIS SERVICIOS Y SOPORTE EMPRESARIAL DE CAPITAL HUMANO, S.A. DE C.V. Y OTRA. 15 DE MARZO DE 2023. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: RICARDO OLVERA GARCÍA. SECRETARIA: LILIANA JARAMILLO OLIVARES.

CONSIDERANDO:

SEXTO.—Estudio. Los dos agravios son infundados en una parte y fundados en otra, en suplencia de la deficiencia de la queja, al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, del tenor siguiente:

"Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"...

"VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de esta Ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada;"

El numeral transcrito, en lo que interesa, establece que la autoridad que conozca del juicio constitucional deberá suplir la deficiencia de los agravios cuando advierta que hubo contra el particular recurrente una violación evidente de la ley que lo dejó sin defensa, que es la que se advierte en forma clara y patente, que resulta obvia, que es innegable e indiscutible y que, por ello, para



constatar su existencia no es necesario verter razonamientos y planteamientos cuestionables.

El precepto 113 de la ley de la materia dispone 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 lo desechará de plano.

En ese orden, si el desechamiento de la demanda no se apoya en una causa de improcedencia manifiesta e indudable, ello constituye una violación evidente de la ley que deja en estado de indefensión al quejoso por afectar su derecho de acceso a la justicia, pues le impide inconformarse en la vía constitucional contra un acto de autoridad que considera violatorio de sus derechos humanos, razón por la cual, ante este desechamiento procede suplir la deficiencia de los agravios expresados en el recurso de queja que interponga, en términos del citado dispositivo 79, fracción VI.

Apoya lo anterior la jurisprudencia P./J. 34/2018 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página 9, que dice:

"SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS AGRAVIOS. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, PROCEDE EN UN RECURSO DE QUEJA CUANDO EL ÓRGANO REVISOR ADVIERTE EL DESECHAMIENTO INDEBIDO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, POR NO ACTUALIZARSE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA. El precepto citado faculta al órgano jurisdiccional a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios cuando advierta que ha habido en contra del quejoso o del recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de la Ley de Amparo. Ahora bien, la suplencia referida procede en un recurso de queja cuando se combate la resolución que desechó la demanda de amparo indirecto por actualizarse una causa manifiesta e indudable de improcedencia, siempre y cuando se advierta: i) la existencia de una violación manifiesta de la ley; y, ii) que dicha violación haya dejado sin defensa al quejoso. Lo anterior es así, pues al analizar la resolución recurrida, el órgano jurisdiccional debe verificar en primer



lugar si se violó de manera evidente la ley, esto es, si se transgredió el artículo 113 de la Ley de Amparo y, en segundo lugar, si dicha transgresión dejó al quejoso sin defensa, lo cual debe entenderse como una afectación sustancial dentro del procedimiento y que se actualiza al negar el acceso a la acción de amparo con un desechamiento que no se apega al marco jurídico aplicable."

En el caso, del expediente electrónico del juicio de amparo se observa que en la demanda de amparo la parte quejosa señaló como actos y autoridades responsables los siguientes:

"III. Autoridades responsables:

"a) La Secretaría de Gobernación.

"b) El C. Titular del Instituto Nacional de Migración.

"c) El C. Titular de la Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración en la Ciudad de México.

"d) El C. Titular de la Dirección de Atención a Trámites de la Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración en la Ciudad de México.

"IV. Actos que de cada autoridad se reclaman:

"De las autoridades responsables señaladas en el apartado tercero, incisos a), b), c) y d) del presente escrito de demanda se reclama la resolución contenida en el oficio con número de folio *****, de fecha 8 de noviembre de 2022, notificada el pasado 28 de noviembre de 2022, misma que se adjunta a la presente demanda de amparo como anexo 2, en la cual se resuelve la solicitud efectuada con fecha 13 de octubre de 2022, de autorización de visado por oferta de empleo, a favor de *****, solicitada por *****.

"De todas las autoridades responsables señaladas en el apartado tercero del presente escrito de demanda se reclama la aplicación del artículo décimo octavo 'De la solicitud de visa', fracción II, de los Lineamientos generales para



la expedición de visas que emiten las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores."

El acto reclamado es del contenido siguiente:

Se suprimen imágenes

En el auto recurrido, el secretario encargado del despacho del juzgado del conocimiento desechó de plano la demanda de amparo, al considerar que se actualizaba de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.

Los razonamientos que sustentaron ese desechamiento son:

- Del escrito de demanda se advertía que la parte promovente acude a la instancia constitucional a reclamar la resolución dictada el ocho de noviembre de dos mil veintidós, con folio *****, en el que se le negó dar trámite a la visa de trabajo a la parte quejosa.

- Los requisitos que deben satisfacerse para que se actualice la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, son:

- 1) Que el acto reclamado sea pronunciado por una autoridad distinta de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

- 2) Que dicho acto deba ser revisado de oficio, conforme a las leyes que lo rijan, o bien, que en su contra proceda algún juicio, recurso o medio de defensa a través del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, siempre que conforme a estas leyes se suspendan sus efectos mediante la presentación del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado; y,

- 3) Que no se exijan mayores requisitos que los establecidos en la Ley de Amparo para conceder la suspensión ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la medida cautelar, sin importar si el acto en sí mismo sea o no susceptible de ser suspendido.



- Los anteriores requisitos se cumplían, por lo siguiente:

- El primero de los requisitos se acreditaba, porque los actos reclamados se atribuían a autoridades de la administración pública federal, concretamente a la Secretaría de Gobernación y al Instituto Nacional de Migración.

- Se acreditaba el segundo requisito, porque lo reclamado era susceptible de impugnarse a través del juicio de nulidad o del recurso de revisión, por lo siguiente:

i) Resultaba procedente el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en términos del artículo 3, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que establece:

"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;"

ii) Procedía el recurso de revisión previsto en los artículos 83 y 85 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establecen lo siguiente:

"Artículo 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda. En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra



de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente."

"Artículo 85. El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra."

Que lo anterior era así, toda vez que la parte quejosa reclamaba la resolución dictada el ocho de noviembre de dos mil veintidós, con folio ***** , en la cual se le negó la visa de trabajo a la parte quejosa, la cual era una determinación final sustentada, entre otros ordenamientos legales, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- Se cumplía el tercer requisito, pues la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no exigía mayores requisitos que los artículos 128, 132 y 135 de la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto reclamado, ni plazo mayor que el que establecía para el otorgamiento de la suspensión provisional. Lo anterior se sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 27/2016 (10a.), de rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO, PORQUE LOS ALCANCES QUE SE DAN A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO CONFORME A LA LEY DE AMPARO, EN ESENCIA, SON IGUALES A LOS QUE SE OTORGAN CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO."

- La parte quejosa está obligada a respetar el principio de definitividad que prevé el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo. Máxime que no se actualizaba alguna hipótesis de excepción al principio de definitividad, por lo siguiente:

- En primer lugar, porque a través de la promoción del juicio contencioso administrativo podían suspenderse los efectos del acto combatido, ya que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé dicha medida cautelar sin exigir mayores requisitos que la Ley de Amparo.

- Tampoco se actualizaba la excepción de falta de fundamentación, porque del acto reclamado se advertía que estaba fundado en diversos artículos de la



Constitución Federal, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras normas, lo que llevaba a la convicción de que los actos no adolecían de la falta de dispositivos legales y las razones que lo sustentaban por lo que, en su caso, podría configurarse una indebida o incorrecta fundamentación y motivación, en cuyo supuesto, la parte promovente estaba obligada a respetar el principio de definitividad.

Por lo que era claro que la parte quejosa conocía los fundamentos de la autoridad responsable para emitir el acto reclamado, lo que revelaba que el perjuicio que hacía valer estribaba en una indebida y no en una falta de fundamentación.

- No se actualizaba la excepción relativa a que no es obligación del promovente agotar los recursos o medios de defensa cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución Federal, ya que no sólo se aducían violaciones a preceptos constitucionales, sino a la Ley de Migración.

- Tampoco el quejoso se ostentaba como tercero extraño, no reclamaba la inconstitucionalidad de alguna ley, ni estaba en presencia de algún acto de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, menos estaba acreditado algún otro elemento del que se pudiera inferir que se surtía algún caso de excepción al principio de definitividad.

Para controvertir la determinación anterior, la parte recurrente, medularmente en sus dos agravios refiere que es ilegal el desechamiento de la demanda de amparo pues, en su opinión, se soslayó que la Ley de Amparo establece que no existe obligación de agotar los recursos o medios de defensa ordinarios previo a la promoción del juicio de amparo, cuando existan violaciones directas a la Constitución Federal, como ocurrió en la especie.

Que se inadvirtió que en el escrito inicial de la demanda de amparo se alegó la falta de motivación y fundamentación de la resolución reclamada.

La confronta entre lo resuelto en el acuerdo recurrido y lo manifestado por la recurrente revelan que la problemática a dilucidar consiste en resolver si es apegado a derecho el desechamiento de la demanda de amparo, al considerarse actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo.



Para dar respuesta al planteamiento anterior, se tiene en cuenta lo siguiente:

I. El numeral 113 de la ley de la materia establece:

"Artículo 113. 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."

Del precepto transcrito se advierte que el Juez de Distrito debe desechar la demanda de amparo cuando encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia; entendiéndose por "manifiesto" aquello que no requiere de mayor demostración, sino que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara de la demanda y de sus anexos, y por "indudable" aquello de lo que se tiene la certeza y plena convicción, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro, seguro y evidente que es.

Así, una causa manifiesta e indudable de improcedencia es entendida como aquella que está plenamente demostrada, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos anexos a esas promociones; de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda y sustanciarse el procedimiento, sería imposible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.

De ese modo, si el Juez de amparo carece de todos los elementos para albergar sin duda la improcedencia del juicio, debe admitirse a trámite la demanda, en atención al principio *pro actione*.

Es ilustrativa la tesis 2a. LXXI/2002, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO. El Juez de Distrito debe desechar una demanda de amparo cuando encuentre un motivo



manifiesto e indudable de improcedencia, debiendo entender por 'manifiesto' lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por 'indudable', que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es. En ese sentido, se concluye que un motivo manifiesto e indudable de improcedencia es aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes, esto es, para advertir la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto, debe atenderse al escrito de demanda y a los anexos que se acompañen y así considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que se apoya hayan sido manifestados claramente por el promovente o por virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables, de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia ni tampoco puedan desvirtuar su contenido, por lo que de no actualizarse esos requisitos, es decir, de no existir la causa de improcedencia manifiesta e indudable o tener duda de su operancia, no debe ser desechada la demanda, pues, de lo contrario, se estaría privando al quejoso de su derecho a instar el juicio de garantías contra un acto que le causa perjuicio y, por ende, debe admitirse a trámite la demanda de amparo a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada."⁵

II. Respecto de las causas de improcedencia, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que deben probarse plenamente y no inferirse con base en presunciones pues sólo por excepción, en los casos precisos que prevé el artículo 61 de la Ley de Amparo puede vedarse el acceso a dicho medio de control constitucional y, por ello, resulta ser de aplicación

⁵ Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, julio de dos mil dos, página cuatrocientos cuarenta y ocho, registro digital: 186605.



estricta lo dispuesto en el artículo 113 de ese ordenamiento legal para desechar de plano una demanda.⁶

Al resolver la contradicción de tesis 297/2011, la citada Segunda Sala estableció diversos lineamientos que cobran observancia en el asunto que se analiza, de los cuales destacan los siguientes:

- Que el Juez Federal, en el auto de trámite que se dicte con motivo de la presentación de una demanda de amparo indirecto, no puede llevar a cabo el análisis exhaustivo del acto reclamado y con base en dicho estudio, desecharla de plano.

- Que de acuerdo con la ley, el Juez de Distrito está facultado para desechar una demanda de amparo cuando advierta un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, entendiéndose por "manifiesto" lo que se observa en forma patente, notoria y absolutamente clara, y por "indudable", que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro, seguro y evidente que es.

- Que un motivo de improcedencia manifiesto e indudable es aquel que no requiere mayor demostración, toda vez que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, con la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trata es operante en el caso concreto; de modo que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.

- Que para advertir la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto debe atenderse al escrito de demanda y a los anexos que se acompañen, y así considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que

⁶ Tal y como se advierte de la tesis consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 84, Tercera Parte, Séptima Época, página 35, registro digital: 238327, de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL AMPARO. DEBE PROBARSE PLENAMENTE Y NO APOYARSE EN PRESUNCIONES."



se apoya hayan sido manifestados claramente por el promovente o en virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables; de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia, ni tampoco puedan desvirtuar su contenido.

- Que como causales de improcedencia manifiestas e indudables se encuentran la extemporaneidad en la presentación de la demanda, la promoción del juicio de amparo contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o en contra de una sentencia dictada en otro juicio de amparo, entre otras, haciendo la acotación de que no todas las causales de improcedencia son aptas para demostrar de manera manifiesta e indudable la improcedencia del juicio constitucional.

- Así, concluyó que de existir incertidumbre de su actualización no debe ser desechada la demanda, sino que atendiendo a que, por regla general, debe estimarse procedente el juicio de garantías, se debe admitir a trámite, ya que de lo contrario se estaría privando al quejoso de su derecho a instar el juicio de amparo contra un acto que, considere, le ocasiona perjuicio, por lo que en ese caso debe proveerse sobre la admisión de la demanda, a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada, sin perjuicio de sobreseer en el juicio si el estudio propio de la sentencia dictada en la audiencia constitucional así lo impone legalmente.

Las anteriores consideraciones originaron la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.),⁷ de rubro siguiente:

"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,

⁷ Si bien en esta jurisprudencia se interpretan artículos relativos a la Ley de Amparo que estuvo en vigor hasta el dos de abril de dos mil trece, continúa vigente, de conformidad con el artículo sexto transitorio de la nueva ley de la materia, pues no contraría sus disposiciones.



CUANDO SE IMPUGNA EL ACUERDO DE FIJACIÓN DE TARIFAS PARA SUMINISTRO Y VENTA DE ENERGÍA ELÉCTRICA.⁸

De lo expuesto se obtiene que para advertir la notoria e indudable improcedencia debe atenderse al escrito de demanda y a los anexos que se acompañen y así considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que se apoya hayan sido manifestados claramente por el promovente o en razón de que están acreditados con elementos indubitables; de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia ni tampoco puedan desvirtuar su contenido.

En esos términos, si los Jueces de amparo únicamente pueden desechar una demanda al advertir de manera notoria e indudable la actualización de una causa de improcedencia, el desechar de plano dicho medio de control constitucional es una excepción a la regla genérica que debe primar, consistente en la admisión del juicio de amparo, al tratarse del medio de defensa por el cual los gobernados pueden ver restituidos los derechos humanos y garantías contenidos en la Constitución Federal o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, que les han sido vulnerados por el actuar o las omisiones de las autoridades, lo que debe ser así a efecto de no restringir la garantía de acceso a la justicia contenida en el artículo 17 constitucional.

Apoya lo anterior la tesis 1a. CCXCI/2014 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo I, agosto de dos mil catorce, página 536, de rubro y texto siguientes:

"TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA

⁸ Décima Época. Registro digital: 2011888. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, junio de 2016, Tomo II, materia común, tesis 2a./J. 54/2012 (10a.), página 829.



DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA *RATIO* DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO. La tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la ratio de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. Por tanto, los requisitos para admitir los juicios, incidentes en ellos permitidos, o recursos intentados, establecidos por el legislador, son de interpretación estricta para no limitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, haciendo posible, en lo esencial, el ejercicio de dicho derecho, por lo que debe buscarse, con apoyo en los principios *pro homine* e *in dubio pro actione*, la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes en éstos permitidos o recursos intentados".

III. Los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Federal y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo disponen:

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

"...

"IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de



oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;"

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta Ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior;"



De los artículos citados se advierte la regla general relativa a que el juicio de amparo indirecto es improcedente contra actos emitidos por autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, contra los cuales proceda un medio de defensa ordinario por el que sean susceptibles de modificarse, revocarse o nulificarse.

Asimismo, se advierte que los supuestos de excepción a esa regla son los siguientes:

a) Que el recurso no prevea la posibilidad de suspender los efectos del acto impugnado con los mismos alcances que establece la Ley de Amparo;

b) Que previendo esa posibilidad suspensiva exija mayores requisitos que los que la Ley de Amparo prevé para conceder la suspensión definitiva;

c) Que la ley del recurso ordinario prevea un plazo mayor al que establece la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional;

d) Que el acto de afectación carezca de fundamentación;

e) Que sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución; y,

f) Que el recurso se establezca en una norma que no tenga rango de ley.

Conviene precisar que el supuesto mencionado en el inciso e) se actualiza cuando la parte quejosa expresa únicamente argumentos encaminados a demostrar que el acto de autoridad infringe por sí mismo y en forma inmediata algún precepto constitucional.

A contrario sensu, no se surte la excepción al principio de definitividad cuando el demandante alega conjuntamente violaciones directas e indirectas a la Constitución. Lo anterior obedece a que el juicio de amparo está diseñado específicamente para revisar la regularidad constitucional de los actos de autoridad, mientras que los tribunales de jurisdicción ordinaria tienen a su cargo la revisión de las cuestiones de legalidad.



En los casos en que el reclamo del particular se funde en violaciones de ambos tipos será menester que previamente agote los medios ordinarios de defensa, a fin de que los tribunales competentes se hagan cargo de las cuestiones de legalidad.

Sin embargo, cuando sólo se alegan violaciones directas a la Constitución no existe motivo para vincular a los particulares a acudir en primer término ante los tribunales de jurisdicción ordinaria, pues al confrontar el acto de autoridad directamente con las disposiciones constitucionales se surte la competencia otorgada a los tribunales de amparo, actualizándose así una excepción al principio de definitividad.

Afirmar lo contrario propiciaría el abuso del juicio de amparo, pues bastaría aducir alguna o algunas violaciones directas a la Constitución Federal para hacerlo procedente, obligando a la autoridad judicial a estudiar las violaciones de mera legalidad, sin que antes hayan sido materia de análisis en el recurso correspondiente, es decir, sin que hayan quedado establecidas esas violaciones con el carácter de definitivas.

En las relatadas circunstancias, es claro que será en los supuestos en que únicamente se aleguen violaciones directas a la Constitución Federal que el particular podrá acudir directamente al juicio de amparo sin agotar previamente los recursos o medios de defensa ordinarios.

Precisado lo anterior, se determina que es infundado lo aducido por la parte recurrente en el sentido de que se actualiza la excepción al principio de definitividad consistente en que se hayan alegado únicamente violaciones directas a la Constitución Federal.

Se afirma lo anterior, toda vez que en el escrito inicial de demanda la parte quejosa no alegó únicamente violaciones directas a la Constitución Federal, sino aspectos encaminados a evidenciar ilegalidades del acto reclamado, ya que expuso argumentos encaminados a evidenciar que el acto reclamado se encontraba indebidamente fundado y motivado, y no se le otorgó garantía de audiencia, al no dársele a conocer las razones por las que se encontraba en las listas



de control migratorio y tampoco se le explicó por qué se emitió la alerta migratoria.

Si bien en el presente recurso de queja la parte recurrente afirma que en la demanda de amparo alegó violaciones directas a la Constitución Federal y que planteó que los actos reclamados carecían de fundamentación y motivación, lo cierto es que sus argumentos están relacionados con la indebida fundamentación y motivación del acto reclamado.

Lo anterior se advierte de lo expresado en la demanda de amparo en los términos siguientes:

Se suprimen imágenes

De lo expuesto es válido concluir que la materia de la litis se contrae a una cuestión de legalidad, por lo que la parte quejosa no hace valer en sus conceptos de violación únicamente alegaciones sobre violaciones directas a la Constitución Federal, esto es, argumentos concretos en que se confronte el acto reclamado directamente con el Texto Constitucional.

Por otra parte, en oposición a lo que manifiesta la recurrente, no se actualiza la excepción al principio de definitividad consistente en que el acto reclamado no carece de fundamentación y motivación. Lo anterior, porque como se indicó en el acuerdo recurrido y como se advierte de su reproducción realizada párrafos atrás, la autoridad responsable lo sustentó en diversos artículos de la Constitución Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Migración, entre otras normas y, además, expuso los motivos que sustentan su determinación; de ahí lo infundado del planteamiento en el que se alega lo contrario.

Precisado lo anterior, en suplencia de la deficiencia de la queja, este órgano colegiado determina que se actualiza la excepción al principio de definitividad consistente en que la ley que rige el acto reclamado establece mayores requisitos que la Ley de Amparo para la concesión de la suspensión del acto impugnado.



Se afirma lo anterior, toda vez que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo –que prevé el medio de defensa ordinario que según el Juez Federal puede hacerse valer contra el acto reclamado, según su resolutivo tercero del acto reclamado– establece mayores requisitos que la Ley de Amparo para la concesión de la suspensión del acto impugnado.

Para demostrar lo antes aseverado, se reproduce el contenido del artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

"Artículo 28. La solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, presentado por el actor o su representante legal, se tramitará y resolverá, de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Se concederá siempre que:

"a) No se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, y

"b) Sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

"II. Para el otorgamiento de la suspensión deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

"a) Tratándose de la suspensión de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá la suspensión, la que surtirá sus efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

"Al otorgar la suspensión, se podrá reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

"1. Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del solicitante, y



"2. Si se tratara de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

"b) En los casos en que la suspensión pudiera causar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el solicitante otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con ella se cause, si éste no obtiene sentencia favorable.

"En caso de afectaciones no estimables en dinero, de proceder la suspensión, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

(DEROGADO TERCER PÁRRAFO, D.O.F. 13 DE JUNIO DE 2016)

"c) En los demás casos, se concederá determinando la situación en que habrán de quedar las cosas, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal, hasta que se pronuncie sentencia firme.

"d) El monto de la garantía y contragarantía será fijado por el Magistrado Instructor o quien lo supla.

"III. El procedimiento será:

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE JUNIO DE 2016)

"a) La solicitud podrá ser formulada en la demanda o en escrito diverso presentado ante la Sala en que se encuentre radicado el juicio, en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia definitiva.

"b) Se tramitará por cuerda separada, bajo la responsabilidad del Magistrado Instructor.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE JUNIO DE 2016)

"c) El Magistrado Instructor deberá proveer sobre la suspensión provisional de la ejecución, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la solicitud.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE JUNIO DE 2016)

"d) El Magistrado Instructor requerirá a la autoridad demandada un informe relativo a la suspensión definitiva, el que se deberá rendir en el término de cuarenta



y ocho horas siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo respectivo. Vencido el término, con el informe o sin él, el Magistrado resolverá lo que corresponda, dentro de los cinco días siguientes.

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE JUNIO DE 2016)

"IV. Mientras no se dicte sentencia definitiva en el juicio, el Magistrado Instructor podrá modificar o revocar la resolución que haya concedido o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

"V. Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia favorable firme, el Magistrado Instructor ordenará la cancelación o liberación de la garantía otorgada. En caso de que la sentencia firme le sea desfavorable, a petición de la contraparte o en su caso, del tercero, y previo acreditamiento de que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante la autoridad."

Por su parte, el numeral 128 de la Ley de Amparo dispone lo siguiente:

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

(ADICIONADO, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

"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.



(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE JULIO DE 2014)

"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."

Como se advierte de las citadas transcripciones, el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo condiciona la concesión de la suspensión del acto reclamado, entre otras condiciones, a que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado.

Lo anterior se considera así, porque la fracción I de dicho numeral 28 establece, en lo que interesa, que se concederá la suspensión siempre que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado, por lo que al contener el enunciado normativo el conector "siempre que", es evidente que se introduce un presupuesto o una condición que en todos los casos ha de actualizarse, con independencia de que la fracción II del mencionado numeral 28 expresamente disponga que los requisitos para conceder la suspensión son:

"II. Para el otorgamiento de la suspensión deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

"a) Tratándose de la suspensión de actos de determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones, aprovechamientos y otros créditos fiscales, se concederá la suspensión, la que surtirá sus efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables.

"Al otorgar la suspensión, se podrá reducir el monto de la garantía, en los siguientes casos:

"1. Si el monto de los créditos excediere la capacidad económica del solicitante, y



"2. Si se tratara de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.

"b) En los casos en que la suspensión pudiera causar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el solicitante otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar el perjuicio que con ella se cause, si éste no obtiene sentencia favorable.

"En caso de afectaciones no estimables en dinero, de proceder la suspensión, se fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

(DEROGADO TERCER PÁRRAFO, D.O.F. 13 DE JUNIO DE 2016)

"c) En los demás casos, se concederá determinando la situación en que habrán de quedar las cosas, así como las medidas pertinentes para preservar la materia del juicio principal, hasta que se pronuncie sentencia firme.

"d) El monto de la garantía y contragarantía será fijado por el Magistrado Instructor o quien lo supla."

Es decir, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé un requisito más a diferencia del diverso 128 de la Ley de Amparo para otorgar dicha suspensión, pues los incisos a) y b) de la fracción I del mismo se encuentran unidos por la letra "y", que es copulativa y no disyuntiva. Situación que no acontece en el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, pues éste sólo determina que la suspensión procederá siempre que: i) la solicite el quejoso; y, ii) que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Sobre el tema se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 146/2019, derivada de la diversa contradicción de tesis 306/2016, que originó la jurisprudencia 1a./J. 72/2017 (10a.), de rubro: "SUSPENSIÓN DEFINITIVA. LA ACREDITACIÓN DE LOS DAÑOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN DERIVADOS DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OTORGARLA." y del diverso criterio emitido al resolverse la contradicción de tesis 222/2015, de la que resultó la jurisprudencia 2a./J. 27/2016 (10a.), de rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A ACUDIR



AL JUICIO DE AMPARO, PORQUE LOS ALCANCES QUE SE DAN A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO CONFORME A LA LEY DE AMPARO, EN ESENCIA, SON IGUALES A LOS QUE SE OTORGAN CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO."

En dicha contradicción, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que atendiendo a la evolución jurídica de la regulación de la suspensión, en atención a que el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para su otorgamiento, conservó una redacción y contenido prácticamente idénticos en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, consistente en que la legislación de amparo vigente ya no prevé la fracción III que establecía expresamente como requisito para decretar la suspensión que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

Que eso evidenciaba que lo que el legislador quiso fue no considerar como requisito de procedencia de la suspensión el que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

El Pleno indicó que era factible colegir que existe una consistencia normativa entre la Constitución Federal (artículo 107, fracción X, reformado en junio de dos mil once) y la Ley de Amparo vigente (artículo 128), en relación con que la acreditación de los daños y/o perjuicios de difícil reparación que se causen al agraviado con la ejecución del acto ya no constituye un requisito para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo.

Que bajo esta nueva regulación del juicio de amparo, en lo concerniente a la suspensión, se privilegia la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo; de modo que en principio todo acto reclamado es susceptible de ser suspendido (con las excepciones expresas que establezca la Ley de Amparo, como por ejemplo, las referidas en los artículos 128 y 129) y esto deriva directamente del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, pues como lo expuso el legislador en el proceso de creación de la actual Ley de Amparo, "la necesidad de acudir al proceso para obtener la razón, no puede perjudicar a quien tiene la razón".



Lo anterior se advierte de las consideraciones emitidas en la citada contradicción de tesis 146/2019, emitida por Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales se reproducen a continuación:

"CUARTO.—Comprobación de los requisitos de existencia de la contradicción de tesis. Para determinar si en el caso se reúnen los aludidos requisitos en el tema de contradicción denunciado, se procederá a hacer referencia a los criterios sostenidos por las Salas de este Alto Tribunal.

"Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Este requisito se satisface en tanto que las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis 222/2015 (Segunda Sala) y 306/2016 (Primera Sala), se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se expone a continuación:

"A) Criterio de la Primera Sala

"En sesión de treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, la Primera Sala resolvió la contradicción de tesis 306/2016 ...

"... el punto a resolver se precisó así:

"¿Debe considerarse como un requisito para otorgar la suspensión definitiva que la ejecución del acto reclamado genere daños de difícil reparación?

"Ese problema jurídico fue resuelto en el sentido de que la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituye un requisito para que proceda la suspensión en el juicio de amparo.

"• Para arribar a tal conclusión, la Primera Sala expuso como argumentos los siguientes:

"• Que el 6 de julio (sic) de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de amparo lo que implicó, entre otros aspectos, la modificación del artículo 107, fracción X, de la Constitución; de



modo que en el texto actual se eliminó lo referente a la difícil reparación de los daños y perjuicios que ocasione el acto reclamado al quejoso y se privilegió la discrecionalidad de los Jueces.

"• La Ley de Amparo vigente, en la regulación de la suspensión, únicamente menciona la reparación de daños y perjuicios en los artículos 131 y 139; sin embargo, dijo, en ninguno de ellos se contempla como requisito para la suspensión que se ocasionen daños de difícil reparación en perjuicio del quejoso.

"• Lo anterior, pues el artículo 131 de la Ley Amparo se refiere a aquellos casos en los que el quejoso 'aduzca tener un interés legítimo'; sin embargo, dicho artículo no aplica en general a todos los juicios de amparo, pues en él se contiene la expresión 'Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo', lo cual pone en relieve que la intención del legislador no fue establecer dicha regla para todos los casos en los que se solicite la suspensión, sino sólo en aquellos en los que se afecten los derechos difusos o colectivos de los quejosos.

"• Por otro lado, la Primera Sala también refirió que 'el artículo 139 se refiere a una suspensión provisional otorgada de oficio, en aquellos casos en los que el órgano jurisdiccional advierta que la ejecución inminente del acto reclamado puede ocasionar perjuicios de difícil reparación para el quejoso. Por lo tanto, no establece como requisito general de procedencia la acreditación de daños de difícil reparación.'

"Así, la referida contradicción de tesis 306/2016 resuelta por la Primera Sala dio lugar a la jurisprudencia 1a./J. 72/2017 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"'SUSPENSIÓN DEFINITIVA. LA ACREDITACIÓN DE LOS DAÑOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN DERIVADOS DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OTORGARLA. ...'

"B) Criterio de la Segunda Sala

"En sesión de tres de febrero de dos mil dieciséis, la Segunda Sala resolvió la contradicción de tesis 222/2015 ...



"En ese asunto se consideró que sí existía contradicción de criterios entre ambos Tribunales Colegiados y que el punto en contradicción consistía en determinar: si la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo impone mayores requisitos que la actual Ley de Amparo para acceder a la suspensión del acto impugnado y si los alcances que se le dan a la medida precautoria son menores que los obtenidos en el juicio de amparo, para concluir si existe o no la obligación de agotar el principio de definitividad.

"Al respecto, la Segunda Sala concluyó que sí existe la obligación de agotar el juicio de nulidad previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo antes de acudir al juicio de amparo, en razón de que los alcances que se dan a la suspensión en el juicio de amparo indirecto, conforme a la legislación vigente, son en esencia similares a los que otorga el juicio contencioso administrativo, aunado a que el artículo 28 de ese ordenamiento legal no prevé mayores requisitos para conceder la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado que los exigidos en la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado.

"Para evidenciar tal conclusión la Segunda Sala expuso, en lo que aquí interesa, lo argumentos que se exponen a continuación:

"• Que acorde con lo previsto por la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo vigente y su origen constitucional, para acceder al juicio de amparo indirecto a fin de reclamar actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, será necesario agotar el principio de definitividad, siempre que:

"A. Conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado.

"B. Con los mismos alcances que los que prevé la Ley de Amparo.

"C. Sin exigir mayores requisitos que los que la misma ley consigna para conceder la suspensión definitiva.



"D. Ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional.

"• Citó el contenido de los artículos 138, 139 y 147 de la Ley de Amparo.

"• A partir del contenido de dichos preceptos, destacó que una vez solicitada la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá actuar en la forma siguiente:

"1. Realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social a efecto de acordar si concede o niega la suspensión provisional.

"2. Acorde con el artículo 139 de la Ley de Amparo vigente, cuando proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esa ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

"3. En caso de negar la suspensión del acto reclamado, la autoridad podrá ejecutar el acto reclamado.

"• Por cuanto hace a los requisitos para que proceda la suspensión del acto reclamado, la Segunda Sala refirió que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no prevé mayores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo para otorgar la suspensión del acto reclamado pues al efecto, aquella legislación, en la fracción I del artículo 28 establece que la solicitud que al respecto presente el actor o su representante legal se concederá siempre que:

"• No se afecte el interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.



"• Además de que los daños o perjuicios que se causen al solicitante con la ejecución del acto impugnado sean de difícil reparación.

"• Por cuanto hace a los requisitos que la Ley de Amparo vigente establece para la procedencia de la suspensión, la Segunda Sala consideró que en ella se señalan los siguientes:

"• Que la solicite el quejoso y

"• Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"• Aunado a que el numeral 131 dispone que cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando aquél acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, así como el interés social que justifique su otorgamiento; de lo que se sigue que esta circunstancia constituye propiamente un requisito.

"A partir de esas consideraciones, la Segunda Sala, por cuanto hace a los requisitos que tanto la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, como la Ley de Amparo vigente prevén para que proceda la suspensión del acto impugnado o del acto reclamado, concluyó esto:

"Entonces, un análisis comparativo de las porciones normativas en cuestión (Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y Ley de Amparo vigente), evidencia que tanto en el juicio de nulidad como en el juicio de amparo, para que proceda la suspensión del acto impugnado o del acto reclamado, se exigen requisitos esencialmente iguales, pues en ambos casos debe preceder la solicitud respectiva, la no afectación al interés social ni la contravención a disposiciones de orden público, así como acreditarse el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación.¹

"Consiguientemente, la ejecutoria dictada por la Segunda Sala en la contradicción de tesis 222/2015 dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 27/2016 (10a.), que es de la literalidad siguiente:



"JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO, PORQUE LOS ALCANCES QUE SE DAN A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO CONFORME A LA LEY DE AMPARO, EN ESENCIA, SON IGUALES A LOS QUE SE OTORGAN CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ...'

"... la Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 306/2016, como se dijo, concluyó que la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituye un requisito para que proceda la suspensión en el juicio de amparo, pero precisó que de conformidad con el artículo 131 de la Ley de Amparo cuando se solicite la suspensión respecto de actos que afecten derechos difusos o colectivos y el quejoso aduzca tener interés legítimo debe considerarse como requisito la acreditación del daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue.

"En cambio, al resolver la contradicción de tesis 222/2015, la Segunda Sala realizó un pronunciamiento que tiene por objeto establecer consideraciones generales en relación con la regulación de la suspensión del acto reclamado, esto es, abarca supuestos en los cuales el quejoso aduce (expresa o tácitamente) tener ya sea un interés jurídico, o bien, un interés legítimo.

"...

"En efecto, uno de los criterios ahí contendientes (en la contradicción 222/2015) fue el derivado del amparo en revisión 150/2015, del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, respecto del cual se narraron los antecedentes que se transcriben a continuación:

"...

"Tal y como se aprecia, el criterio sostenido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito al resolver el amparo en revisión 150/2015 y que contendió en la contradicción de tesis 222/2015, fue emitido en un asunto en el cual el acto reclamado se hizo consistir en la resolución que realizó el ajuste a la pensión que disfrutaba la quejosa, lo cual evidentemente



denota que la quejosa no invocó un interés legítimo, sino un interés jurídico, pues la peticionaria de amparo se ostentó como la titular del derecho a una pensión de la cual ya disfrutaba pero que, dijo, había sido modificada por un acto de autoridad.

"... La anterior transcripción evidencia que el segundo criterio contendiente en la contradicción tesis 222/2015 tiene como origen un juicio de amparo en el cual no se invocó un interés legítimo, sino más bien un interés jurídico, ya que el acto reclamado se hizo consistir en una resolución administrativa en la cual se negó a la persona moral quejosa la inclusión de una patente en la publicación de la Gaceta de la Propiedad Industrial.

"...

"Asimismo, en el considerando quinto, al efectuar el estudio de fondo la Segunda Sala tomó en cuenta el contenido del artículo 139, en los siguientes términos:

"2. Por otra parte, acorde con el artículo 139 de la Ley de Amparo vigente, cuando proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esa ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de terceros y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

"...

"Asimismo, dicha Segunda Sala arribó a la conclusión textual siguiente:

"...

"Mientras que la Ley de Amparo vigente, para la procedencia de la suspensión del acto reclamado, en su ordinal 128 señala como requisitos:

"• Que la solicite el quejoso y



"• Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público;

"• Aunado a que el numeral 131 dispone que cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá, cuando aquel (sic) acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, así como el interés social que justifique su otorgamiento; de lo que se sigue que esta circunstancia constituye propiamente un requisito.

"Entonces, un análisis comparativo de las porciones normativas en cuestión (Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y Ley de Amparo vigente), evidencia que tanto en el juicio de nulidad como en el juicio de amparo, para que proceda la suspensión del acto impugnado o del acto reclamado se exigen requisitos esencialmente iguales, pues en ambos casos debe preceder la solicitud respectiva, la no afectación al interés social ni la contravención a disposiciones de orden público, así como acreditarse el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación.'

"De lo aquí transcrito se pone en relieve que la Segunda Sala, ni al fijar el punto de contradicción, ni al resolverlo, hizo salvedad alguna en el sentido de que el requisito consistente en 'acreditarse el acto de autoridad que cause perjuicios de difícil reparación' resultara exigible como requisito para conceder la suspensión sólo para los casos en que el quejoso aduzca tener un interés legítimo, pero no para cuando alegara tener un interés jurídico.

"No se pierde de vista que la Segunda Sala citó como fundamento el artículo 131 en el que se hace referencia a la suspensión cuando el quejoso refiere tener un interés legítimo; sin embargo, al establecer la conclusión de su argumento realizó un pronunciamiento general.

"Esto es, la Segunda Sala no refirió, por ejemplo, que sólo para el caso del interés legítimo la Ley de Amparo establecía iguales requisitos para conceder la suspensión que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mientras que en los demás casos, en los cuales no se alegara interés legítimo, sino interés jurídico, la Ley de Amparo establecía menos requisitos que la aludida legislación procesal administrativa.



"Luego, al no haber hecho una distinción como ésa, como se dijo previamente, resulta claro que la Segunda Sala hizo un pronunciamiento general respecto a los requisitos para que proceda la suspensión a petición de parte, esto es, cuando se aduce ya sea un interés legítimo, o bien, un interés jurídico respecto del acto reclamado.

"Por ende, en suma, debe considerarse que el criterio de la Segunda Sala abarca los requisitos para conceder la suspensión tanto cuando se alega interés legítimo como cuando se invoca un interés jurídico, en atención a las razones siguientes:

"a) En los asuntos que dieron origen a los criterios que participaron en la contradicción de tesis 222/2015 los quejosos alegaron tener un interés jurídico (no así un interés legítimo), por ende, debe considerarse que el criterio sostenido por la Segunda Sala es pertinente con el origen del problema que resolvió;

"b) Al resolverse dicha contradicción, la aludida Segunda Sala invocó artículos de la Ley de Amparo vigente que regulan la suspensión tanto cuando se invoca interés jurídico (artículos 128, 138, 139 y 147) como cuando se alega un interés legítimo (artículo 131); y,

"c) Ni al fijar el punto de contradicción ni al resolverlo hizo salvedad alguna respecto a que el requisito consistente en la acreditación de perjuicios de difícil reparación fuera exclusivo de los supuestos en que el quejoso alegara tener un interés legítimo, pero no para aquellos en que invocara un interés jurídico.

"... En cambio, como se dijo antes, existe un punto de contradicción para el supuesto en el cual se solicita la suspensión y el quejoso aduce un interés jurídico, ya que en tal hipótesis la Primera Sala considera que la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituye un requisito para la procedencia (otorgamiento) de la suspensión, mientras que la Segunda Sala sostiene que sí constituye un requisito para tal efecto.

"QUINTO.—Criterio que debe prevalecer. Este Tribunal Pleno considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio consistente en que conforme a la Constitución y a la Ley de Amparo vigente, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto



reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico.

"...

"• Como se ve, hasta el cinco de junio de dos mil once, el artículo 107 de la Constitución establecía que para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo, entre otros aspectos, el órgano jurisdiccional debía tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada y la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado.

"...

"• Consiguientemente, atendiendo a un elemento histórico de interpretación, en específico, a la evolución jurídica de la regulación constitucional de la suspensión en el juicio de amparo, es factible colegir que la finalidad del Poder Reformador de la Constitución consistió en que dicho requisito (dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado) en lo sucesivo no fuera exigido a la parte quejosa como una condición para el otorgamiento de la suspensión.

"...

"En consecuencia, el solo hecho de que el legislador federal al redactar la nueva Ley de Amparo, haya preservado gran parte del contenido del artículo 124 de la Ley de Amparo anterior, pero en vez de reiterar los tres requisitos exigidos en esa legislación para el otorgamiento de la suspensión haya reiterado sólo los dos primeros referidos en el numeral 124 (I. Que la solicite el quejoso; y, II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público) permite corroborar que su intención fue la de no considerar como requisito de procedencia de la suspensión el que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

"Con lo expuesto hasta ahora es factible colegir que existe una consistencia normativa entre la Constitución (artículo 107, fracción X, reformado en junio de dos mil once) y la Ley de Amparo vigente (artículo 128), con relación a que la



acreditación de los daños y/o perjuicios de difícil reparación que se causen al agraviado con la ejecución del acto ya no constituye un requisito para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo.

"...

"Por tanto, resulta lógico considerar que basta que del estudio que efectúe el Juez de la demanda de amparo, anexos, pruebas e informes (en caso de que ya obren en autos) se desprenda la verosimilitud del derecho alegado por el quejoso y que conforme a un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado (aparición del buen derecho) para que la medida suspensiva deba ser concedida a fin de que, mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, la parte quejosa no resienta los efectos y consecuencias del acto de autoridad impugnado.

"Es por ello que la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, conforme a la Ley de Amparo vigente, no debe ser considerado como un requisito para el otorgamiento de la suspensión.

"Corolario de lo anterior, conforme a la Constitución y a la Ley de Amparo vigente, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico."

De las consideraciones anteriores se advierte que la *ratio decidendi*⁹ se hizo consistir en que la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, conforme a la Ley de Amparo vigente, no debe ser considerada como un requisito para el otorgamiento de la suspensión.

⁹ Las razones vinculantes que justifican las decisiones, esto es, el conjunto de razonamientos desarrollados que tienen relación directa con el problema jurídico planteado y que constituyen la base del resolutorio de la sentencia, pues es ahí donde se conjugan los hechos del caso y la interpretación del derecho aplicable realizada por el órgano jurisdiccional para fijar una regla que resuelva la controversia.



Por lo que lo relativo al interés jurídico fue un pronunciamiento en *obiter dictum*,¹⁰ aun cuando haya formado parte de la jurisprudencia que derivó de la contradicción en comento; esto se considera así a partir de la base de que el interés jurídico no se analizó en las contradicciones de tesis que resolvieron la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que originaron la referida contradicción de tesis 146/2019; tan es así que en las propias consideraciones de la sentencia se puntualizó que la Segunda Sala hizo un pronunciamiento general respecto a los requisitos para que proceda la suspensión a petición de parte, esto es, cuando se aduce ya sea un interés legítimo, o bien, un interés jurídico respecto del acto reclamado.

Así, la mencionada contradicción originó la jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, página 9, Libro 82, Tomo I, enero de 2021, Décima Época, materia común, de rubro y texto siguientes:

"SUSPENSIÓN A PETICIÓN DE PARTE. LA ACREDITACIÓN DE DAÑOS Y/O PERJUICIOS DE DIFÍCIL REPARACIÓN CON MOTIVO DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO NO ES UN REQUISITO PARA QUE SE OTORQUE CUANDO EL QUEJOSO ALEGA TENER INTERÉS JURÍDICO.

"Hechos: Tanto la Primera Sala como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron respecto al siguiente problema jurídico: ¿Conforme a la Ley de Amparo vigente, cuando el quejoso alega tener interés jurídico, la acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado es un requisito para que se otorgue la suspensión? La Primera Sala consideró que la acreditación de daños de difícil reparación derivados de la ejecución del acto reclamado no constituye un requisito para la procedencia (otorgamiento) de la suspensión en un juicio de amparo en el que se aduce un interés jurídico respecto del acto reclamado; en cambio, la Segunda Sala sostuvo que sí constituye un requisito para tal efecto.

"Criterio jurídico: La acreditación de daños y/o perjuicios de difícil reparación con motivo de la ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico.

¹⁰ Argumentos periféricos del fallo que no está inescindiblemente ligados con la decisión.



"Justificación: De acuerdo con la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución General y de su interpretación teleológica subjetiva, es factible advertir que tratándose de la suspensión a petición de parte en la que el quejoso alega tener un interés jurídico, el principal presupuesto de procedencia al que debe atender el órgano jurisdiccional de amparo ya no lo es 'la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado', sino el análisis ponderado de elementos como la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, pues es este 'juicio de ponderación' la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida suspensiva cumpla cabalmente con su finalidad protectora. Esta conclusión se corrobora si se atiende a la evolución jurídica de la regulación de la suspensión, en atención a que el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para su otorgamiento, conservó una redacción y contenido prácticamente idénticos en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la legislación de amparo vigente ya no se prevé una fracción III que establezca expresamente como requisito para decretar la suspensión, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. Aspecto este último que evidencia la finalidad del legislador de prescindir de ese requisito para que exista una consistencia normativa entre la Ley Fundamental y la ley reglamentaria. Además, de acuerdo con su actual regulación, la suspensión no se reduce sólo a una medida cautelar con un efecto conservativo, sino que de forma innovadora, la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que dicha medida tenga un efecto de 'tutela anticipada' (restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, siempre y cuando ello sea jurídica y materialmente posible). Por consiguiente, dado que las nuevas reglas de la suspensión giran en torno al postulado según el cual la necesidad de acudir a un proceso de amparo para obtener la razón no debe perjudicar a quien la tiene, la dificultad de reparación de los daños y/o perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, no debe ser considerada como un requisito para el otorgamiento de la suspensión."

En esas condiciones, conforme a la contradicción de tesis 146/2019 y la respectiva jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), este órgano jurisdiccional concluye



que al conservar el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo un requisito más que el diverso de la Ley de Amparo vigente –es decir, que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto– para otorgar la suspensión, con independencia de que el acto sea suspendible o no en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, en el caso se actualiza una excepción al principio de definitividad.

Sin que se considere la jurisprudencia 2a./J. 27/2016 (10a.), de rubro: "JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL. ES NECESARIO AGOTARLO PREVIAMENTE A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO, PORQUE LOS ALCANCES QUE SE DAN A LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO CONFORME A LA LEY DE AMPARO, EN ESENCIA, SON IGUALES A LOS QUE SE OTORGAN CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.", invocada por el juzgador, toda vez que fue motivo de la contradicción de tesis 146/2019 en comento, que originó la diversa P./J. 19/2020 (10a.) citada en líneas que anteceden, por lo que se entiende que esa jurisprudencia de la Segunda Sala ha quedado superada.

Tampoco se inadvierte la jurisprudencia 2a./J. 14/2022 (11a.), del contenido siguiente:

"RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN II, INCISO A), NUMERAL 3, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE RECLAME EL INCUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE NULIDAD DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes adoptaron posturas discrepantes sobre un mismo punto de derecho, dado que frente al reclamo de la omisión de cumplimiento de una sentencia de nulidad, uno de ellos sostuvo que constituye un presupuesto de procedencia para el juicio de amparo que previamente se interponga el recurso de queja regulado en el artículo 58, fracción II, inciso a), numeral 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, mientras que el otro estableció que se trata de una



instancia optativa, por lo que el afectado puede acudir de manera inmediata al juicio constitucional.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, previamente a promover el juicio de amparo indirecto para reclamar la omisión de cumplir una sentencia de nulidad dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el particular debe necesariamente interponer el recurso de queja que establece el artículo 58, fracción II, inciso a), numeral 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Justificación: El indicado recurso de queja constituye el medio de defensa previsto expresamente por el legislador para combatir la omisión de cumplimiento de una sentencia de nulidad y, más aún, constituye una instancia apta para lograr su reparación o modificación, pues prevé mecanismos consistentes con esa finalidad y adecuados para lograrla a cargo del propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como son la revisión de la actitud desplegada por la autoridad en relación con ese cumplimiento, la posibilidad de fijar los alcances precisos de la declaración de nulidad e, incluso, la de resolver que existe imposibilidad para ejecutar el fallo y que, por ende, procede el cumplimiento sustituto, además de la aplicación de multas sucesivas en caso de contumacia y la comunicación de ésta al superior jerárquico del servidor público involucrado y a la contraloría interna que le corresponda. De ahí que, en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, ese medio ordinario de defensa debe ser agotado, sobre todo porque no se configura alguna de las hipótesis de excepción al principio de definitividad que rige al juicio constitucional, puesto que el acto reclamado no es de aquellos que puedan carecer de fundamentación, no conlleva violaciones directas a la Constitución Federal, el recurso de queja se encuentra previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y forma parte de un juicio que prevé la figura de la suspensión con los mismos alcances y sin mayores plazos o requisitos que los que al respecto prevé la Ley de Amparo."¹¹

¹¹ Registro digital: 2024468. Instancia: Segunda Sala. Undécima Época. Materias administrativa y común. Tesis 2a./J. 14/2022 (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, abril de 2022, Tomo II, página 1741. Tipo: jurisprudencia.



Sin embargo, si bien es cierto que la citada jurisprudencia emitida por la referida Segunda Sala es de observancia obligatoria, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, lo cierto es que también es vinculante la jurisprudencia P./J. 19/2020 (10a.), del Pleno de nuestro Máximo Tribunal del País, cuya temática es similar a la del caso que nos ocupa, pues está relacionada con los requisitos que se exigen para conceder la suspensión cuando se promueve el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo, siendo que en la mencionada jurisprudencia 2a./J. 14/2022 (11a.), el punto jurídico que se abordó fue si previamente a promover el juicio de amparo indirecto para reclamar la omisión de cumplimiento de una sentencia de nulidad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, era necesario agotar el recurso de queja regulado en el artículo 58, fracción II, inciso a), subinciso 3, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En tales condiciones, contrariamente a lo determinado por el Juez Federal, en el caso se actualiza una excepción al principio de definitividad, en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, ya que como se ha indicado, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece mayores requisitos para otorgar la suspensión que los que prevé la Ley de Amparo, con independencia de que el acto sea suspendible o no de acuerdo con dicha ley.

Por tanto, la parte quejosa no estaba obligada a agotar el principio de definitividad (promover el juicio contencioso administrativo federal previo a la promoción del juicio de amparo *****).

En ese orden, es patente que no se actualiza de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en la fracción XX del artículo 61 de la ley de la materia, invocada en el acuerdo recurrido, por lo que no se estaba en aptitud legal de desechar la demanda de amparo; de ahí lo fundado de los agravios.

Tan no es manifiesta e indudable la causa de improcedencia en comento que para llegar a la conclusión alcanzada tanto por el juzgador como por este Tribunal Colegiado se requirió un análisis profundo y acucioso, lo cual no es propio del auto inicial, sino de la sentencia definitiva.



En consecuencia, se impone declarar fundado el presente recurso de queja y ordenar al Juez de amparo que, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 103 de la ley de la materia,¹² deje insubsistente el desechamiento decretado con fundamento en la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo y provea sobre la admisión de la demanda de amparo, de no advertir un diverso motivo manifiesto de improcedencia, sin perjuicio de que una vez desahogado el juicio, al momento de dictar sentencia, examine la procedencia con libertad de jurisdicción.

Apoya lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 73/2014 (10a.),¹³ de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO QUE DESECHA UNA DEMANDA DE AMPARO. DE SER FUNDADO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE DEVOLVER LOS AUTOS AL JUEZ DE DISTRITO A EFECTO DE QUE SE PRONUNCIE SOBRE LA ADMISIÓN Y, EN SU CASO, SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR. El artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo establece que procede el recurso de queja en amparo indirecto contra las resoluciones que desechen una demanda de amparo. Por su parte, el diverso 103 del mismo ordenamiento prevé que, en caso de resultar fundado el recurso, se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío, salvo que ésta implique la reposición del procedimiento. Así, del análisis relacionado de esas disposiciones, tomando en consideración la naturaleza del recurso de queja en el que no existe devolución de jurisdicción, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito declare fundado el recurso de queja contra el desechamiento de una demanda de amparo, éste dictará la resolución que corresponda, ordenando al Juez de Distrito proveer lo conducente en relación con la admisión, en términos de los artículos 112 a 115 del propio ordenamiento, lo que implica que no puede asumir la jurisdicción que a éste corresponde."

¹² Artículo 103. En caso de resultar fundado el recurso se dictará la resolución que corresponda sin necesidad de reenvío, salvo que la resolución implique la reposición del procedimiento. En este caso, quedará sin efecto la resolución recurrida y se ordenará al que la hubiere emitido dictar otra, debiendo precisar los efectos concretos a que deba sujetarse su cumplimiento".

¹³ Jurisprudencia de la Décima Época. Registro digital: 2007069. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, agosto de 2014, Tomo II, materia común, tesis 2a./J. 73/2014 (10a.), página 901.



Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo y 38, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

ÚNICO.—Es fundado el recurso de queja.

Notifíquese; con testimonio de la resolución, a su lugar de origen; regístrese la resolución en términos del Acuerdo General 29/2007, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece el uso obligatorio del módulo de captura del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, relativo a las sentencias dictadas por los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así, por unanimidad de votos lo resolvió el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que integran los Magistrados presidente Abel Méndez Corona, Francisco García Sandoval y Ricardo Olvera García. Fue ponente el tercero de los nombrados.

Firman los Magistrados integrantes de este órgano jurisdiccional con la secretaria de tribunal que autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 11, fracción VI, 108, 113, 118 y demás aplicables en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aislada 1a. CCXCI/2014 (10a.) y de jurisprudencia 2a./J. 73/2014 (10a.), 2a./J. 54/2012 (10a.), P./J. 34/2018 (10a.), P./J. 19/2020 (10a.) y 2a./J. 14/2022 (11a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas, 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, 11 de enero de 2019 a las 10:12 horas, 8 de enero de 2021 a las 10:09 horas y 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas, con números de registro digital: 2007064, 2007069, 2011888, 2018980, 2022619 y 2024468, respectivamente.



Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 27/2016 (10a.) y 1a./J. 72/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 18 de marzo de 2016 a las 10:40 horas y 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 28, Tomo II, marzo de 2016, página 1194 y 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 387, con números de registro digital: 2011289 y 2015700, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 297/2011, 146/2019, 306/2016 y 222/2015 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 2, julio de 2012, página 857; en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 255; Décima Época, Libros 50, Tomo I, enero de 2018, página 259 y 28, Tomo II, marzo de 2016, página 1147 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de marzo de 2016 a las 10:40 horas, con números de registro digital: 23673, 29902, 27593 y 26208, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. ES INNECESARIO AGOTAR EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL EXIGIR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO.

Hechos: En un juicio de amparo indirecto se reclamó la resolución que negó el trámite de autorización de visa por oferta de empleo. El secretario encargado del despacho del Juzgado de Distrito desechó de plano la demanda al considerar que operaba el principio de definitividad, pues previamente era necesario agotar el juicio de nulidad, porque la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no exige mayores requisitos que los artículos 128, 132 y 135 de la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto reclamado.



Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que al exigir la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo mayores requisitos para conceder la suspensión que los previstos en la Ley de Amparo, se actualiza una excepción al principio de definitividad, por lo que previamente a promover el juicio de amparo indirecto es innecesario agotar el juicio contencioso administrativo federal.

Justificación: Lo anterior, porque el artículo 28, fracción I, de la ley federal referida prevé un requisito adicional a los previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, pues para conceder la suspensión del acto reclamado aquél condiciona que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al actor con la ejecución del acto impugnado, lo cual no se establece en la Ley de Amparo.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I.7o.A. J/1 A (11a.)

Queja 18/2023. Ngis Servicios y Soporte Empresarial de Capital Humano, S.A. de C.V. y otra. 15 de marzo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Olvera García. Secretaria: Liliana Jaramillo Olivares.

Queja 5/2023. ABB México, S.A. de C.V. 12 de abril de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Olvera García. Secretario: Carlos Ferreira Herrera.

Queja 48/2023. Nathalia Nicole Baltodano Ayala. 19 de abril de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco García Sandoval. Secretario: Sergio Padilla Terán.

Queja 427/2022. María Gloria González, por propio derecho y en representación de otra. 24 de mayo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Abel Méndez Corona. Secretaria: Nora Flores Castillo.

Queja 137/2023. Carlos Enrique Jiménez Aldaco. 31 de mayo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Abel Méndez Corona. Secretario: Valentín Omar González Méndez.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO EN MATERIA MERCANTIL. EL JUZGADOR NO PUEDE DECRETARLA CUANDO CONSIDERA QUE NO SE REÚNEN LOS REQUISITOS PARA QUE OPERE LA SUMISIÓN EXPRESA A SU JURISDICCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, ANTE LA EVENTUAL ACTUALIZACIÓN DE LA SUMISIÓN TÁCITA PREVISTA EN LOS DIVERSOS 1092 Y 1094 DEL MISMO ORDENAMIENTO.

AMPARO DIRECTO 334/2022. 5 DE ENERO DE 2023. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: GERARDO MARTÍNEZ CARRILLO. SECRETARIA: MA. GUADALUPE CERVANTES HERNÁNDEZ.

CONSIDERACIONES

SEXTO.—Estudio. Son parcialmente fundados los conceptos de violación esgrimidos, aunque para ello sea menester suplir la deficiencia de la queja en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo.

En principio, es dable precisar que cuando al decidir sobre la procedencia de la vía mercantil intentada el juzgador omite aplicar el contenido de los artículos 1092, 1093 y 1094 del Código de Comercio, y de oficio se declara incompetente por razón de territorio, dejando de advertir que el actor se sometió tácitamente a su jurisdicción, tal como acontece en el supuesto que ahora se examina, y el quejoso no señala expresamente el agravio relativo, procede suplir la deficiencia de la queja pues, como más adelante se verá, se actualiza una violación evidente de la ley que lo deja sin defensa, entendiéndose por tal aquella actuación que haga notoria e indiscutible la vulneración a los derechos de la parte quejosa, tutelados por la Constitución General o por los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte, mediante la transgresión a las normas procedimentales o sustantivas que rigen el acto reclamado.

Lo anterior tiene sustento por analogía en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 3/2021 (11a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. PROCEDE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO EL JUEZ



ANTE QUIEN SE PRESENTA LA DEMANDA MERCANTIL OMITE APLICAR EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 1127, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO DE COMERCIO.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes conocieron de diversos amparos directos en los cuales el Juez ante quien se entabló una demanda mercantil omitió aplicar el segundo párrafo del artículo 1127 del Código de Comercio. Uno de los Tribunales Colegiados consideró que ello constituía una violación manifiesta de la ley que dejaba sin defensa a la parte quejosa, por lo que suplió la deficiencia de la queja, el otro órgano de amparo contendiente no efectuó tal suplencia de la queja.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación arriba a la convicción de que cuando el Juez ante quien se presentó una demanda mercantil omite aplicar el segundo párrafo del artículo 1127 del Código de Comercio, procede suplir la deficiencia de la queja, en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo.

"Justificación: Lo anterior es así, porque el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo faculta para suplir la deficiencia de la queja en materias de estricto derecho, como la mercantil, cuando se hubiere actualizado una violación evidente de la ley que haya dejado sin defensa a la parte quejosa, entendiéndose por tal, aquella actuación que haga notoria e indiscutible la vulneración a los derechos de la parte quejosa, tutelados por la Constitución General o por los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, mediante la transgresión a las normas procedimentales o sustantivas que rigen el acto reclamado. En ese sentido, esta Primera Sala concluye que cuando al decidir sobre la procedencia de la vía mercantil intentada se omite aplicar el segundo párrafo del artículo 1127 del Código de Comercio, procede suplir la deficiencia de la queja en el juicio de amparo respectivo. Ello, pues el aludido precepto de la legislación mercantil es claro y preciso al señalar que si se verifica el supuesto en el cual el órgano jurisdiccional declare la improcedencia de la vía mercantil propuesta por la parte actora, la consecuencia será continuar el procedimiento para el trámite del juicio en la vía mercantil que se considere procedente declarando la validez de lo actuado; con la obligación del Juez de regularizar el procedimiento. Por ende, si no se aplica esa norma de derecho y en vez de reencausar el litigio en la vía



mercantil adecuada se desecha la demanda, ello derivará en la afectación de derechos sustantivos de la persona accionante, en tanto que el no reencausar la vía, además de traducirse en la imposición injustificada de un obstáculo en el acceso a la jurisdicción, puede derivar en la pérdida, por prescripción negativa, de la acción misma, ya que conforme al artículo 1041 de la codificación mercantil en cita, cuando en un juicio mercantil la demanda es desestimada no opera la interrupción de la prescripción de la acción. Por lo que, la suplencia de la queja en los términos aquí apuntados operará, en principio, a condición de que la vía mercantil adecuada deba tramitarse ante la propia persona juzgadora que ya conoce de la demanda; pues de otro modo el análisis y la aplicación de las normas adjetivas relativas a la vía derivaría también en un pronunciamiento con relación a la competencia del órgano jurisdiccional, tópico respecto del cual existen reglas propias y a las cuales se debe atender caso por caso."¹⁵

Señalado lo anterior, el disconforme alega que el proveído reclamado es violatorio de derechos fundamentales, al desechar de plano la demanda mercantil que promovió en contra de ***** , por considerar que no se colma el presupuesto procesal de la competencia legal del juzgado responsable para conocer del asunto, ya que carece de competencia territorial para tales efectos, no obstante la sumisión expresa a la jurisdicción de los tribunales de esta ciudad para conocer de cualquier controversia e interpretación respecto del contrato maestro de apertura de crédito simple con garantía prendaria sin transmisión de la posesión número ***** , de fecha quince de noviembre de dos mil dieciséis, estipulada en su cláusula trigésima, pues en dicho apartado expresaron someterse a la jurisdicción de los tribunales competentes, ya sea del Distrito Federal –hoy Ciudad de México– o de Querétaro, o cualquier otra a elección de la parte actora, conforme al artículo 78 del Código de Comercio.

A lo que agrega la quejosa que si al momento de formalizar el contrato base de la acción se sometieron, entre otros, a los tribunales de la ciudad de Querétaro, el juzgador responsable debe respetar tal decisión en términos del invoca-

¹⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 1912, con número de registro digital: 2023514.



do artículo 78 pues, incluso, el diverso numeral 1102 del Código de Comercio establece que las contiendas sobre competencia sólo podrán entablarse a instancia de parte, lo cual no acontece en el caso, porque el propio juzgador es quien pretende inhibirse.

Considera la inconforme que acorde con lo pactado en la cláusula trigésima, y a la luz del artículo 1104 del mismo ordenamiento, al ser elección de su parte el Juez competente de la ciudad de Querétaro, no es procedente la inhibitoria, lo que se robustece con la tesis aislada I.3o.C.369 C, de rubro: "COMPETENCIA POR TERRITORIO EN MATERIA MERCANTIL. SU PRÓRROGA POR PACTO DE SUMISIÓN EXPRESA, ESTÁ LIMITADA A LOS CASOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO."

Añade el disidente que si bien de conformidad con lo establecido en los artículos 1092, 1093, 1104 y 1120 del Código de Comercio, la competencia territorial es prorrogable, en la medida en que las partes pueden someterse, para el caso de controversia, a los tribunales de un determinado lugar a través del pacto de sumisión en el que manifiesten su voluntad en forma expresa, para que sean competentes para conocer de un litigio futuro, con la condición de que se renuncie al fuero que la ley les concede; sin embargo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 192/2018, estableció una excepción a la regla de sumisión expresa para prorrogar la jurisdicción por razón de territorio, lo que originó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), intitulada: "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA."

Esgrime el quejoso que acorde con ese criterio jurisprudencial se consideró que esa excepción es aplicable cuando el pacto de sumisión con renuncia al fuero por razón del domicilio se contiene en las cláusulas de un contrato de adhesión sobre prestación de servicios bancarios que celebra un particular con una institución financiera; y se faculta al usuario de los servicios financieros a fijar la competencia donde se tramita el juicio, tomando como parámetro el lugar donde se encuentra su domicilio, siempre y cuando la institución financiera



tenga infraestructura o representación en el lugar donde se desenvuelva la controversia.

Agrega el peticionario que, en el caso, debió realizarse un examen acucioso del problema para determinar si la competencia por territorio es susceptible de decidirse con prueba plena, ya sea porque la decisión derive de un problema jurídico que atañe exclusivamente a la interpretación del derecho, o bien, si se trata de un asunto que amerite prueba de hechos y, en el caso, era necesario que se debatiera y probara que la quejosa tiene infraestructura o representación en el lugar donde se desenvuelva el juicio y, por tanto, no debió establecerse la incompetencia desde el primer proveído.

Aduce, además, que indebidamente el juzgador se inhibió aplicando una jurisprudencia que no le resulta aplicable, dado que la quejosa es una Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, con lo cual se transgrede el diverso numeral 1o. de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Asiste razón al quejoso en suplencia de la deficiencia de la queja.

Se estima así, porque el Juez responsable consideró que carece de competencia para conocer del asunto sometido a su potestad pues, en el caso, el pacto de sumisión expresa de la competencia por territorio de los tribunales en materia mercantil está condicionado a que sean únicamente los del domicilio de alguna de las partes, los del lugar del cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o los del lugar de ubicación de la cosa, los cuales no pueden estimarse satisfechos, ya que los domicilios de las partes contenidos en el contrato base de la acción no cumplen con las reglas de competencia previstas en el artículo 1093 del Código de Comercio; además, si bien se actualiza la renuncia clara y terminante del fuero que la ley les concede a los contratantes, esa sumisión expresa a la jurisdicción a los tribunales de Querétaro no es eficaz, al no considerarse ninguno de los supuestos previstos en el artículo 1093 del Código de Comercio, como son el tribunal del domicilio de alguna de las partes o el lugar designado para el pago.

En efecto, las razones expresadas por el Juez de oralidad mercantil de esta ciudad para considerar que carece de competencia territorial y, por ende, inhi-



birse para conocer de la demanda promovida por ***** , con la finalidad de obtener principalmente el cumplimiento de contrato de apertura de crédito refaccionario, fueron las siguientes:

"Examinada la demanda, tengo a ***** compareciendo a juicio a través de sus apoderados generales para pleitos y cobranzas. ...

"Analizados los escritos de cuenta, así como los documentos que anexo al segundo, no ha lugar a dar trámite a la demanda propuesta, en razón a los argumentos que a continuación expongo:

"La parte promovente comparece en la vía oral mercantil y en ejercicio de la acción de cumplimiento de contrato de crédito, las prestaciones que precisa en su escrito inicial de demanda.

"Impuesta del contenido de su documento base de la acción, es decir, del contrato maestro de apertura de crédito simple con garantía prendaria sin transmisión de la posesión No. ***** de fecha 15 de noviembre de 2016, advierto que el mismo fue firmado en el Estado de México, por otro lado, el domicilio de los demandados se encuentra en el Estado de Guanajuato, pues es el ubicado en ***** , colonia ***** , Municipio de ***** , Estado de Guanajuato, C.P. ***** .

"Mientras que el domicilio de ***** , se encuentra ubicado en el Estado de México, como obra en el contrato que exhibe, así como en la cédula de identificación fiscal.

"Ahora bien, en la cláusula trigésima, las partes pactaron: '... En caso de conflicto de su interpretación, cumplimiento y ejecución de este contrato, las partes se someten por su libre voluntad expresa e incondicionalmente a la jurisdicción de los tribunales competentes para: (i) el Distrito Federal o (iii) Santiago de Querétaro, Querétaro o (iii) cualquier otro a elección de la parte actora... (sic)'; sin embargo, la eficacia de esta cláusula a la cual la actora pretende sujetarse –puesto que comparece ante esta autoridad a entablar la presente demanda– está sujeta o en función a dos circunstancias:



"Primera, este sometimiento es válido siempre que considere o atienda a alguno de los tres supuestos que da el artículo 1093 del Código de Comercio, que reza:

"Artículo 1093. ...'

"De lo anterior se colige que para que se configure válidamente esa sumisión expresa, es necesario que los contratantes designen expresamente el tribunal competente, entre aquellos que correspondan: a) al del domicilio de alguna de las partes; b) el del lugar del cumplimiento de alguna de las obligaciones; o, c) el de la ubicación de la cosa; y que exista la voluntad de los contratantes de renunciar al fuero que la ley les concede.

"En ese orden de ideas, en el caso concreto si bien se actualiza la renuncia clara y terminantemente del fuero que la ley les concede a los contratantes; no obstante, esa sumisión expresa a la jurisdicción de los tribunales de Querétaro no es eficaz, pues no consideró ninguno de los supuestos previstos en el artículo 1093 del Código de Comercio, como son el tribunal del domicilio de alguna de las partes (Estado de México o Guanajuato, respectivamente) o el lugar designado para el pago (Estado de México).

"Lo anterior tiene sustento, además, en la jurisprudencia por contradicción de tesis emitida por la Primera Sala, consultable en la Décima Época, materias constitucional y civil, tesis 1a./J. 1/2019 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 689, del tenor siguiente:

"COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. ...'

"En consecuencia, al no ser eficaz la cláusula de sometimiento a la competencia, consignada en el contrato maestro de apertura de crédito simple con garantía prendaria sin transmisión de la posesión No. *****', de fecha quince



de noviembre de 2016, con fundamento en el artículo 1115 del Código de Comercio, dejando a salvo los derechos del actor para que los haga valer ante el Juez competente.

"...

"De igual manera, se emplea como criterio orientador, la tesis aislada 1a. XXII/99, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 87, correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 193384, cuyo rubro y texto son:

"COMPETENCIA EN MATERIA MERCANTIL. PRIMER PROVEÍDO EN EL QUE PUEDE SER DECLINADA DE OFICIO POR EL JUZGADOR, ES AQUEL EN EL QUE SE DEFINE EL DESTINO DE LA DEMANDA O DE LA RECONVENCIÓN. ...'

"Lo anterior, sin que sea necesario enviarlo al tribunal competente, como así lo señala la tesis de jurisprudencia 1a./J. 16/2014 (10a), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas, con número de registro digital: 2006095, la cual a la letra dice:

"COMPETENCIA. LA FACULTAD DE LOS TRIBUNALES PARA INHIBIRSE DEL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO EN EL PRIMER PROVEÍDO, SIGNIFICA DESECHAR LA DEMANDA Y PONERLA A DISPOSICIÓN DEL ACTOR CON SUS ANEXOS, MÁS NO ENVIARLA A OTRO TRIBUNAL. ...'

"Dada la consecuencia legal de lo antes citado autorizo la devolución de los documentos presentados, tanto a la parte actora como a las personas que autoriza para tales efectos, los cuales se entregarán previa copia certificada, constancia, toma de razón, así como que la firma de recibo obre en autos. Para ese efecto, preciso que dichos documentos serán entregados cuando acredite la parte interesada a la suscrita que ha realizado el pago de los derechos de certificación, mediante la exhibición del recibo de pago, de conformidad con el artículo 166 de la Ley de Hacienda del Estado de Querétaro, debiendo rea-



lizar dicho pago conforme a las opciones y modalidades correspondientes; en este sentido, deberá de comparecer a este juzgado para recibirlos en días y horas hábiles; bajo apercibimiento que, de no recogerlos en el plazo señalado en líneas posteriores, serán destruidos junto con el expediente donde fueron exhibidos."

De la anterior transcripción se desprende que el juzgado responsable se declaró incompetente para conocer de la demanda planteada y se inhibió, porque si bien se actualiza la renuncia clara y terminante del fuero que la ley les concede a los contratantes, no obstante, esa sumisión expresa de las partes de someterse a la jurisdicción de los tribunales de esta ciudad de Querétaro, según el contenido del contrato de apertura de crédito base de la acción no es eficaz, porque no consideró ninguno de los supuestos previstos en el artículo 1093 del Código de Comercio, a saber: el tribunal del domicilio de alguna de las partes o el del lugar designado para el pago.

Sin embargo, este Tribunal Colegiado de Circuito estima que tal determinación fue incorrecta, pues dejó de advertir que el aquí quejoso se sometió tácitamente a su jurisdicción, con independencia de lo señalado en el contrato de referencia.

En efecto, los artículos 1092, 1093 y 1094 del Código de Comercio establecen:

"Artículo 1092. Es Juez competente aquel a quien los litigantes se hubieren sometido expresa o tácitamente."

"Artículo 1093. Hay sumisión expresa cuando los interesados renuncien clara y terminantemente al fuero que la ley les concede, y para el caso de controversia, señalan como tribunales competentes a los del domicilio de cualquiera de las partes, del lugar de cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o de la ubicación de la cosa. En el caso de que se acuerden pluralidad de jurisdicciones, el actor podrá elegir a un tribunal competente entre cualquiera de ellas."

"Artículo 1094. Se entienden sometidos tácitamente:



"I. El demandante, por el hecho de ocurrir al Juez entablando su demanda, no sólo para ejercitar su acción, sino también para contestar a la reconvención que se le oponga;

"II. El demandado, por contestar la demanda o por reconvenir al actor;

"III. El demandado por no interponer dentro del término correspondiente las excepciones de incompetencia que pudiera hacer valer dentro de los plazos, estimándose en este caso que hay sumisión a la competencia del Juez que lo emplazó;

"IV. El que habiendo promovido una competencia, se desiste de ella;

"V. El tercer opositor y el que por cualquier motivo viniere al juicio en virtud de un incidente.

"VI. El que sea llamado a juicio para que le pare (sic) perjuicio la sentencia, el que tendrá calidad de parte, pudiendo ofrecer pruebas, alegar e interponer toda clase de defensas y recursos, sin que oponga dentro de los plazos correspondientes, cuestión de competencia alguna."

De la interpretación armónica de los artículos 1092, 1093 y 1094 del Código de Comercio, se puede concluir que el primero de ellos no impone al juzgador la regla de seguir un orden determinado para fijar su competencia, al decir que: "Es Juez competente aquel a quien los litigantes se hubieren sometido expresa o tácitamente.", por lo que debe entenderse que si acontece cualquiera de los dos, sea el sometimiento expreso o el tácito, dicha situación podrá determinar la competencia del Juez y, en consecuencia, el juzgado responsable no puede declararse incompetente de oficio sin haberse abierto la controversia entre las partes.

Por tanto, si en el caso concreto la aquí quejosa tácitamente se sometió a la jurisdicción del Juzgado de Primera Instancia Especializado en Oralidad Mercantil del Distrito Judicial de esta ciudad, al presentar su demanda, es claro que éste no podía declararse incompetente para conocerla por así permitirlo los artículos 1092 y 1094, fracción I, del Código de Comercio.



En ese sentido, asiste razón a la quejosa al señalar que la decisión del Juzgado Segundo de Primera Instancia Especializado en Oralidad Mercantil del Primer Distrito Judicial de esta ciudad, viola sus derechos a gozar de una tutela judicial efectiva y acceso a la impartición de justicia consagrados en los artículos 17 constitucional y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues no debió declararse incompetente e inhibirse para conocer de la demanda planteada, sin que haya iniciado la contienda.

Lo anterior con independencia de la controversia que surja y el planteamiento que hagan las partes en su oportunidad.

Se considera aplicable al caso el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, previsto en la tesis aislada III. 1o.C.96 C, de rubro y texto siguientes:

"COMPETENCIA. EL CÓDIGO DE COMERCIO NO IMPONE AL JUZGADOR UN ORDEN DETERMINADO EN EL ANÁLISIS DE LOS CASOS DE SOMETIMIENTO. La interpretación armónica de los artículos 1092 y 1094, fracciones I y II, del Código de Comercio, permite concluir que el primero de los preceptos no impone al juzgador la regla de seguir un orden determinado para fijar su competencia, ya que este precepto dice que 'Es Juez competente aquel a quien los litigantes se hubieren sometido expresa o tácitamente.', por lo que debe entenderse que si acontece cualquiera de los dos, sea el sometimiento expreso o el tácito, dicha situación podrá determinar la competencia del Juez, y en consecuencia, de acuerdo con ambos numerales, el Juez natural no puede declararse incompetente de oficio si las partes no controvirtieron su competencia durante el procedimiento, ya sea por inhibitoria o declinatoria, como lo prevé la ley, específicamente en el artículo 1096, vigente hasta el 23 de julio de 1996, del ordenamiento mercantil mencionado, por lo que los preceptos citados deben interpretarse armónicamente con los demás artículos que integran el capítulo relativo a las cuestiones de competencia que establece el señalado Código de Comercio."¹⁶

¹⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, agosto de 1999, página 736, con número de registro digital: 193484.



También resulta aplicable la tesis aislada XVI.2o.15 C, cuyos rubro y texto dicen:

"COMPETENCIA POR TERRITORIO EN MATERIA MERCANTIL. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 1090, 1092, 1094, fracción I, y 1102 del Código de Comercio, siempre que se presente ante el órgano jurisdiccional una demanda mercantil en vía ejecutiva u ordinaria, en la que se señale como domicilio del demandado uno ubicado fuera del lugar de residencia del juzgador, éste se encuentra obligado a admitirla y proveer lo conducente, porque la competencia por razón de territorio es prorrogable, existe la sumisión tácita y las cuestiones de competencia sólo se pueden promover y resolver a instancia de parte; además, la determinación del Juez competente por razón de territorio es propia y exclusiva de la correspondiente inhibitoria o declinatoria que eventualmente llegue a interponerse."¹⁷

Adicionalmente debe decirse que no resulta aplicable el criterio contenido en la tesis aislada 1a. XXII/99, de la Primera Sala del Más Alto Tribunal del País, que invocó el juzgado responsable, y es del rubro: "COMPETENCIA EN MATERIA MERCANTIL. PRIMER PROVEÍDO EN EL QUE PUEDE SER DECLINADA DE OFICIO POR EL JUZGADOR, ES AQUEL EN EL QUE SE DEFINE EL DESTINO DE LA DEMANDA O DE LA RECONVENCIÓN."¹⁸ toda vez que se refiere, en específico, a la posibilidad que tiene el órgano jurisdiccional de declararse incompetente para conocer de la demanda, cuando se trate de territorio, sin que ello implique que así debe ser en todos los casos, mucho menos se le constriñe en ese aspecto.

Es decir, establece la posibilidad de que la competencia mercantil pueda ser declinada de oficio por el juzgador y en el primer proveído, siempre que no se haya pronunciado expresa o implícitamente, sobre la admisión o rechazo de la

¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, marzo de 1997, página 783, con número de registro digital: 199094.

¹⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 87, con número de registro digital: 193384.



demanda, haciendo la distinción del primer proveído en relación con los anteriores, en que la competencia sea rechazada de oficio, siempre que se defina el destino de la demanda.

Tampoco cabría aplicar de manera directa la tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁹ ya que la impetrante del amparo no es una institución bancaria; además, no se advierte que dicha persona moral preste sus servicios a lo largo de todo el territorio nacional.

¹⁹ "COMPETENCIA POR SUMISIÓN EXPRESA. LA REGLA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, NO RESULTA APLICABLE A LAS CLÁUSULAS ESTIPULADAS EN CONTRATOS BANCARIOS DE ADHESIÓN CUANDO SE ADVIERTA VULNERACIÓN A LA GARANTÍA DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 1093 y 1120 del Código de Comercio, la competencia territorial es prorrogable, en atención a que las partes de un acto jurídico pueden someterse, para el caso de controversia, a los tribunales de un determinado lugar a través del pacto de sumisión, mediante el cual los interesados manifiestan su voluntad en forma expresa. Sin embargo, para que se configure esa sumisión, necesariamente debe existir la voluntad de las partes en renunciar al fuero que la ley les concede y que se haga la designación de tribunales competentes, pero con la condición de que sean únicamente los del domicilio de alguna de las partes, los del lugar del cumplimiento de alguna de las obligaciones contraídas, o los del lugar de ubicación de la cosa. Ahora, si bien es cierto que en términos de lo dispuesto por el artículo 78 del Código de Comercio, la voluntad de las partes es la ley suprema de los contratos –entre los que se encuentran los contratos de adhesión de prestación de servicios bancarios–; también lo es que esa regla genérica en materia mercantil no es aplicable al pacto de sumisión cuando se someta al usuario financiero a la jurisdicción de un lugar diferente al de su residencia habitual. Efectivamente, constituye un hecho notorio que las instituciones bancarias no ofrecen sus servicios únicamente dentro de una jurisdicción territorial específica, sino que lo hacen a lo largo de todo el territorio nacional, obteniendo lucro por tales actividades. Por lo anterior, resulta lógico y razonable estimar que, en caso de controversia, no debe obligarse a los usuarios financieros a tener que desplazarse e incurrir en costos extraordinarios para poder tener un acceso efectivo a la justicia, máxime si estamos en presencia de un contrato mercantil de adhesión cuyos términos no resultan negociables. Consecuentemente, con independencia de que los contratantes hayan estipulado una cláusula de sumisión expresa a la competencia de los juzgados y tribunales de determinada circunscripción territorial, lo cierto es que tratándose de contratos de adhesión celebrados con instituciones bancarias, esa regla no cobra aplicación, debiendo apegarse a la interpretación que más favorezca el derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal, que consiste en que los particulares cuentan con libertad para fijar la competencia donde se tramitará el juicio, tomando como parámetro el lugar donde se encuentre su domicilio, siempre y cuando también se proteja el interés de la institución crediticia demandada, que se traduce en que no se vea mermado su derecho de defensa por no contar con infraestructura o representación en los lugares en donde se desenvuelva la controversia."



Máxime que, como se apuntó, el Juez responsable no puede declararse incompetente de oficio si las partes no contravirtieron su competencia durante el procedimiento; además, si el hoy quejoso tácitamente se sometió a su jurisdicción, al presentar su demanda, es claro que dicho juzgador no podía declararse incompetente para conocerla por así permitirlo los artículos 1092 y 1094, fracción I, del Código de Comercio.

Por lo anterior, lo procedente será conceder el amparo solicitado para los efectos que se precisarán a continuación.

SÉPTIMO.—Efectos de la protección de la Justicia Federal. En términos del artículo 77, fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, procede otorgar el amparo solicitado para el efecto de que la Juez responsable:

- Deje insubsistente el acuerdo de doce de abril de dos mil veintidós, en el que se inhibió para conocer de la demanda mercantil promovida por la aquí quejosa y, en su lugar, emita otro en el que omita de oficio inhibirse de su conocimiento por razón de territorio.

Al resultar fundados y suficientes para conceder el amparo solicitado, los argumentos de la parte quejosa analizados, es innecesario el estudio de los restantes argumentos propuestos, en tanto que no redundaría en un mayor beneficio.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, Entidad no Regulada, en contra del proveído de doce de abril de dos mil veintidós, emitido por el Juzgado Segundo de Primera Instancia Especializado en Oralidad Mercantil del Distrito Judicial de esta ciudad, en el juicio oral mercantil ***** , para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria. En la inteligencia de que la dispensa constitucional es por vicios de fondo.

Notifíquese; por lista a la parte quejosa y agente del Ministerio Público de la Federación adscrito y por oficio a la autoridad responsable, lo anterior, con



fundamento en los artículos 26, fracciones II, inciso a) y III, 28 y 29 de la Ley de Amparo; publíquese, háganse las anotaciones en el libro de gobierno correspondiente; y requiérase el cumplimiento de esta ejecutoria conforme al artículo 192 de la Ley de Amparo, para lo cual la autoridad responsable dispondrá de un plazo no mayor de diez días y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados Carlos Hernández García, (presidente) José Luis Mendoza Pérez y Gerardo Martínez Carrillo (ponente), en sesión ordinaria virtual de cinco de enero de dos mil veintitrés, desarrollada a través del sistema de videoconferencia, haciendo uso de la plataforma tecnológica que el Consejo de la Judicatura Federal determinó a través de la Dirección General de Tecnologías de la Información, la cual fue debidamente resguardada de conformidad con el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que abroga los acuerdos de contingencia por COVID-19 y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones relativas a la utilización de medios electrónicos y soluciones digitales como ejes rectores del nuevo esquema de trabajo en las áreas administrativas y órganos jurisdiccionales del propio Consejo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de octubre de dos mil veintidós y que entró en vigor el siete de noviembre siguiente.

En términos de lo previsto en el artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 3/2021 (11a.) y 1a./J. 1/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas y 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas, respectivamente.

La tesis aislada I.3o.C.369 C citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, enero de 2003, página 1744, con número de registro digital: 185229.



La tesis de jurisprudencia 1a./J. 16/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 611.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 192/2018 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 654, con número de registro digital: 28583.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO EN MATERIA MERCANTIL. EL JUZGADOR NO PUEDE DECRETARLA CUANDO CONSIDERA QUE NO SE REÚNEN LOS REQUISITOS PARA QUE OPERE LA SUMISIÓN EXPRESA A SU JURISDICCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1093 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, ANTE LA EVENTUAL ACTUALIZACIÓN DE LA SUMISIÓN TÁCITA PREVISTA EN LOS DIVERSOS 1092 Y 1094 DEL MISMO ORDENAMIENTO.

Hechos: Un juzgador del fuero común desechó la demanda oral mercantil al considerar que aunque las partes contrayentes en el contrato base de la acción se sometieron a su fuero territorial, no se daban los supuestos de sumisión expresa previstos en el artículo 1093 del Código de Comercio, dado que la jurisdicción señalada no correspondía al domicilio de alguna de las partes, al lugar del cumplimiento de las obligaciones, ni al de la ubicación de la cosa, como lo establece dicho precepto.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el juzgador no puede decretar su incompetencia por razón de territorio en una demanda oral mercantil, cuando considere que no se reúnen los requisitos para que opere la sumisión expresa a su jurisdicción prevista en el citado artículo, ante la eventual actualización de la sumisión tácita establecida en los preceptos 1092 y 1094 del Código de Comercio.

Justificación: Lo anterior, porque de la interpretación armónica de los artículos 1092, 1093 y 1094 del Código de Comercio se concluye que no im-



nen al juzgador un orden determinado para fijar su competencia al señalar el primero de éstos que: "Es Juez competente aquel a quien los litigantes se hubieren sometido expresa o tácitamente.", por lo que debe entenderse que si acontece cualquiera de los dos, sea el sometimiento expreso o el tácito, dicha situación podrá determinar la competencia del Juez; en consecuencia, el juzgador no puede declararse incompetente de oficio sin haberse abierto la controversia entre las partes, pues con ello dejaría de advertir que la parte actora se sometió tácitamente a su jurisdicción al presentar la demanda ante su potestad; de lo contrario, violaría en su perjuicio los derechos a una tutela judicial efectiva y de acceso a la impartición de justicia, previstos en los artículos 17 de la Constitución General, 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que no debe declararse incompetente y desecharla, sin que haya iniciado la contienda.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO.

XXII.2o.A.C. J/2 C (11a.)

Amparo directo 123/2022. 20 de octubre de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Gerardo Martínez Carrillo. Secretario: José Guadalupe de la O Soto.

Amparo directo 154/2022. 27 de octubre de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Hernández García. Secretaria: Ruth Haggi Huerta García.

Amparo directo 52/2022. 10 de noviembre de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Mendoza Pérez. Secretario: Antonio Rodríguez Flores.

Amparo directo 236/2022. 8 de diciembre de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Hernández García. Secretaria: Cinthya Danaee Romero Iturrios.

Amparo directo 334/2022. 5 de enero de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Gerardo Martínez Carrillo. Secretaria: Ma. Guadalupe Cervantes Hernández.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE NAYARIT. DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LOS ACTOS Y OMISIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO ORDENADOS, EJECUTADOS O TRATADOS DE EJECUTAR POR AUTORIDADES MUNICIPALES Y DEL PODER EJECUTIVO DE DICHA ENTIDAD, AL NO PREVER LA LEY DE JUSTICIA Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS LOCAL MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO.

QUEJA 219/2022. 27 DE OCTUBRE DE 2022. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: ENRIQUE ZAYAS ROLDÁN. SECRETARIA: NORMA LETICIA PARRA GARCÍA.

CONSIDERANDO:

QUINTO.—Estudio. Son infundados los motivos de agravio que expresa la parte recurrente.

Antes de explicar lo anterior, es pertinente dejar precisado que los señalados motivos de agravio se analizan bajo el principio de estricto derecho, en la medida en que el juicio de amparo de origen es en materia administrativa y no se advierte una violación evidente de la ley que hubiera dejado sin defensa a la parte quejosa; de ahí que no se esté en la hipótesis del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo para suplir en su beneficio la queja, incluso a la luz de lo establecido en la jurisprudencia P./J. 34/2018 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 9, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, de título y texto siguientes:

"SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS AGRAVIOS. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO, PROCEDE EN UN RECURSO DE QUEJA CUANDO EL ÓRGANO REVISOR ADVIERTE EL DESECHAMIENTO INDEBIDO DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, POR NO ACTUALIZARSE UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA. El precepto citado faculta al órgano jurisdiccional a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios cuando advierta que ha habido en contra del



quejoso o del recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o. de la Ley de Amparo. Ahora bien, la suplencia referida procede en un recurso de queja cuando se combate la resolución que desechó la demanda de amparo indirecto por actualizarse una causa manifiesta e indudable de improcedencia, siempre y cuando se advierta: i) la existencia de una violación manifiesta de la ley; y, ii) que dicha violación haya dejado sin defensa al quejoso. Lo anterior es así, pues al analizar la resolución recurrida, el órgano jurisdiccional debe verificar en primer lugar si se violó de manera evidente la ley, esto es, si se transgredió el artículo 113 de la Ley de Amparo y, en segundo lugar, si dicha transgresión dejó al quejoso sin defensa, lo cual debe entenderse como una afectación sustancial dentro del procedimiento y que se actualiza al negar el acceso a la acción de amparo con un desechamiento que no se apega al marco jurídico aplicable."

Precisado lo anterior, debe decirse ahora que en el auto recurrido la Juez de Distrito desechó de plano la demanda de amparo, al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, pues la parte quejosa debió promover previamente el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa, conforme a lo dispuesto en la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit.

Ahora bien, en esta instancia la recurrente aduce que dicha determinación le agravia porque:

1. Se infringe el principio de congruencia que debe prevalecer en toda resolución jurisdiccional, por haberse realizado una incorrecta aplicación de los artículos 61, fracción XX, 111, 113 y demás relativos de la Ley de Amparo, así como de los criterios jurisprudenciales que se invocan, pues la Juez de Distrito trata de justificar falsas premisas para tener por actualizada la causa de improcedencia, ya que en la demanda de amparo se reclamó la omisión en la verificación administrativa respecto de las superficies, medidas y linderos de todas las áreas comunes de uso exclusivo y de uso común dentro de las que se encuentra el estacionamiento del departamento *****, del condominio *****, y contra estos actos omisivos no se requiere agotar los recursos ordinarios, previo a promover el juicio de amparo.



2. La sola posibilidad de un recurso no es una causa manifiesta e indudable de improcedencia, pues la demanda debe admitirse para estudiar a fondo la cuestión, sin perjuicio de que posteriormente se sobresea en el juicio de amparo, pero una vez sustanciado el mismo, conforme a la tesis de rubro: "DEMANDA DE AMPARO, LA POSIBILIDAD DE UN RECURSO, NO ES OBSTÁCULO PARA ADMITIRLA."

Pues bien, como se anticipó, son infundados los anteriores planteamientos, los cuales se analizan de manera conjunta conforme lo autoriza el artículo 76 de la Ley de Amparo, pues opuesto a lo alegado por la parte recurrente, la causa de improcedencia establecida en el auto impugnado sí se actualiza de manera manifiesta e indudable, como se prevé en el artículo 113 de la citada legislación.⁴

En efecto, un motivo de improcedencia manifiesto e indudable es aquel que no requiere mayor demostración, ya que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones. Además, se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trata es operante en el caso concreto, de tal modo que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes.

Lo que aconteció en el caso, dado que la actualización del motivo de improcedencia determinado por la Juez de amparo se observa en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los recursos aclaratorios y de sus anexos.

Cierto, para determinar la procedencia del juicio contencioso administrativo contra el acto reclamado en el amparo y con ello establecer que la demanda de amparo es improcedente por no cumplirse con el principio de definitividad, no se requirió efectuar consideraciones interpretativas complejas –las cuales sí son

⁴ Artículo 113. 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."



propias de una sentencia de fondo— puesto que únicamente se atendió a la interpretación literal de lo dispuesto en la Ley de Amparo y en la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit; de ahí que resulta innecesario esperar al resultado de la tramitación del juicio, si de cualquier forma la evaluación posterior de los actos, en ese mismo escenario, no conduciría a una conclusión distinta.

Máxime que la fundamentación y motivación del acto reclamado no puede considerarse como un ejercicio interpretativo complejo, sino que es un imperativo constitucional, a fin de justificar la decisión adoptada, lo cual, se itera, en este asunto resultó de la sola interpretación literal de lo dispuesto en la ley administrativa local y en la Ley de Amparo.

Conforme al contenido del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo⁵ se advierte, en lo conducente, que el juicio de amparo será improcedente cuando se trate de actos emanados de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que

⁵ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta Ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

"No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

"Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior."



haga valer la parte quejosa, con los mismos alcances que los que prevé la Ley de Amparo y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto, en sí mismo considerado, sea o no susceptible de ser suspendido; disponiéndose, como excepción, que no existirá obligación de agotar tales recursos o medios de defensa:

- a) Si el acto reclamado carece de fundamentación;
- b) Cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución; o,
- c) Cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento, sin que la ley aplicable contemple su existencia.

En relación con el principio de definitividad, debe agregarse que la premisa fundamental en la que se sostiene el propósito de garantizar la eficacia del juicio de amparo, de acuerdo con su naturaleza y objetivo, radica en que la procedencia de la acción no es irrestricta, dado que las normas constitucionales y especiales que regulan el juicio de amparo conforman una estructura cuyo contenido está dotado de ciertos principios que al mismo tiempo definen su diferencia con los medios legales de defensa ordinarios.

Así, el principio de definitividad tiene por objeto restringir la procedencia de la acción constitucional con el propósito de que, previo a la promoción del juicio, se agoten los medios de defensa ordinarios procedentes, para impedir que dicha promoción tenga el efecto pernicioso de obstaculizar la tramitación de aquellos procedimientos ordinarios hasta su culminación con el dictado de una resolución firme e incontrovertible, lo cual fortalece el ejercicio de las facultades que corresponden a las demás autoridades para resolver sobre las situaciones que se les presenten y genere certidumbre en el ordenamiento jurídico.

Para efectos del juicio de amparo, un medio ordinario de defensa es todo aquel instrumento establecido dentro del procedimiento, regulado por la ley que rige el acto, que tenga por objetivo modificarlo, revocarlo o nulificarlo.



También es oportuno acotar que la regla general que refleja la definitividad en el juicio de amparo, de manera alguna es absoluta; de ahí que no opere en todos los casos ni en todas las materias, pues las excepciones que inciden en la aplicación y eficacia del principio están delimitadas a nivel de la Constitución Federal, la Ley de Amparo y la jurisprudencia.

Al respecto, es de citarse la tesis 2a. LVI/2000, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 156, Tomo XII, julio de 2000, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia."



Con base en esas premisas, en el caso se advierte que la Juez de Distrito del conocimiento tuvo por actualizada la causal de improcedencia establecida en la fracción XX del artículo 61 de la ley de la materia, al considerar que la parte quejosa no cumplió con el principio de definitividad porque, adujo, contra los actos reclamados procede el juicio contencioso administrativo, previsto en el artículo 109, fracciones I y II, de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit.

Determinación que se encuentra ajustada a derecho, debido a que dicho numeral dispone:

"Artículo 109. Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

"I. Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas en las mismas o durante el procedimiento administrativo; en este último caso, cuando trasciendan al sentido de las resoluciones;

"II. Los actos administrativos y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades señaladas en la fracción anterior, así como sus omisiones que afecten derechos de particulares."

De la porción normativa reproducida se desprende que el juicio contencioso administrativo procede, entre otros supuestos, contra los actos administrativos ordenados, ejecutados o tratados de ejecutar por las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal o municipal, así como sus omisiones, que afecten derechos de particulares.

Supuestos que se actualizan en el presente asunto, dado que los actos reclamados –entre los que se ubica la omisión que refiere el recurrente en su libelo de agravios– se reclaman a autoridades administrativas del Ayuntamiento Constitucional de Bahía de Banderas, Nayarit.



Por tanto la quejosa, antes de instar el juicio de amparo, debió promover el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit, autoridad competente para conocer de dicho juicio, como se señala en el artículo 71 de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit⁶ y que, además, es el medio idóneo para obtener la nulificación de los actos positivos y omisivos impugnados, en tanto que conforme a lo dispuesto en el artículo 230, fracción VI, de dicha legislación,⁷ la sentencia que se dicte en el juicio contencioso administrativo, entre otros aspectos, debe contener los puntos resolutiveos en los que se expresarán, según sea el caso, la declaratoria de sobreseimiento del juicio, los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente y, la condena que, en su caso, se decrete.

Aunado a lo expuesto, la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos no prevé mayores requisitos para conceder la suspensión definitiva que los establecidos en la Ley de Amparo, como se explica a continuación.

⁶ Artículo 71. Contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o iniciar juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit. Cuando se esté haciendo uso del recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el tribunal, dentro de los quince días siguientes a la presentación del desistimiento.

"La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad también puede impugnarse ante el tribunal.

"Para los efectos del párrafo anterior, tienen el carácter de particulares las personas afectadas en sus intereses jurídicos o legítimos por los actos y resoluciones reclamados, incluyendo a los servidores públicos a quienes se les atribuya alguna causal de responsabilidad administrativa y a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública que sean molestados en sus derechos e intereses, en términos de las leyes aplicables."

⁷ Artículo 230. La sentencia que se dicte deberá contener:

"...

"VI. Los puntos resolutiveos, en los que se expresarán, según sea el caso: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena que, en su caso, se decrete."



De lo dispuesto en los artículos 139 y 143 de la ley local en comentario⁸ se advierten los requisitos para conceder la suspensión del acto impugnado:

- 1) Que lo solicite el promovente;
- 2) Que no siga perjuicio al interés social;
- 3) Que no se contravengan disposiciones de orden público; y,
- 4) Que no se deje sin materia el juicio.

Por su parte, conforme a lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley de Amparo,⁹ los requisitos para otorgar la suspensión son:

- 1) Que lo solicite el quejoso;

⁸ "Artículo 139. La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte. Sólo procede la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes, privación de libertad por autoridad administrativa y actos que, de llegar a consumarse, harían físicamente imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Esta suspensión se decretará de plano por el Magistrado instructor, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda.

"En los demás casos, la suspensión podrá solicitarla el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, ante el Magistrado instructor que conozca del asunto.

"Cuando se otorgue la suspensión, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.

"Si el promovente aportó el correo electrónico de la autoridad demandada, el Magistrado instructor constatará su autenticidad y por ese medio comunicará la suspensión concedida, precisando que sus efectos se retrotraen a la fecha en que se concedió, aunque se notifique con posterioridad."

"Artículo 143. En los casos en que proceda la suspensión, pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía suficiente para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtiene sentencia favorable en el juicio. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, el Magistrado instructor que conozca del asunto fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

"La suspensión otorgada quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban al momento de la violación y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor en el caso de que éste obtuviere sentencia favorable. Para que surta efecto, la caución que ofrezca el tercero, deberá cubrir previamente el monto de la que hubiere otorgado el actor."

⁹ "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:



- 2) Que no siga perjuicio al interés social; y,
- 3) Que no se contravengan disposiciones de orden público.

Empero, además de esos requisitos, en el artículo 132 de la propia legislación se señala que en los casos en que sea procedente la suspensión, pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren, si no obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo, y cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero interesado que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

Asimismo, en el precepto 133 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales¹⁰ se señala que no se admitirá la contragarantía cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el juicio de amparo, y en el artículo 139 de la propia ley¹¹ se establece que si hubiese peligro inminente de que

¹⁰I. Que la solicite el quejoso; y

¹¹II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

"Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

"Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva."

¹⁰ "Artículo 133. La suspensión, en su caso, quedará sin efecto si el tercero otorga contragarantía para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación reclamada y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo.

"No se admitirá la contragarantía cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el juicio de amparo o cuando resulte en extremo difícil restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

"Cuando puedan afectarse derechos que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la contragarantía."

¹¹ "Artículo 139. En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá



se ejecute el acto reclamado, el órgano jurisdiccional deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando las medidas convenientes para no dejar sin materia el juicio de amparo; en tanto que en el diverso 147¹² se dispone que cuando proceda la suspensión, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.

De lo expuesto, se deduce que si bien el numeral 128 de la Ley de Amparo no señala de manera expresa como requisito para la concesión de la suspensión que el juicio no quede sin materia, de su relación con los artículos 133, 139 y 147 del mismo ordenamiento legal se colige que en la Ley de Amparo (al igual que en la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit), también se establece como requisito para conceder la suspensión de los actos impugnados, que no se deje sin materia el juicio, pues como se advierte de los dispositivos antes transcritos, el objeto de la suspensión consiste en que las cosas se mantengan en el estado en el cual se encuentran hasta que se resuelva el juicio, tomándose siempre las medidas necesarias para que no quede sin materia el juicio.

Entonces, si respecto del juicio contencioso administrativo, en la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit no se exigen mayores requisitos a los previstos en la Ley de Amparo para la concesión de la suspensión de los actos reclamados, no se actualiza la hipótesis de excepción del principio de definitividad.

En lo conducente, se invoca la tesis XXIV.2o.3 K, del Segundo Tribunal Colegiado de este Vigésimo Cuarto Circuito, visible en la página 1080, Tomo

ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad."

¹² "Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."



XVIII, julio de 2003, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que se comparte y señala:

"DEFINITIVIDAD, PRINCIPIO DE. DEBE DESECHARSE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO, SI PREVIAMENTE NO SE AGOTÓ JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, TRATÁNDOSE DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO, EN EL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL FALLO DE DESTITUCIÓN DEL CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DE LA POLICÍA JUDICIAL DEL ESTADO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NAYARIT). La Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, publicada el diecisiete de agosto de dos mil dos en el Periódico Oficial, órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, en su artículo 1o., establece: 'Las disposiciones de la presente ley son de orden público y tienen por objeto regular la justicia administrativa en el Estado de Nayarit, así como el procedimiento administrativo que deben seguir las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal.—El presente ordenamiento no es aplicable a los órganos autónomos del Estado, al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales, ni a las materias laboral y electoral.'. La excepción que el legislador local estableció respecto a la aplicación del citado ordenamiento, en tratándose de órganos autónomos del Estado, del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales, y en las materias del orden laboral y electoral, obedeció, sin duda, a la naturaleza jurídica y a la autonomía que revisten estos rubros, conforme a las atribuciones y facultades que las leyes respectivas les conceden, cuenta habida que, conforme a la exposición de motivos del citado ordenamiento local, la finalidad es la de regular la justicia administrativa en el Estado de Nayarit, y el procedimiento administrativo que deben seguir las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los órganos descentralizados de carácter estatal. En ese tenor, y al resultar evidente la esencia normativa de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, es inconcuso que la exclusión que el legislador hizo respecto del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales fue, precisamente, por la autonomía que este órgano representa como investigador y persecutor de los delitos, tal como lo dispone la Constitución Federal; empero, la excepción no aplica, cuando el actuar del procurador general de Justicia del Estado de Nayarit, sea en ejercicio de las atribuciones administrativas que le confieren los artículos 2o. de la Ley Orgánica



de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit, y 41, fracción XXIV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, en cuanto constituye conforme a los numerales 1o. y 31 de esta última ley, una dependencia integrante de la administración pública centralizada, y si el acto que se reclama consiste en el fallo que resuelve el recurso de revisión interpuesto contra la resolución de destitución del consejo de honor y justicia de la Policía Judicial del Estado, es indudable que tal mandamiento es de naturaleza eminentemente administrativa, y no en virtud de las funciones constitucionales que le concede el artículo 21 de nuestra Carta Magna, de ahí que no se actualice la excepción prevista en el párrafo segundo del artículo 1o. de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, en cuanto a la aplicación del citado ordenamiento; por tanto, si no se observó el principio de definitividad que rige en materia de amparo, en cuanto previamente se agotara el juicio contencioso administrativo, previsto en el artículo 150, fracción I, de la ley en cita, y que en su artículo 175 autoriza la suspensión, sin mayores requisitos que la Ley de Amparo, debe desecharse la demanda de garantías por actualizarse en forma manifiesta la causal de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo."

Tampoco en la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit se establece un plazo mayor para proveer sobre la suspensión del acto, que el previsto en la Ley de Amparo.

En efecto, conforme a la literalidad del numeral 128 de la ley administrativa indicada,¹³ el Magistrado instructor, al momento de admitir la demanda, deberá proveer sobre la suspensión de los actos impugnados a más tardar al día siguiente de la presentación de la demanda, es decir, en el plazo de veinticuatro horas, como se dispone en el numeral 112 de la Ley de Amparo.¹⁴

¹³ "Artículo 128. En su caso, se dictará acuerdo sobre admisión de la demanda, a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo y se señalará fecha para la audiencia del juicio, dentro de un plazo que no excederá de los veinte días siguientes.

"El Magistrado instructor, antes de desechar cualquier prueba, deberá prevenir al oferente para que, en el término de tres días, aclare, corrija o complete su ofrecimiento, apercibiéndolo del desechamiento de la prueba si no lo hiciera."

¹⁴ "Artículo 112. Dentro del plazo de veinticuatro horas contado desde que la demanda fue presentada, o en su caso turnada, el órgano jurisdiccional deberá resolver si desecha, previene o admite."



Así, es patente que en el artículo 128 de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit no se señala un plazo mayor que el previsto en la Ley de Amparo para que el Magistrado instructor se pronuncie en relación con la suspensión del acto impugnado, pues su deber de decretar la suspensión en el mismo auto que admita la demanda de nulidad coincide, en esencia, con la obligación del juzgador de amparo de admitir, prevenir o desecharla demanda y pronunciarse sobre la suspensión, dentro del plazo de veinticuatro horas contado desde que la demanda fue presentada.

En este sentido, si acorde con lo previsto en los artículos 112 y 139 antes citados de la Ley de Amparo, el órgano que conozca del juicio debe proveer sobre la suspensión provisional de los actos reclamados dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquella en que recibe la demanda, y el diverso artículo 139 de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit señala que el Magistrado instructor, en el mismo auto que admita la demanda, decretará la suspensión de los actos impugnados, puede afirmarse que los plazos son equiparables, pues si la suspensión se solicita en la demanda y en el auto en que ésta se admita debe proveerse sobre la suspensión, es en esencia lo mismo que las veinticuatro horas que prevé la Ley de Amparo, pues en ambos ordenamientos se establece la posibilidad de conceder la medida precautoria de manera inmediata a su solicitud una vez presentada la demanda y sea de nulidad o de amparo.

Consecuentemente, si a partir de la presentación de la demanda de nulidad hay la posibilidad de que se ordene la paralización de los actos enjuiciados, no hay motivo para afirmar que la legislación rectora de la jurisdicción contenciosa administrativa local prevea mayores plazos que los de la Ley de Amparo para dictar el mandato suspensivo, toda vez que si bien de acuerdo con el artículo 112 de este ordenamiento, el Juez de Distrito debe proveer sobre la admisión de la demanda dentro del plazo de veinticuatro horas, la única diferencia entre uno y otro ordenamiento es que, para el amparo, el plazo para proveer sobre la suspensión se expresó en horas (veinticuatro) y en la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit se determinó que en el propio auto en que se admita la demanda, se decrete la suspensión de los actos impugnados.



Y si bien, conforme este examen comparativo, en algunos casos el Magistrado instructor podría demorar un poco su dictado, debe tenerse en cuenta que el propósito del mandato constitucional es que se actúe con una celeridad semejante a la que exige la Ley de Amparo, mas no que el texto de ésta se repita en todos los demás ordenamientos, pues aun dentro del juicio constitucional se producen situaciones que demoran excepcionalmente la respuesta de la petición de suspender el acto reclamado.

En esa tesitura, se concluye que el artículo 139 de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit, al establecer que el Magistrado instructor, en el mismo auto que admita la demanda, debe decretar la suspensión de los actos impugnados, que debe ser a más tardar al día siguiente de la presentación de la demanda, no excede el plazo establecido en el artículo 112 de la Ley de Amparo.

Así, es de concluirse que, en el caso, la parte quejosa, antes de acudir al juicio constitucional, estaba obligada a observar el principio de definitividad consagrado en los artículos 107, fracción IV, de la Constitución General de la República y 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, para lo cual debió instar el juicio contencioso administrativo local, dado que en este medio de defensa no se prevén mayores requisitos para pronunciarse en torno a la suspensión de los efectos del acto impugnado, que los enunciados en la Ley de Amparo.

Lo expuesto se sustenta en la jurisprudencia 2a./J. 19/2015 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 783, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, que precisa:

"RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. EL PLAZO PARA OTORGAR LA SUSPENSIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN III, INCISO C), DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ES EQUIVALENTE AL PREVISTO EN LA LEY DE AMPARO, PARA EFECTOS DE LA OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). La fracción IV del artículo 107 de la Cons-



titución Federal señala que en materia administrativa no será necesario agotar los medios de defensa ordinarios, siempre que conforme a las leyes que los prevean, se puedan suspender los efectos de los actos reclamados con los mismos alcances de la ley reglamentaria, ‘... y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional’. En consonancia con lo anterior, la fracción XX del artículo 61 de la Ley de Amparo dispone que el juicio de amparo es improcedente cuando proceda algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual los actos reclamados puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las leyes respectivas se suspendan los efectos de dichos actos con los mismos alcances y requisitos que los que la misma ley consigna para conceder la suspensión definitiva, ‘... ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional ...’. Ahora bien, de las normas anteriores se deduce que los conceptos jurídicos que utiliza tanto la Constitución como la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión, consistentes en: 1) los alcances; 2) los requisitos; y, 3) los plazos; son tres aspectos diferenciados que deben tomarse en cuenta para determinar si se debe o no relevar al quejoso de agotar el principio de definitividad, sin que deba confundirse la forma de apreciar la exigibilidad de cada uno de ellos, pues mientras que los requisitos para otorgar dicha medida cautelar constituyen una carga procesal que debe satisfacer el demandante, los otros dos factores, es decir, los alcances y los plazos, no tienen tal característica, toda vez que se trata de condiciones que deben observar las autoridades encargadas de concederla o negarla, y por tanto, son ajenos a la voluntad de los particulares. Por su parte, el artículo 28, fracción III, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que ‘El Magistrado Instructor deberá conceder o negar la suspensión provisional de la ejecución, a más tardar dentro del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud.’; lo cual significa que el tiempo que tome al Magistrado Instructor para proveer sobre la suspensión, no es un requisito para otorgar esta medida cautelar, en tanto que ni siquiera es una fatiga procesal que deba cumplir el demandante, sino más bien, una obligación impuesta al tribunal para brindar eficaz y oportunamente sus servicios. Consecuentemente, si a partir de la presentación de la demanda de nulidad, hay la posibilidad de que de inmediato se ordene la paralización de los actos enjuiciados, no hay motivo para afirmar que la legislación rectora de la



jurisdicción contenciosa administrativa federal prevea mayores plazos que los de la Ley de Amparo para dictar el mandato suspensivo, toda vez que si bien de acuerdo con el artículo 112 de este ordenamiento, el Juez de Distrito debe proveer sobre la admisión de la demanda dentro del plazo de veinticuatro horas, la única diferencia entre uno y otro ordenamiento es que, para el amparo, el plazo para proveer sobre la suspensión se expresó en horas (24) y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se determinó en días (al día hábil siguiente); pero en ambos casos con un sentido temporal prácticamente equivalente, porque conforme los dos ordenamientos lo que se procuró fue que entre la presentación de la demanda y el acuerdo que la admita, y en su caso provea sobre la suspensión, solamente transcurra un día como límite, y si bien conforme a este examen comparativo, en algunos casos, el Magistrado Instructor podría demorar su dictado con unas horas más de diferencia, debe tenerse en cuenta que el propósito del mandato constitucional es que se actúe con una celeridad semejante a la que exige la ley de Amparo, mas no que el texto de ésta se repita en todos los demás ordenamientos, pues aun dentro del juicio constitucional se producen situaciones que demoran excepcionalmente la respuesta de la petición de suspender el acto reclamado."

Criterio que es aplicable a este asunto, puesto que el artículo interpretado, es decir, el 28, fracción III, inciso c), de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,¹⁵ es de redacción similar al precepto 128 de la Ley de Justicia Administrativa local, referido en párrafos precedentes.

En las relatadas condiciones, al resultar infundados los agravios, sin que exista materia para suplir la deficiencia de la queja, conforme al numeral 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, deberá declararse infundado el recurso y

¹⁵ "Artículo 28. La solicitud de suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, presentado por el actor o su representante legal, se tramitará y resolverá, de conformidad con las reglas siguientes:

"...

"III. El procedimiento será:

"...

"c) El Magistrado instructor deberá conceder o negar la suspensión provisional de la ejecución, a más tardar dentro del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud."



confirmar el auto impugnado, dictado el cinco de abril de dos mil veintidós, por la Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, en autos del juicio de amparo indirecto *****.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es infundado el recurso.

SEGUNDO.—Se confirma el acuerdo impugnado.

Notifíquese. Engróse el fallo dentro del término legal, anexándose al toca en que se actúa copia certificada del auto recurrido. Anótese en el libro de registro correspondiente; devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el asunto como total y definitivamente concluido.

Así lo resolvió este Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados Víctorino Rojas Rivera, Enrique Zayas Roldán y Juan García Orozco, siendo presidente de este tribunal el primero y ponente el segundo de los mencionados, quienes firman electrónicamente, junto con la secretaria de tribunal, licenciada Norma Leticia Parra García, que autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 11, fracción VI, 108, 113, 118 y demás aplicables en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada de rubro: "DEMANDA DE AMPARO, LA POSIBILIDAD DE UN RECURSO, NO ES OBSTÁCULO PARA ADMITIRLA." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXVIII, página 1043, con número de registro digital: 328203.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 34/2018 (10a.) y 2a./J. 19/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la*



Federación de los viernes 11 de enero de 2019 a las 10:12 horas y 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE NAYARIT. DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LOS ACTOS Y OMISIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO ORDENADOS, EJECUTADOS O TRATADOS DE EJECUTAR POR AUTORIDADES MUNICIPALES Y DEL PODER EJECUTIVO DE DICHA ENTIDAD, AL NO PREVER LA LEY DE JUSTICIA Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS LOCAL MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO.

Hechos: En un juicio de amparo indirecto la parte quejosa reclamó diversos actos y omisiones de carácter administrativo, ordenados, ejecutados o tratados de ejecutar por autoridades municipales y del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit. El Juez de Distrito desechó de plano la demanda, al considerar actualizada de manera manifiesta e indudable la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, en virtud de que no se cumplió con el principio de definitividad, pues previamente a promover el juicio constitucional la quejosa debió agotar el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado. Contra esa determinación aquélla interpuso recurso de queja.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que contra los actos y omisiones de carácter administrativo ordenados, ejecutados o tratados de ejecutar por autoridades municipales y del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, procede el juicio contencioso administrativo, por lo que si no se agota previamente a promover el juicio de amparo indirecto, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo –relativa al principio de definitividad– en términos del artículo 109, fracciones I y II, de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos de esa entidad federativa, pues sus diversos 139 y 143 no prevén mayores requisitos para conceder la suspensión que los establecidos en la Ley de Amparo.



Justificación: Del artículo 109, fracciones I y II, de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit se advierte que el juicio contencioso administrativo procede, entre otros supuestos, contra los actos administrativos ordenados, ejecutados o tratados de ejecutar por las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los organismos descentralizados de carácter estatal o municipal, así como de sus omisiones que afecten derechos de particulares. Por tanto, la parte quejosa, antes de acudir al juicio de amparo indirecto, debe promover aquel juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nayarit, conforme al artículo 71 de la citada legislación, el cual constituye el medio idóneo para obtener la nulificación de los actos positivos y omisivos impugnados. Lo anterior, porque los diversos preceptos 139 y 143 del mencionado ordenamiento, no exigen mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para la concesión de la suspensión de los actos reclamados.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CUARTO CIRCUITO.

XXIV.1o. J/4 A (11a.)

Queja 95/2021. Martha Peña Gil, su sucesión. 8 de julio de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Zayas Roldán. Secretaria: Nadia Santos Ramírez.

Queja 525/2019. Francisco Esteves Gutiérrez. 9 de diciembre de 2021. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Zayas Roldán. Secretaria: Nadia Santos Ramírez.

Queja 263/2021. Raúl Huerta. 13 de enero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Juan García Orozco. Secretario: Luis Alberto Escudero Sánchez.

Queja 481/2021. Centro de Rehabilitación Contra las Adicciones Las Puertas, A.C. 3 de febrero de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Zayas Roldán. Secretaria: Dominga García Flores.

Queja 219/2022. 27 de octubre de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Zayas Roldán. Secretaria: Norma Leticia Parra García.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



LEGITIMACIÓN EN EL RECURSO DE QUEJA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. CARECE DE ÉSTA EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA INTERPONERLO CONTRA EL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE CONCEDIÓ LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO A LAS CONSECUENCIAS Y APLICACIÓN DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE MARZO DE 2023.

QUEJA 286/2023. CONSEJERA ADJUNTA DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y DE LO CONTENCIOSO DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL, EN REPRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 6 DE JUNIO DE 2023. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: MARIO TORAYA. SECRETARIA: CECILIA SHARAÍN ESCALANTE CARDEÑA.

CONSIDERANDO:

SEGUNDO.—Es innecesario el análisis sobre la satisfacción del presupuesto de temporalidad y el estudio de los agravios formulados, debido a que este tribunal en Pleno considera desechar el presente medio de impugnación por falta de legitimación de la autoridad recurrente.

En efecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis de jurisprudencia 2a./J. 23/2018 (10a.), con registro digital número 2016591, de rubro: "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO D), DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO POR LAS AUTORIDADES RESPONSABLES.", sostuvo como criterio relevante que resulta indispensable que quien interponga el recurso de queja se vea afectado por la determinación que pretende impugnar, ya que la queja constituye un medio de defensa dentro del juicio de amparo que debe entenderse



establecido en favor de la persona que, efectivamente, resulte perjudicada o agraviada con la resolución que se pretende recurrir.

Por ende, concluyó que las autoridades responsables carecen de legitimación para interponer el referido recurso contra las resoluciones de los Jueces de amparo en las que niegan el carácter de tercera interesada a determinada persona ya que ello no les depara perjuicio, pues dicha determinación no limita su derecho a defender la constitucionalidad del acto que se les reclama, de plantear causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni implica variación alguna de la litis constitucional, la cual se integra con lo expuesto en la demanda de amparo y el acto que emitieron.

En el caso a estudio, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos interpuso recurso de queja para combatir la resolución de veintinueve de marzo de dos mil veintitrés dictada por el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Campeche, a través de la cual, por una parte, negó la suspensión contra el decreto reclamado, al considerarlo un acto consumado, del que en su caso habría de ocuparse en el fondo del asunto.

Por otro lado, consideró conceder la medida cautelar provisional a la parte quejosa respecto de las consecuencias de los actos reclamados, para el efecto de que no se materialicen los efectos y consecuencias de las normas impugnadas, ni se apliquen tales disposiciones al peticionario de amparo.

En consecuencia, se concluye que la determinación referida no incide en el acto que le fue reclamado al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la promulgación y publicación del decreto por el cual se reforman la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral pues, como quedó precisado, el Juez de Distrito otorgó la suspensión provisional respecto de las consecuencias de los actos reclamados para que no se materialicen los efectos y consecuencias de las normas impugnadas, ni se apliquen tales disposiciones al peticionario de amparo; situación que no guarda relación con los actos reclamados que se le atribuyen al aquí recurrente.



Por tanto, aun cuando se concedió la suspensión provisional solicitada por la parte quejosa, ello afecta a las autoridades que, en su caso, tienen encomendada la aplicación de las disposiciones del decreto reclamado, por lo que son aquellas las que, en su caso, tienen legitimación para impugnar lo resuelto en el auto que aquí se combate.

La legitimación para que la autoridad recurrida pueda interponer el presente recurso se genera, como lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis citada en párrafos anteriores, cuando se vea afectado por la determinación que pretende impugnar, es decir, cuando resulte perjudicada o agravada con la resolución que se pretende recurrir; caso que no acontece en la especie.

Además, dicho perjuicio no debe ser meramente hipotético, sino un hecho real, cuya demostración le incumbe realizar.

En estas condiciones, al haberse concedido la suspensión únicamente para que no se aplicara la normativa reclamada, es dable concluir que la suspensión provisional de los actos se concedió en relación con la inminencia de los actos que habrían de dictarse con motivo de la aplicación y ejecución del decreto reclamado, por lo que resulta evidente que la medida opera en relación con las autoridades que tengan el carácter de ejecutoras.

Por tanto, la medida cautelar otorgada genera una afectación directa únicamente a las autoridades responsables encargadas de la aplicación de la ley reclamada, en la medida en que la suspensión otorgada les impediría llevar a cabo dicha ejecución, por lo que tales autoridades son las únicas que se encuentran legitimadas para interponer el recurso de queja.

Apoya el criterio anterior la tesis aislada que a la letra dice:

"Registro digital: 2021292

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Décima Época

"Materias: común y administrativa

"Tesis: XVII.2o.P.A.56 A (10a.)



"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 73, diciembre de 2019, Tomo II, página 1120

"Tipo: Aislada

"LEGITIMACIÓN EN EL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CARECE DE ÉSTA PARA INTERPONERLO CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE SUSPENDE LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO PARA EL BIENESTAR DE LAS NIÑAS Y NIÑOS, HIJOS DE MADRES TRABAJADORAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019. Si bien es cierto que conforme al artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo el presidente de la República, al ser autoridad responsable y parte en el juicio constitucional, tiene facultades para interponer los recursos que dicha ley señala, también lo es que esa prerrogativa no es absoluta, sino que debe interpretarse en el sentido de que sólo está legitimado para hacerlo contra las resoluciones que afecten directamente su interés, no el de una de sus dependencias, como lo es la Secretaría de Bienestar. Por tanto, aquél carece de legitimación para interponer el recurso de queja contra la determinación que suspende la aplicación de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de ese año, al no existir disposición alguna que lo faculte para velar por el interés constitucional en los amparos que versen específicamente sobre el tema de seguridad social, en lo concerniente a la materia de 'bienestar'."

Asimismo, es aplicable por analogía la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

"Registro digital: 2023917

"Instancia: Plenos de Circuito

"Undécima Época

"Materias: común y administrativa

"Tesis: PC.XXX. J/3 A (11a.)

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, diciembre de 2021, Tomo II, página 1962

"Tipo: Jurisprudencia



"RECURSO DE REVISIÓN EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE CONCEDIÓ LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA, RESPECTO DE LAS CONSECUENCIAS Y APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, CUYA MATERIALIZACIÓN CORRESPONDE A DIVERSA AUTORIDAD RESPONSABLE.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posiciones encontradas al resolver sendos incidentes en revisión en materia administrativa ya que, por un lado, uno desechó el recurso de revisión interpuesto por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, al estimar que carece de legitimación para recurrir la resolución interlocutoria en la que se concedió a la parte quejosa la suspensión definitiva, contra las consecuencias y aplicación del artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mientras que el otro tribunal determinó que el presidente de la República sí tiene legitimación para interponer el referido medio de impugnación contra esas determinaciones.

"Criterio jurídico: El Pleno del Trigésimo Circuito determina que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos no tiene legitimación para interponer el recurso de revisión en contra de la resolución interlocutoria que concedió la suspensión definitiva para impedir las consecuencias y la aplicación del artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya materialización corresponde a diversa autoridad de ese instituto.

"Justificación: De conformidad con los artículos 5o., 81, fracción I, inciso a) y 87 de la Ley de Amparo, se advierte que las autoridades responsables sólo



podrán interponer el recurso de revisión contra las resoluciones que afecten directamente el acto que de cada una de ellas se reclama, por lo que no basta ser parte en el juicio de derechos fundamentales para acceder a ese medio de impugnación, sino que se requiere que la resolución combatida afecte alguna de sus atribuciones legales o constitucionales, puesta a discusión en la decisión recurrida. En ese sentido, el presidente de la República carece de legitimación para interponer el recurso de revisión en contra de la resolución interlocutoria que concedió la suspensión definitiva para impedir las consecuencias y la aplicación del artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya materialización corresponde a diversa autoridad de ese instituto, toda vez que los actos de expedición y promulgación que se reclaman al titular del Poder Ejecutivo Federal, no fueron suspendidos, es decir, no resintieron afectación directa con motivo de la medida cautelar impugnada; de ahí que el recurso de revisión que se interponga en esas condiciones por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, debe desecharse."

También apoya la conclusión apuntada, por analogía de razón, la tesis cuyo texto es el siguiente:

"Registro digital: 2019133

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Décima Época

"Materia común

"Tesis: XXVII.3o.158 K (10a.)

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, enero de 2019, Tomo IV, página 2622

"Tipo: Aislada

"RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE CONCEDIÓ LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA PARA IMPEDIR LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DEL ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA ATRIBUIDO A DIVERSA AUTORIDAD, Y NO POR EL ACTO DE PROMULGACIÓN QUE SE LE RECLAMA.



De los artículos 5o., fracción II, 81, fracción I, inciso a) y 87 de la Ley de Amparo, se advierte que las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra las resoluciones que afecten directamente el acto que de cada una de ellas se reclama, por lo que no basta ser parte en el juicio para acceder a ese medio de defensa, sino que se requiere resentir un perjuicio. En ese sentido, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos carece de legitimación para interponer el recurso de revisión contra la sentencia interlocutoria que, en términos del diverso numeral 148 del ordenamiento citado, concedió la suspensión definitiva para impedir los efectos y consecuencias del acto de aplicación de la norma impugnada atribuido a diversa autoridad, y no por el acto de promulgación que se le reclama al titular del Poder Ejecutivo, porque no resiente ningún agravio, al no causarse una afectación en detrimento de sus intereses, derechos o atribuciones."

No escapa a este Tribunal Colegiado lo dispuesto por el artículo 87, primer párrafo, de la Ley de Amparo, en cuanto a que tratándose de amparo contra leyes el legislador confirió legitimación destacada a la autoridad promulgadora para interponerlo. Sin embargo, en el caso concreto se estima inaplicable esa disposición normativa, al estar en presencia de un recurso de queja y no de revisión.

En efecto, se estima que esa norma jurídica que prevé el artículo 87 de la Ley de Amparo es aplicable restrictivamente para el recurso de revisión y especialmente cuando ese recurso se interpone contra las sentencias que resuelvan el juicio de amparo en lo principal, al tratarse de un diseño normativo que tiene por fin establecer un sistema procesal de defensa constitucional de la ley, concediendo legitimación exclusiva para esos efectos a las autoridades responsables que participaron en su emisión y promulgación, siempre que la determinación controvertida afecte ese producto legislativo, como cuando existe una declaración de inconstitucionalidad.

Se estima ello dado que esa porción normativa no debe interpretarse aisladamente, sino armónicamente con la diversa previsión que establece ese mismo numeral 87, que señala que las autoridades responsables sólo pueden interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas.



Siendo que en el caso concreto en el auto impugnado no se declaró la inconstitucionalidad de la ley. Por el contrario, se negó la suspensión provisional contra el decreto reclamado y sólo se concedió contra sus efectos, esto es, la suspensión concedida no incidió ni contra los actos concretos en que participó el presidente de la República en el proceso legislativo del que derivó el decreto reclamado ni tampoco sobre la ley en sí misma, sino contra sus consecuencias, impidiendo a las autoridades encargadas de su aplicación y cumplimiento a que concreticen su eficacia jurídica en perjuicio del quejoso.

De ahí que las autoridades legitimadas para controvertir esa determinación sean aquellas a las que con motivo de la suspensión se les priva de esa oportunidad de actuar, no así a la recurrente, en tanto que del decreto legislativo reclamado no se advierte alguna disposición normativa que regule alguna atribución o prerrogativa del presidente de la República y que con motivo de la concesión de la suspensión provisional se le impida realizarlo o se le obligue a algo.

En atención a lo expuesto, procede desechar el presente recurso de revisión por falta de legitimación de la autoridad recurrente.

No obsta a lo aquí considerado el hecho de que este recurso se hubiese admitido a trámite por auto de presidencia de cinco de junio de dos mil veintitrés, en virtud de que conforme a lo determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 222/2007, esa decisión no causa estado.

Similar criterio sostuvo este Tribunal Colegiado al resolver los recursos de queja 198/2023, 199/2023 y 202/2023.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

ÚNICO.—Se desecha el presente recurso de queja.

Notifíquese como corresponda; anótese en el libro de gobierno electrónico de este tribunal, remítase oficio con transcripción de esta ejecutoria a la autori-



dad responsable y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Colegiado del Trigésimo Primer Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados Christian Omar González Segovia (presidente) Mario Toraya (ponente) y Miguel Ángel González Escalante, quienes firman con la secretaria de tribunal María del Rosario Franco Rosales, quien autoriza y da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia PC.XXX. J/3 A (11a.) y aisladas XVII.2o.P.A.56 A (10a.) y XXVII.3o.158 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas, 13 de diciembre de 2019 a las 10:25 horas y 25 de enero de 2019 a las 10:26 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 23/2018 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de abril de 2018 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, Tomo I, abril de 2018, página 795.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LEGITIMACIÓN EN EL RECURSO DE QUEJA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. CARECE DE ÉSTA EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA INTERPONERLO CONTRA EL ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE CONCEDIÓ LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL RESPECTO A LAS CONSECUENCIAS Y APLICACIÓN DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 2 DE MARZO DE 2023.

Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto reclamando la aprobación, promulgación y publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de



Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2023. El Juez de Distrito, por un lado, negó la suspensión provisional solicitada por cuanto a la inconstitucionalidad del acto reclamado y, por otro, la concedió respecto de sus consecuencias. En contra de dicha determinación el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos interpuso recurso de queja.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos carece de legitimación para interponer el recurso de queja en contra el acuerdo mediante el cual se concedió la suspensión provisional en el juicio de amparo indirecto para impedir las consecuencias y aplicación del decreto señalado, cuya materialización corresponde a diversas autoridades encargadas de la aplicación de las leyes reclamadas.

Justificación: Lo anterior, porque de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 23/2018 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que es indispensable que quien interponga el recurso de queja se vea afectado por la determinación que pretende impugnar, por lo que las autoridades responsables sólo podrán hacerlo contra las resoluciones que afecten directamente alguna de sus atribuciones legales o constitucionales en el acto que de cada una de ellas se reclame en la resolución recurrida. En ese sentido, el presidente de la República carece de legitimación para interponer el recurso de queja en contra del auto que concedió la suspensión provisional para impedir las consecuencias y aplicación del decreto citado, en virtud de que su materialización corresponde a diversas autoridades encargadas de la aplicación de las leyes reclamadas, por lo que aquél no resintió afectación directa con motivo de la medida cautelar impugnada; de ahí que debe desecharse.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.
XXXI. J/1 K (11a.)



Queja 198/2023. Consejera Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. 20 de abril de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Christian Omar González Segovia. Secretario: Carlos David González Vargas.

Queja 199/2023. Consejera Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. 20 de abril de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Christian Omar González Segovia. Secretario: Carlos David González Vargas.

Queja 202/2023. Consejera Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. 20 de abril de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel González Escalante. Secretaria: Adriana de los Ángeles Castillo Arceo.

Queja 252/2023. Consejera Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. 23 de mayo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Toraya. Secretario: Alam Leroy Domínguez Pulido.

Queja 286/2023. Consejera Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. 6 de junio de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Toraya. Secretaria: Cecilia Sharain Escalante Cardeña.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 23/2018 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO D), DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO POR LAS AUTORIDADES RESPONSABLES." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de abril de 2018 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, Tomo I, abril de 2018, página 795, con número de registro digital: 2016591.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de agosto de 2023 a las 10:33 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE EL RECURSO INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DICTADO EN EL TRÁMITE O DESPUÉS DE EMITIDA LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA DEL JUICIO DE AMPARO O SUS RECURSOS, QUE EXHORTA A LA AUTORIDAD RESPONSABLE A USAR EL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

RECURSO DE RECLAMACIÓN 16/2023. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. 25 DE MAYO DE 2023. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: MANUEL SUÁREZ FRAGOSO. SECRETARIO: ANTONIO DE JESÚS RAMÍREZ AGUILAR.

CONSIDERANDO:

SEGUNDO.—Procedencia. Se estima que el recurso es improcedente. Se recurre un auto de trámite dictado por el Magistrado presidente de este Tribunal Colegiado. Por tanto, el recurso reúne el requisito formal de procedencia, puesto que así lo establece el artículo 104 de la Ley de Amparo. No obstante, no reúne el requisito material para su procedencia.

Previo a exponer las razones que lo sustentan es necesario traer al contexto los antecedentes:

Inconformidad 8/2023

- Sentencia. El quince de diciembre de dos mil veintidós este Tribunal Colegiado dictó sentencia en el recurso derivado del amparo directo *****/2019, derivado a su vez, del recurso de revisión resuelto en el juicio de lesividad *****/2014, en la que se determinó infundado el recurso, se confirmó el auto recurrido y se ordenó dar cumplimiento a la sentencia de amparo.

- Oficio. Mediante oficio 370/2023 recibido en este tribunal el tres de febrero de dos mil veintitrés, la autoridad responsable Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León transcribe el auto de dos de febrero de dos mil veintitrés, en el que se da cuenta con el correo electrónico del actuario judicial y el oficio 600/2023. Se señala que no obstante eso, del informe



justificado no se advierte que esa Sala haya solicitado las notificaciones vía electrónica, lo cual es requisito para diligenciar de esa forma según el artículo 26, fracción IV, de la Ley de Amparo. Derivado de eso, se manifestó el impedimento para recibir el oficio, pues esa Sala no tiene facultades para recibir oficios por correo electrónico, por lo que debía ser mediante oficio impreso.

- Auto recurrido. El diecisiete de febrero de dos mil veintitrés el Magistrado presidente Sergio Eduardo Alvarado Puente de este Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, emitió auto en el que tuvo por recibido el oficio de la autoridad responsable y se destacaron sus manifestaciones. Al respecto, se señaló que igual comunicado se había recibido en diverso asunto (amparo directo 11/2023) y que se reiteraban las razones dadas en la respuesta que ya se había dado, por lo cual se transcribieron los artículos 28 y 30 de la Ley de Amparo, 251, 252 y 254 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que abroga los acuerdos de contingencia por COVID-19 y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones relativas a la utilización de medios electrónicos y soluciones digitales como ejes rectores del nuevo esquema de trabajo en las áreas administrativas y órganos jurisdiccionales del propio Consejo.

- Manifestaciones del acuerdo. De esa normativa se obtuvo que la primera notificación a las autoridades responsables en el amparo es mediante oficio impreso. Se obtuvo también la obligación de las autoridades responsables de contar con la firme electrónica Firel y actuar desde el sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, la obligación de los órganos de amparo de privilegiar el uso de medios electrónicos y servicios digitales en la provisión de los servicios que se imparte para garantizar la simplificación de procesos y servicios, así como la disminución de tiempos para llevar a cabo los procesos o tareas y un uso óptimo de los recursos, preferentemente a aquellos realizados con papel.

- Por su parte, se señaló que el artículo 71 del acuerdo citado establece que el Consejo de la Judicatura Federal podrá celebrar diversos convenios con otros órganos jurisdiccionales y autoridades públicas para el trámite de todos los asuntos competencia del Poder Judicial de la Federación, para la consulta de



expedientes y notificaciones electrónicas, así como la colaboración relacionada con estrategia de gobierno de datos, gobernanza digital, transformación digital y e.Justicia.

- Por tanto, en cumplimiento a esa normativa, se exhortó a la autoridad responsable a que migrara sus actuaciones al Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación pues, como se veía de su propio oficio, cuenta con correo electrónico oficial y era un hecho notorio que contaba con equipo de cómputo y herramientas informáticas para realizar sus actividades jurisdiccionales; de ahí que sí estaba en posibilidad de recibir notificaciones por ese medio mediante oficialía o al correo oficial.

- En ese sentido, se señaló que de no dar otro correo oficial diverso, las notificaciones se seguirían realizando a ese correo, a fin de que el sistema de administración de justicia operara de manera ágil y simple, en términos del artículo 1o. de la Constitución General, que establece el principio de progresividad y que la impartición de justicia debe ser pronta y expedita, sin obstáculos.

- Con independencia de eso, la autoridad tenía facultades para actuar a través de la suscripción de sus documentos con firma electrónica y a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, lo que era conforme al principio de progresividad. En ese sentido, si el Consejo de la Judicatura Federal ya había señalado que los servicios tecnológicos o digitales se ponen a su alcance para el trámite del juicio y si las autoridades pueden actuar a través de la suscripción de sus documentos con firma electrónica y ese portal, entonces, negarse a usar herramientas e innovar obstaculiza el esfuerzo institucional para favorecer la justicia pronta y expedita y la transformación digital.

- Máxime que, se dijo, conforme al principio de progresividad está proscrito actuar con regresividad o poner obstáculos a los avances en la justicia pronta y expedita. Se ordenó notificar el auto a la autoridad responsable por única ocasión mediante oficio impreso.

- Notificación. Mediante oficio impreso 2582/2023, el dos de marzo de dos mil veintitrés se notificó ese auto a la autoridad responsable.



- Reclamación 16/2023

- Agravios. El siete de marzo de dos mil veintitrés Ethel María Maldonado Guerra, Karla Alejandra Rodríguez Bautista y Roberto Rodríguez Garza, Magistrados de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León presentaron recurso de reclamación contra el auto de quince de febrero de dos mil veintitrés en el que se realizó el exhorto.

- Admisión y turno. El diez de mayo de dos mil veintitrés se admitió el recurso y se ordenó turnar el asunto. El dieciocho de mayo de dos mil veintitrés este asunto se recibió en ponencia.

Como cuestión previa, se destaca que si bien en el escrito de agravios los recurrentes señalan recurrir el auto de quince de febrero de dos mil veintitrés, lo cierto es que en realidad se refieren al diverso de diecisiete de febrero de dos mil veintitrés, pues es fácil advertir que los agravios se dirigen a controvertir el exhorto contenido en este último e, incluso, señalan que se les notificó el dos de marzo anterior por oficio 2582/2023, que es precisamente el oficio del referido auto de diecisiete de febrero señalado. Por tanto, se tiene que recurren el auto de diecisiete de febrero de dos mil veintitrés.

Reseñados los antecedentes y las razones del auto recurrido, así como la precisión de esa cuestión previa, que sirven como base del estudio, se procede a abordar el estudio de improcedencia.

De los antecedentes se advierte que el auto recurrido es un exhorto a la autoridad responsable sobre notificaciones electrónicas. En el auto de diecisiete de febrero de dos mil veintitrés, el Magistrado presidente en respuesta al oficio de la autoridad responsable que informó que no estaba facultada para recibir notificaciones por correo electrónico, exhortó a dicha autoridad a que migrara sus actuaciones al Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación mediante la suscripción de sus documentos con firma electrónica, para una administración de justicia pronta y expedita, sin obstáculos, exponiendo las razones para considerarlo así, derivadas de la Ley de Amparo y de la normativa del Consejo de la Judicatura Federal sobre notificaciones electrónicas y sobre la transformación digital de la administración de justicia.



En consecuencia, el recurso de reclamación interpuesto contra el auto de exhorto es improcedente, puesto que si bien el recurso procede formalmente contra autos dictados contra el presidente del tribunal, no procede materialmente cuando el auto no es definitivo ni causa afectación.

El auto recurrido solamente exhortó a la autoridad responsable a usar el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, como parte de las actuaciones que como Magistrado presidente del Tribunal Colegiado de Circuito realiza para poner en estado de resolución el juicio de amparo conforme a los artículos 179, 181 y 183 de la Ley de Amparo¹ y en este caso a través de las notificaciones de los autos que se emitan, por lo que ese auto no definió, restringió ni anuló ningún derecho de la autoridad responsable y tampoco definió algún punto jurídico de la litis del juicio de amparo directo.

Siendo que para la procedencia del recurso el auto recurrido mediante el recurso de reclamación debe definir, restringir o anular algún derecho, tal como lo ha establecido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 92/2017, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 2/2019 (10a.):

"Registro digital: 2019196

"Instancia: Pleno

"Décima Época

"Materia común

"Tesis: P./J. 2/2019 (10a.)

¹ "Artículo 179. El presidente del tribunal colegiado de circuito deberá resolver en el plazo de tres días si admite la demanda, previene al quejoso para su regularización, o la desecha por encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia."

"Artículo 181. Si el presidente del tribunal colegiado de circuito no encuentra motivo de improcedencia o defecto en el escrito de demanda, o si este último fuera subsanado, la admitirá y mandará notificar a las partes el acuerdo relativo, para que en el plazo de quince días presenten sus alegatos o promuevan amparo adhesivo."

"Artículo 183. Transcurridos los plazos a que se refiere el artículo 181, dentro de los tres días siguientes el presidente del tribunal colegiado turnará el expediente al magistrado ponente que corresponda, a efecto de que formule el proyecto de resolución, dentro de los noventa días siguientes. El auto de turno hace las veces de citación para sentencia."



"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 11

"Tipo: jurisprudencia

"RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE EL INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DE PRESIDENCIA QUE DECLARA LA INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO. En términos del artículo 104 de la Ley de Amparo, el recurso de reclamación procede contra los acuerdos de trámite dictados, entre otros, por los Presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito. Adicionalmente, tratándose del aspecto material, es necesario que el proveído que se recurra ocasione un perjuicio o agravio a las partes, ya sea porque defina algún derecho, lo restrinja o lo anule. Ahora, este último requisito no se actualiza respecto del auto de presidencia que declara la incompetencia del Tribunal Colegiado de Circuito, porque no ocasiona un perjuicio con su emisión, pues sólo pone de manifiesto que el órgano jurisdiccional carece de competencia para conocer del asunto y que lo enviará a otro que considere sí lo es, es decir, no define, restringe o anula algún derecho. Además, la competencia es un presupuesto básico que deben observar los órganos jurisdiccionales y, por tanto, el auto referido no tiene efectos definitivos, pues el órgano al que se declina podría no aceptarla e integrar un conflicto competencial, el cual no está sujeto a la solicitud de alguna de las partes, que debe definir la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Entonces, si el auto sólo exhortó a la autoridad responsable al uso de herramientas digitales no es un acto definitivo, puesto que no define, restringe, ni anula derechos y, por ende, el recurso interpuesto contra el mismo es improcedente.

Adicionalmente a que el auto recurrido no causa afectación a la autoridad responsable, se encuentra otra razón para justificar la improcedencia del recurso que se refiere a la legitimación. La recurrente es la autoridad responsable en el amparo directo del que deriva este recurso y en su calidad de Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León se le reclamó la resolución emitida en el recurso de revisión interpuesto contra la sentencia emitida en el juicio de lesividad de origen y, posteriormente, el cumplimiento a la sentencia de amparo. Entonces, el acto por el que se promovió el juicio de amparo lo emitió en sus funciones materialmente jurisdiccionales al resolver una controversia jurídica en materia contencioso administrativa.



En esas condiciones, adicionalmente a que el auto recurrido por sí solo no produce afectaciones, la Sala Superior en su carácter de autoridad responsable carece de legitimación para interponer el recurso de reclamación, pues por su naturaleza jurisdiccional no puede recurrir un auto que no afecta sus intereses personales y debe prevalecer el principio de imparcialidad judicial reconocido en el artículo 17 de la Constitución General.

Es adecuado para apoyar esta otra razón el precedente contenido en la contradicción de tesis 44/98-PL, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Uno de los tribunales contendientes resolvió un recurso en materia penal interpuesto por un juzgado de instancia penal como autoridad responsable. El otro tribunal no resolvió un recurso en similares circunstancias, por considerar que la autoridad responsable carecía de legitimación, pues sólo podía tener como fin la búsqueda de la verdad jurídica y de lo contrario, estaría favoreciendo a una de las partes. El Pleno consideró que las autoridades administrativas tienen legitimación para recurrir la sentencia de amparo, porque propugnan por que prevalezca su finalidad de orden público, pero las autoridades judiciales o jurisdiccionales no tienen legitimación, pues la naturaleza fundamental de su función conforme al artículo 17 de la Constitución General, es la completa y absoluta imparcialidad, con desapego total del interés de las partes. Por ese motivo, no tienen legitimación para interponer el recurso de revisión contra las sentencias dictadas tanto en amparo directo como indirecto.

De la contradicción de tesis derivó la jurisprudencia P./J. 22/2003, cuyo criterio fue convalidado en la solicitud de modificación de jurisprudencia 10/2011 declarada infundada por considerar que prevalece la no excepción de falta de legitimación de autoridades judiciales o jurisdiccionales por virtud del principio de imparcialidad. La jurisprudencia es la siguiente:

"Registro digital: 183709

"Instancia: Pleno

"Novena Época

"Materia común

"Tesis: P./J. 22/2003

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, julio de 2003, página 23

"Tipo: jurisprudencia



"REVISIÓN EN CONTRA DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO DIRECTO E INDIRECTO. LOS ÓRGANOS JUDICIALES Y JURISDICCIONALES, INCLUSIVE LOS DEL ORDEN PENAL, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA. Por regla general, la autoridad responsable en el juicio de amparo tiene legitimación para interponer la revisión con el propósito de que subsista el acto que de ella hubiera emanado, cuya inconstitucionalidad se cuestiona, lo cual es particularmente notorio tratándose de autoridades administrativas, que propugnan por el predominio de su pretensión en aras de la finalidad de orden público que persiguen; sin embargo, esto no sucede tratándose de las atribuciones que corresponden a las autoridades judiciales o jurisdiccionales, en virtud de que la característica fundamental de su función, conforme lo establece el artículo 17 constitucional, es la completa y absoluta imparcialidad, el total desapego al interés de las partes, sean privadas o públicas, ya que sus resoluciones deben ser dictadas conforme a derecho y su actividad primordial se agota en el pronunciamiento de la sentencia. La imparcialidad del órgano jurisdiccional o judicial es una característica aceptada en el orden jurídico mexicano, aun tratándose del Juez Penal, puesto que conforme al artículo 102-A constitucional, la persecución de los delitos le corresponde al Ministerio Público –órgano administrativo– ante los tribunales; éstos tienen la función de decir el derecho entre partes contendientes de modo imparcial, y si bien es cierto que una de las funciones del Juez Penal, como la de cualquier otro juzgador, es la de velar por el interés público, esa tutela se encuentra limitada a su actuación como rector del proceso, sin que ese interés trascienda al juicio de amparo, pues en esa instancia corresponde a los órganos judiciales competentes la salvaguarda de las garantías individuales. Por otra parte, la existencia de algunos tipos penales establecidos en los artículos 215 y 225 del Código Penal Federal, como abuso de autoridad y delitos contra la administración de justicia no justifican la legitimación de los tribunales penales para interponer el recurso de revisión en contra de las sentencias que concedan el amparo respecto de sus resoluciones, ya que éstos no se configuran por el hecho de que un Juez Penal dicte resolución o sentencia, aparte de que la misma supuesta legitimación tendrían no sólo los Jueces Penales, sino los de todas las materias; con la salvedad de que si el titular –persona física– del órgano de autoridad es afectado en lo personal en la sentencia de amparo, como cuando en ella se le impone una multa, por tales afectaciones personales sí tiene legitimación para recurrir."



En esos términos, si la autoridad judicial o jurisdiccional con calidad de autoridad responsable no tiene legitimación para interponer el recurso de revisión contra la sentencia dictada en el juicio de amparo directo e indirecto, entonces, con mayor razón no tiene legitimación para interponer recurso de reclamación contra un auto dictado en el trámite del juicio de amparo, sobre todo si no afecta los intereses personales de las personas titulares de la autoridad responsable.

A mayor abundamiento, en todo caso, aun cuando se considerara que sí tuviesen legitimación, lo cierto es que la vía idónea para cuestionar la notificación en el juicio de amparo directo es el incidente de nulidad y no el recurso de reclamación. Así se ha establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Registro digital: 2007562

"Instancia: Primera Sala

"Décima Época

"Materia común

"Tesis: 1a. CCCXXXII/2014 (10a.)

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 616

"Tipo: aislada

"RECURSO DE RECLAMACIÓN. EN ÉSTE NO PUEDE ANALIZARSE LA LEGALIDAD DE LA NOTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA DE AMPARO DIRECTO, AL NO CONSTITUIR EL MEDIO IDÓNEO PARA ELLO. En virtud de la materia a la que se ciñe el recurso de reclamación previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo, esto es, los autos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito, existe la imposibilidad de entrar al estudio de la legalidad de las notificaciones efectuadas en el juicio relativo, porque dicho recurso no constituye la vía idónea para ello. Así, en caso de que se pretenda impugnar la notificación de la sentencia de amparo directo, debe promoverse en el momento idóneo la nulidad de notificaciones en términos del artículo 68 de la ley citada, a través de un incidente por el cual puede controvertirse la legalidad de las que se consideren irregulares en un expediente."



En conclusión, si el auto recurrido sólo exhortó a la autoridad responsable al uso de herramientas tecnológicas para las comunicaciones con el tribunal, el recurso de reclamación no es procedente, puesto que el acto tiende a poner el asunto o bien en estado de resolución, o bien como en el caso, una vez dictada la sentencia en el mismo, en estado de conclusión sin definir, restringir ni anular ningún derecho de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, aunado a que como autoridad jurisdiccional no puede recurrir un auto que no afecta los intereses de las personas titulares de la autoridad responsable.

Se estima que esta conclusión, incluso, abona a no obstaculizar la tramitación y resolución del juicio de amparo directo cuando se advierte que el auto recurrido no causa afectación a la autoridad responsable, a fin de garantizar una justicia pronta a la persona quejosa en términos del artículo 17 de la Constitución General, quien puede ver retrasada la emisión de una resolución o su ejecución por actuaciones no atribuibles a ella y, con mayor razón, si en el caso no se trata ni de afectaciones a las personas titulares de la autoridad responsable ni de ningún punto jurídico del juicio de amparo.

Por último, son adecuados diversos precedentes de este tribunal para justificar la decisión de esta resolución. En los recursos de reclamación 9/2023 y 11/2023 resueltos por unanimidad de votos en sesión de veintisiete de abril de dos mil veintitrés, donde el planteamiento fue similar al presente, donde la misma autoridad recurrente Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Nuevo León recurrió en reclamación el auto de presidencia en donde se le exhortó a que usara medios electrónicos para las comunicaciones con el tribunal.

De cuanto se ha expuesto se puso de manifiesto que el recurso es improcedente, por lo que no cabe sino desecharlo por improcedente.

Por lo expuesto, se resuelve:

ÚNICO.—Se desecha por improcedente el recurso de reclamación.



Notifíquese, agréguese testimonio de esta resolución al expediente del cual deriva este asunto y, en su oportunidad, previas las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno, archívese este expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos lo resolvió el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, integrado por los señores Magistrados Sergio Eduardo Alvarado Puente (presidente), Manuel Suárez Frago (ponente) y José Octavio Rodarte Ibarra, quienes firman conjuntamente con la fe del secretario de tribunal, licenciado Antonio de Jesús Ramírez Aguilar, dentro el término de diez días, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 187 y 188 de la Ley de Amparo, y de manera electrónica con evidencia criptográfica que se plasma al final de la presente ejecutoria, conforme a lo dispuesto en el artículo 3, fracción I, del Acuerdo General 12/2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la integración y trámite de expediente electrónico y el uso de videoconferencias en todos los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del propio Consejo.

En términos de los artículos 108, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 2/2019 (10a.) y aislada 1a. CCCXXXII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de febrero de 2019 a las 10:03 horas y 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 44/98-PL (parte conducente) y 92/2017 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 866 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 167, con números de registro digital: 17714 y 28621, respectivamente.

El Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que abroga los acuerdos de contingencia por COVID-19 y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones relativas a la utilización de medios electrónicos y soluciones digitales como ejes rectores del nuevo esquema de trabajo en las áreas administrativas y órganos jurisdiccionales del propio Consejo citado en



esta sentencia, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo IV, octubre de 2022, página 3775, con número de registro digital: 5719.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE EL RECURSO INTERPUESTO CONTRA EL AUTO DICTADO EN EL TRÁMITE O DESPUÉS DE EMITIDA LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA DEL JUICIO DE AMPARO O SUS RECURSOS, QUE EXHORTA A LA AUTORIDAD RESPONSABLE A USAR EL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Hechos: Durante el trámite del juicio de amparo directo y con posterioridad al dictado de la resolución dentro del recurso de inconformidad, la autoridad responsable Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa de Nuevo León remitió oficio en el que informó que no está facultada para recibir oficios a través de su correo electrónico. En respuesta, el Magistrado presidente de este tribunal exhortó a la autoridad responsable al uso de herramientas tecnológicas para una justicia pronta y expedita a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que si se recurre el auto que exhorta a la autoridad responsable al uso de herramientas tecnológicas en beneficio del derecho fundamental de acceso a la justicia pronta y expedita, entonces, el recurso de reclamación es improcedente.

Justificación: Se estima que si el auto recurrido sólo exhortó a la autoridad responsable al uso de herramientas tecnológicas para las comunicaciones con el tribunal, entonces, en términos del artículo 104 de la Ley de Amparo que prevé su procedencia contra autos de trámite, el recurso de reclamación es improcedente, puesto que si bien es un auto de trámite, cumpliendo con el requisito formal de procedencia, no cumple con el requisito material de afectación, dado que el acto tiende a poner el juicio de amparo o alguno de sus recursos en estado de resolución durante el trámite, o bien



en estado de conclusión una vez dictada la resolución respectiva sin definir, restringir ni anular ningún derecho de la autoridad responsable, aunado a que como autoridad jurisdiccional no puede recurrir un auto que no afecta los intereses de las personas titulares de la autoridad responsable. Conclusión que, incluso, abona a no obstaculizar la tramitación y resolución del juicio de amparo y sus recursos cuando se advierte que el auto recurrido no causa afectación a la parte recurrente, a fin de garantizar el derecho fundamental de acceso a una justicia pronta a la persona quejosa, quien puede ver retrasada la emisión de una resolución o su ejecución por actuaciones no atribuibles a ella.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

IV.1o.A. J/7 K (11a.)

Recurso de reclamación 9/2023. Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León. 27 de abril de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Suárez Fragoso. Secretaria: María Eugenia Urquiza García.

Recurso de reclamación 11/2023. Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León. 27 de abril de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Suárez Fragoso. Secretario: Antonio de Jesús Ramírez Aguilar.

Recurso de reclamación 16/2023. Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León. 25 de mayo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Suárez Fragoso. Secretario: Antonio de Jesús Ramírez Aguilar.

Recurso de reclamación 10/2023. Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León. 1 de junio de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: José Octavio Rodarte Ibarra. Secretaria: Adairis Rodríguez Rocha.

Recurso de reclamación 15/2023. Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León. 1 de junio de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: José Octavio Rodarte Ibarra. Secretario: Luis Alberto Mata Balderas.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RECURSO DE APELACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 216 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE DETERMINAN LA RESPONSABILIDAD DE LA PERSONA SERVIDORA PÚBLICA POR FALTAS GRAVES, PERO SE ABSTIENEN DE SANCIONARLA.

REVISIÓN ADMINISTRATIVA (LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS) 486/2022. TITULAR DEL ÁREA DE QUEJAS, DENUNCIAS E INVESTIGACIONES DE LA DELEGACIÓN DE LA UNIDAD DE RESPONSABILIDADES DE PETRÓLEOS MEXICANOS, EMPRESA PRODUCTIVA DEL ESTADO, EN PEMEX LOGÍSTICA, EMPRESA PRODUCTIVA DEL ESTADO, SUBSIDIARIA DE PETRÓLEOS MEXICANOS. 24 DE MARZO DE 2023. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: VÍCTOR HUGO VELÁZQUEZ ROSAS. SECRETARIA: HILDA MAYLETH TOLENTINO CRUZ.

CONSIDERANDO:

SÉPTIMO.—La recurrente sostiene que la Sala Superior realizó una interpretación desacertada de los artículos 101, fracción II, párrafo último y 102, párrafo segundo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en tanto que la primera porción normativa es imprecisa en cuanto a los supuestos de procedencia del recurso de inconformidad, lo que genera confusión y falta de certeza en el procedimiento en que se pretenda substanciar la inconformidad y su posible resolución.

El artículo 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé la procedencia del recurso de inconformidad ante la abstención de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en la propia norma o de imponer sanciones administrativas a un servidor público. Ese numeral se encuentra en el capítulo III, "Calificación de faltas administrativas".

Por su parte, los artículos 102 a 110 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas están en el capítulo IV, "Impugnación de la calificación de faltas no graves". Dicho numeral estatuye la procedencia del recurso de incon-



formidad contra la calificación de una falta administrativa no grave y las abstenciones referidas en el numeral 101 de la propia ley, las cuales sólo pueden ser impugnadas por el denunciante, sin contemplar a la autoridad investigadora.

La presentación de tal recurso debe hacerse ante la autoridad investigadora que hizo la calificación de la falta administrativa como no grave. Para su substanciación, la autoridad investigadora deberá correr traslado y adjuntar el expediente integrado con un informe en el que justifique la calificación impugnada a la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas que corresponda, quien resolverá en el sentido de confirmar la calificación o abstención o dejarlas sin efectos, caso en el cual podrá recalificar el acto u omisión, o bien, ordenar que se inicie el procedimiento correspondiente.

Afirma que la mención referida en los artículos 101 y 102 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en cuanto a las abstenciones de sancionar, no es compatible ni idónea para impugnar una resolución que resuelve el fondo de la controversia planteada que, como en el caso, determinó la existencia de responsabilidad administrativa grave y no obstante, la resolutora se abstuvo de sancionar. La intención del legislador respecto del recurso de inconformidad fue establecer un medio de impugnación para la calificación y la abstención correspondientes a actos previos al inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, pero no para los derivados de su substanciación y resolución.

La única materia sobre la que puede versar el recurso de inconformidad es sobre calificación de faltas no graves. Mientras la abstención de sancionar no puede ser equiparable a la determinación dictada en primera instancia, porque en ella se emitió un pronunciamiento de fondo, pues la Sala analizó los elementos de prueba y determinó que el servidor público incurrió en la comisión de la falta administrativa grave de cohecho, es decir, lo estimó administrativamente responsable.

Adiciona que el recurso de inconformidad debe presentarse ante la autoridad investigadora, lo que resulta totalmente incompatible para impugnar la resolución emitida por la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues no existe un procedimiento específico para tal efecto. Esto se corrobora con los



efectos de la resolución del recurso de inconformidad que refiere el artículo 110 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los cuales se limitan a confirmar la calificación o abstención, recalificar u ordenar el inicio del procedimiento; esto se traduce en que la norma no contempla un efecto específico para la naturaleza de la sentencia impugnada, al tratarse de una resolución que resuelve el fondo del asunto.

En otras palabras, no basta la existencia de un recurso en la ley, sino que tal medio de impugnación debe ser efectivo para producir los efectos que se pretenden, esto es, que se emita pronunciamiento sobre el fondo del asunto y se sancione a la persona servidora responsable; efectos que no se encuentran en el artículo 110 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

El recurso de inconformidad pretendido por la responsable no es idóneo, pues la autoridad investigadora carece de legitimación para interponerlo y es procedente el recurso de apelación. Pero, incluso, en el eventual caso de que resultara improcedente, la Sala Superior debió reencausar la vía al medio de defensa que estimaba idóneo.

De la causa de pedir deducida de los agravios se desprende la clara intención de la recurrente de evidenciar la improcedencia del recurso de inconformidad contra la procedencia del diverso de apelación.

Los agravios planteados son esencialmente fundados.

Previamente a evidenciar tal aserto, conviene narrar los antecedentes más destacados del procedimiento de responsabilidad administrativa de origen, a partir de las etapas que prevé para tal efecto la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Etapas de investigación (expediente *****).

1. El veinte de mayo de dos mil diecinueve, el titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones de la Delegación de la Unidad de Responsabilidades en Petróleos Mexicanos, Empresa Productiva del Estado, Delegación en Pemex Cogeneración y Servicios, Pemex Fertilizantes, Pemex Etileno y Pemex



Logística, Empresas Productivas del Estado, Subsidiarias de Petróleos Mexicanos⁴ recibió el oficio ***** , de siete de mayo anterior, por el que se hicieron de su conocimiento conductas probablemente constitutivas de responsabilidad administrativa de diversos servidores públicos, entre ellos, ***** , e inició la investigación correspondiente para esclarecer los hechos denunciados.⁵

2. El dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, la titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones determinó elementos suficientes para advertir la existencia de hechos que constituían la presunta conducta de cohecho, derivado de que ***** durante el desempeño de sus funciones como ***** , obtuvo beneficios no comprendidos en su remuneración por la cantidad de \$***** (***** M.N.), por concepto de ***** , cuando no contaba con los requisitos para obtener tal beneficio.

En esa actuación la autoridad investigadora calificó la conducta atribuida como grave.⁶

3. El treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, la titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones rindió informe de presunta responsabilidad al Área de Responsabilidades en Petróleos Mexicanos, en la que refirió la infracción atribuida al presunto responsable ***** y las razones por las cuales estimó que se cometió la falta.⁷

Etapa substanciadora (expediente *****).

1. El seis de enero de dos mil veinte, el delegado de la Unidad de Responsabilidades en Petróleos Mexicanos, Empresa Productiva del Estado, en Pemex Logística, Empresa Productiva del Estado, Subsidiaria de Petróleos Mexicanos⁸ recibió y admitió el informe de presunta responsabilidad administrativa, que registró con el expediente *****.⁹

⁴ En adelante titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones.

⁵ Fojas 8 y 9 del legajo de pruebas del juicio de origen.

⁶ Fojas 69 a 73 del legajo de pruebas del juicio de origen.

⁷ Fojas 74 a 84 del legajo de pruebas del juicio de origen.

⁸ En adelante delegado del Área de Responsabilidades.

⁹ Fojas 85 y 86 del legajo de pruebas del juicio de origen.



2. Emplazado el presunto responsable, el cinco de marzo de dos mil veinte se celebró la audiencia inicial del procedimiento de responsabilidad, en la cual el servidor público compareció y se tuvieron por ofrecidas las pruebas que estimó necesarias para su defensa.¹⁰

3. Mediante oficio ***** , de nueve de marzo de dos mil veinte, el delegado de la Unidad de Responsabilidades en Petróleos Mexicanos, Empresa Productiva del Estado, en Pemex Logística, Empresa Productiva del Estado, Subsidiaria de Petróleos Mexicanos remitió los autos del expediente ***** al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para que conociera del asunto en términos del artículo 209 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.¹¹

Etapa resolutoria (expediente *****).

1. El asunto se turnó a la ahora Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves y Segunda Sala Auxiliar que se avocó al estudio del asunto, radicándolo con el número de expediente ***** .¹²

2. Seguido el procedimiento, el diez de septiembre de dos mil veintiuno dictó sentencia en la que determinó que ***** incurrió en la comisión de la falta administrativa grave de cohecho, al obtener un beneficio que no correspondía a su remuneración por la cantidad de \$***** (***** M.N.), por concepto de ***** , cuando no contaba con los requisitos para obtener tal beneficio. Sin embargo, si bien el servidor público aceptó y cobró indebidamente dicho monto, lo cierto es que lo devolvió de manera espontánea, con lo cual desaparecieron los efectos de la falta cometida.¹³

En virtud de lo anterior, la Sala resolutoria determinó abstenerse de imponer sanción administrativa, pues consideró que no existió daño ni perjuicio a la hacienda pública federal, local o municipal ni al patrimonio de los entes públicos.

Impugnación (expediente RA 59/2022-S3).

¹⁰ Fojas 100 a 105 del legajo de pruebas del juicio de origen.

¹¹ Foja 1 del juicio de origen.

¹² Fojas 2 a 8, 20 y 21 del juicio de origen.

¹³ Fojas 59 a 99 del juicio de origen.



1. Inconforme con tal fallo, la autoridad investigadora interpuso recurso de apelación admitido mediante acuerdo de siete de marzo de dos mil veintidós, registrándolo con el número RA 59/2022-S3.

2. En sesión de diez de mayo de dos mil veintidós, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa sobreseyó en el recurso de apelación al estimar que la sentencia, por contener una abstención para sancionar, debió impugnarse a través del recurso de inconformidad.

Pues bien, para dilucidar si la anterior determinación es o no correcta, conviene precisar los alcances del régimen de responsabilidades administrativas, para lo cual es necesario tener presente la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que es la ley marco.

"Capítulo I

"Objeto, ámbito de aplicación y sujetos de la ley

"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 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."

"Artículo 2. Son objeto de la presente Ley:

"I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos;

"II. Establecer las Faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto."

"Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

"...



"II. Autoridad investigadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado, encargada de la investigación de Faltas administrativas;

"III. Autoridad substanciadora: La autoridad en las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior y sus homólogas en las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las Empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del Informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la Autoridad substanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una Autoridad investigadora;

"IV. Autoridad resolutora: Tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control. Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente;

"...

"IX. Denunciante: La persona física o moral, o el Servidor Público que acude ante las autoridades investigadoras a que se refiere la presente Ley, con el fin de denunciar actos u omisiones que pudieran constituir o vincularse con Faltas administrativas, en términos de los artículos 91 y 93 de esta Ley;

"...

"XIV. Faltas administrativas: Las Faltas administrativas graves, las Faltas administrativas no graves; así como las Faltas de particulares, conforme a lo dispuesto en esta Ley;

"XV. Falta administrativa no grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control;



"XVI. Falta administrativa grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas;

"...

"XXVII. Tribunal: La Sección competente en materia de responsabilidades administrativas, de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o las salas especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas."

"Libro segundo

"Disposiciones adjetivas

"Título primero

"De la investigación y calificación de las faltas graves y no graves

"Capítulo I

"Inicio de la investigación

"Artículo 90. En el curso de toda investigación deberán observarse los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos. Las autoridades competentes serán responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia en la investigación, la integridad de los datos y documentos, así como el resguardo del expediente en su conjunto.

"Igualmente, incorporarán a sus investigaciones, las técnicas, tecnologías y métodos de investigación que observen las mejores prácticas internacionales.

"Las autoridades investigadoras, de conformidad con las leyes de la materia, deberán cooperar con las autoridades internacionales a fin de fortalecer los procedimientos de investigación, compartir las mejores prácticas internacionales, y combatir de manera efectiva la corrupción."



"Artículo 91. La investigación por la presunta responsabilidad de Faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos.

"Las denuncias podrán ser anónimas. En su caso, las autoridades investigadoras mantendrán con carácter de confidencial la identidad de las personas que denuncien las presuntas infracciones.

"Capítulo III

"De la calificación de Faltas administrativas

"Artículo 100. Concluidas las diligencias de investigación, las autoridades investigadoras procederán al análisis de los hechos, así como de la información recabada, a efecto de determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y, en su caso, calificarla como grave o no grave.

"Una vez calificada la conducta en los términos del párrafo anterior, se incluirá la misma en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y éste se presentará ante la autoridad substanciadora a efecto de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa.

"Si no se encontraren elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y la presunta responsabilidad del infractor, se emitirá un acuerdo de conclusión y archivo del expediente, sin perjuicio de que pueda abrirse nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas y no hubiere prescrito la facultad para sancionar. Dicha determinación, en su caso, se notificará a los Servidores Públicos y particulares sujetos a la investigación, así como a los denunciantes cuando éstos fueren identificables, dentro los diez días hábiles siguientes a su emisión."

"Artículo 194. El Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa será emitido por las Autoridades investigadoras, el cual deberá contener los siguientes elementos:

"I. El nombre de la Autoridad investigadora;



"II. El domicilio de la Autoridad investigadora para oír y recibir notificaciones;

"III. El nombre o nombres de los funcionarios que podrán imponerse de los autos del expediente de responsabilidad administrativa por parte de la Autoridad investigadora, precisando el alcance que tendrá la autorización otorgada;

"IV. El nombre y domicilio del servidor público a quien se señale como presunto responsable, así como el Ente público al que se encuentre adscrito y el cargo que ahí desempeñe. En caso de que los presuntos responsables sean particulares, se deberá señalar su nombre o razón social, así como el domicilio donde podrán ser emplazados;

"V. La narración lógica y cronológica de los hechos que dieron lugar a la comisión de la presunta Falta administrativa;

"VI. La infracción que se imputa al señalado como presunto responsable, señalando con claridad las razones por las que se considera que ha cometido la falta;

"VII. Las pruebas que se ofrecerán en el procedimiento de responsabilidad administrativa, para acreditar la comisión de la Falta administrativa, y la responsabilidad que se atribuye al señalado como presunto responsable, debiéndose exhibir las pruebas documentales que obren en su poder, o bien, aquellas que, no estándolo, se acredite con el acuse de recibo correspondiente debidamente sellado, que las solicitó con la debida oportunidad;

"VIII. La solicitud de medidas cautelares, de ser el caso, y

"IX. Firma autógrafa de Autoridad investigadora."

"Artículo 195. En caso de que la Autoridad substanciadora advierta que el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa adolece de alguno o algunos de los requisitos señalados en el artículo anterior, o que la narración de los hechos fuere obscura o imprecisa, prevendrá a la Autoridad investigadora para que los subsane en un término de tres días. En caso de no hacerlo se tendrá por



no presentado dicho informe, sin perjuicio de que la Autoridad investigadora podrá presentarlo nuevamente siempre que la sanción prevista para la Falta administrativa en cuestión no hubiera prescrito.

"Del procedimiento de responsabilidad administrativa ante las Secretarías y Órganos internos de control."

"Artículo 207. Las sentencias definitivas deberán contener lo siguiente:

"I. Lugar, fecha y Autoridad resolutora correspondiente;

"II. Los motivos y fundamentos que sostengan la competencia de la Autoridad resolutora;

"III. Los antecedentes del caso;

"IV. La fijación clara y precisa de los hechos controvertidos por las partes;

"V. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas;

"VI. Las consideraciones lógico jurídicas que sirven de sustento para la emisión de la resolución. En el caso de que se hayan ocasionado daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal o al patrimonio de los entes públicos, se deberá señalar la existencia de la relación de causalidad entre la conducta calificada como Falta administrativa grave o Falta de particulares y la lesión producida; la valoración del daño o perjuicio causado; así como la determinación del monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación;

"VII. El relativo a la existencia o inexistencia de los hechos que la ley señale como Falta administrativa grave o Falta de particulares y, en su caso, la responsabilidad plena del servidor público o particular vinculado con dichas faltas. Cuando derivado del conocimiento del asunto, la Autoridad resolutora advierta la probable comisión de Faltas administrativas, imputables a otra u otras personas, podrá ordenar en su fallo que las autoridades investigadoras inicien la investigación correspondiente;



"VIII. La determinación de la sanción para el servidor público que haya sido declarado plenamente responsable o particular vinculado en la comisión de la Falta administrativa grave;

"IX. La existencia o inexistencia que en términos de esta Ley constituyen Faltas administrativas, y

"X. Los puntos resolutivos, donde deberá precisarse la forma en que deberá cumplirse la resolución."

"Artículo 208. En los asuntos relacionados con Faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:

"I. La Autoridad investigadora deberá presentar ante la Autoridad substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la Autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;

"II. En el caso de que la Autoridad substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar dicha audiencia, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo. Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio;

"III. Entre la fecha del emplazamiento y la de la audiencia inicial deberá mediar un plazo no menor de diez ni mayor de quince días hábiles. El diferimiento de la audiencia sólo podrá otorgarse por causas de caso fortuito o de fuerza mayor debidamente justificadas, o en aquellos casos en que se nombre;

"IV. Previo a la celebración de la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá citar a las demás partes que deban concurrir al procedimiento, cuando menos con setenta y dos horas de anticipación;



"V. El día y hora señalado para la audiencia inicial el presunto responsable rendirá su declaración por escrito o verbalmente, y deberá ofrecer las pruebas que estime necesarias para su defensa. En caso de tratarse de pruebas documentales, deberá exhibir todas las que tenga en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitó mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudo conseguirlos por obrar en archivos privados, deberá señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos en los términos previstos en esta Ley;

"VI. Los terceros llamados al procedimiento de responsabilidad administrativa, a más tardar durante la audiencia inicial, podrán manifestar por escrito o verbalmente lo que a su derecho convenga y ofrecer las pruebas que estimen conducentes, debiendo exhibir las documentales que obren en su poder, o las que no estándolo, conste que las solicitaron mediante el acuse de recibo correspondiente. Tratándose de documentos que obren en poder de terceros y que no pudieron conseguirlos por obrar en archivos privados, deberán señalar el archivo donde se encuentren o la persona que los tenga a su cuidado para que, en su caso, le sean requeridos;

"VII. Una vez que las partes hayan manifestado durante la audiencia inicial lo que a su derecho convenga y ofrecido sus respectivas pruebas, la Autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo aquellas que sean supervenientes;

"VIII. Dentro de los quince días hábiles siguientes al cierre de la audiencia inicial, la autoridad substanciadora deberá emitir el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

"IX. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, la Autoridad substanciadora declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

"X. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, la Autoridad resolutora del asunto, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír



la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera, debiendo expresar los motivos para ello;

"XI. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciados únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

"Capítulo III

"Del procedimiento de responsabilidad administrativa cuya resolución corresponda a los Tribunales

"Artículo 209. En los asuntos relacionados con Faltas administrativas graves o faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo.

"Las autoridades substanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo anterior, luego de lo cual procederán conforme a lo dispuesto en las siguientes fracciones:

"I. A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del Tribunal encargado de la resolución del asunto;

"II. Cuando el Tribunal reciba el expediente, bajo su más estricta responsabilidad, deberá verificar que la falta descrita en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa sea de las consideradas como graves. En caso de no serlo, fundando y motivando debidamente su resolución, enviará el expediente respectivo a la Autoridad substanciadora que corresponda para que continúe el procedimiento en términos de lo dispuesto en el artículo anterior.

"De igual forma, de advertir el Tribunal que los hechos descritos por la autoridad investigadora en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa



corresponden a la descripción de una falta grave diversa, le ordenará a ésta realice la reclasificación que corresponda, pudiendo señalar las directrices que considere pertinentes para su debida presentación, para lo cual le concederá un plazo de tres días hábiles. En caso de que la Autoridad investigadora se niegue a hacer la reclasificación, bajo su más estricta responsabilidad así lo hará saber al Tribunal fundando y motivando su proceder. En este caso, el Tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa.

"Una vez que el Tribunal haya decidido que el asunto corresponde a su competencia y, en su caso, se haya solventado la reclasificación, deberá notificar personalmente a las partes sobre la recepción del expediente.

"Cuando conste en autos que las partes han quedado notificadas, dictará dentro de los quince días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda, donde deberá ordenar las diligencias necesarias para su preparación y desahogo;

"III. Concluido el desahogo de las pruebas ofrecidas por las partes, y si no existieran diligencias pendientes para mejor proveer o más pruebas que desahogar, el Tribunal declarará abierto el periodo de alegatos por un término de cinco días hábiles comunes para las partes;

"IV. Una vez transcurrido el periodo de alegatos, el Tribunal, de oficio, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la cual deberá dictarse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, el cual podrá ampliarse por una sola vez por otros treinta días hábiles más, cuando la complejidad del asunto así lo requiera debiendo expresar los motivos para ello, y

"V. La resolución, deberá notificarse personalmente al presunto responsable. En su caso, se notificará a los denunciantes únicamente para su conocimiento, y al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, para los efectos de su ejecución, en un plazo no mayor de diez días hábiles."

Como se ve, la ley marco tiene como objeto distribuir las competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades adminis-



trativas de los servidores públicos; para ello, además de prever las faltas administrativas graves y no graves y los procedimientos para su aplicación, regula las facultades de las autoridades para tales efectos.

Dicho cuerpo normativo distingue, para lo que aquí importa, tres etapas fundamentales del procedimiento en comento.

La primera, una etapa de investigación a cargo de la autoridad investigadora, entendida como las secretarías de despacho, órganos internos de control, Auditoría Superior de la Federación, entidades de fiscalización superior de las entidades federativas y las unidades de responsabilidad de empresas productivas del Estado.

La segunda, una etapa de substanciación a cargo de la autoridad substanciadora, entendida como las secretarías de despacho, órganos internos de control, Auditoría Superior de la Federación y sus homólogas en las entidades federativas y las unidades de responsabilidad de empresas productivas del Estado. La función de la autoridad substanciadora en ningún caso podrá ser ejercida por una autoridad investigadora.

La tercera, una etapa de resolución a cargo de la autoridad resolutora. Esta autoridad varía en atención a la gravedad de la conducta atribuida. Así, para faltas no graves, será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado a los órganos internos de control. En cambio, para faltas graves, será el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus homólogos en las entidades federativas.

La investigación por conductas que pueden entrañar una falta administrativa grave o no grave iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes o auditores externos.

Cuando la autoridad investigadora concluya la investigación analizará los hechos y la información recabada para determinar la existencia o inexistencia de actos u omisiones que la ley señale como falta administrativa y la calificará como grave o no grave. Calificada la conducta, incluirá el informe de presunta responsabilidad administrativa que presentará ante la autoridad substanciadora



a efecto de que inicie el procedimiento. De no encontrar elementos suficientes para demostrar la existencia de la infracción y presunta responsabilidad de la persona servidora pública, emitirá un acuerdo de conclusión y el archivo del expediente, sin perjuicio de abrir nuevamente la investigación si se presentan nuevos indicios o pruebas.

El informe de presunta responsabilidad administrativa deberá contener, entre otros, el nombre de la autoridad investigadora, nombre y domicilio de la persona servidora pública a quien señale como presunta infractora, la narración lógica de los hechos que dieron lugar a la comisión de la presunta falta administrativa, la infracción que se imputa y las razones claras por las que se considera que se ha cometido, las pruebas que se ofrecerán en el procedimiento para acreditar la comisión de la falta administrativa y la responsabilidad que se atribuye.

Recibido el informe de presunta responsabilidad, la autoridad substanciadora lo analizará. De advertir que adolece de algún requisito que la narración fuera oscura o imprecisa, prevendrá a la autoridad investigadora para que lo subsane dentro del plazo de tres días. De no hacerlo se tendrá por no presentado, caso contrario, admitirá el informe, ordenará el emplazamiento de la persona presunta responsable, la citará a la celebración de la audiencia inicial y también citará a las demás partes que deban concurrir al procedimiento.

En el día y hora señalados para la audiencia, la persona presunta responsable rendirá declaración por escrito o verbalmente y ofrecerá las pruebas que estime necesarias para su defensa. Las demás partes también expondrán lo a que su interés legal convenga y ofrecerán las pruebas que estimen pertinentes. Hecho lo anterior, la autoridad substanciadora declarará cerrada la audiencia inicial, después de ello, las partes no podrán ofrecer más pruebas, salvo que fueran supervenientes.

En el caso de faltas graves, que es lo que aquí importa, tres días después del cierre de audiencia inicial, la autoridad substanciadora enviará al Tribunal Federal de Justicia Administrativa los autos originales del expediente y notificará su envío a las partes.



Recibido el expediente, el tribunal verificará que la falta descrita en el informe de presunta responsabilidad administrativa sea de las consideradas graves. De no serlo, de manera fundada y motivada enviará el expediente respectivo a la autoridad substanciadora para que continúe el procedimiento y el asunto sea resuelto por la autoridad substanciadora administrativa que corresponda.

Si los hechos descritos en el informe de presunta responsabilidad administrativa corresponden a la descripción de una falta grave diversa, ordenará a la substanciadora que realice la reclasificación pudiendo indicar las directrices que considere pertinentes para su presentación. Desahogado lo anterior o en caso de que se insista en la clasificación original, el tribunal continuará con el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Decidido que el asunto compete al tribunal, se notificará a las partes su recepción. Integradas las constancias respectivas, dentro del plazo de quince días siguientes, el tribunal emitirá el acuerdo de admisión de pruebas que corresponda y ordenará las diligencias necesarias para su preparación y desahogo. Concluido el desahogo, declarará abierto el periodo de alegatos por el término común de cinco días.

Transcurrido el periodo de alegatos, declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponda, la que se emitirá en un plazo no mayor a treinta días hábiles que podrá ampliarse por una sola vez por otro plazo igual cuando la complejidad del asunto lo amerite. La resolución se notificará personalmente a la persona presunta infractora.

La sentencia que se emita debe contener, entre otros, la fijación clara y precisa de los hechos controvertidos. Las consideraciones lógico jurídicas que sirven de sustento para su emisión. La precisión de la existencia o inexistencia de los hechos que la ley señala como falta grave y, en su caso, la responsabilidad de la persona servidora pública vinculada a dicha falta. La determinación de la sanción para la persona declarada plenamente responsable en la comisión de la falta grave y los puntos resolutivos que precisen la forma en que debe cumplirse la resolución.

De haberse ocasionado daños y perjuicios a la hacienda pública federal, local o municipal o al patrimonio de los entes públicos, debe señalarse la exis-



tencia de la relación de causalidad entre la conducta calificada como falta grave y la lesión producida.

La ley marco también contiene un sistema de recursos para impugnar los distintos tipos de resoluciones que pueden emitirse en el procedimiento administrativo sancionador que se analiza, a saber, reclamación, revocación, inconformidad y apelación.

El primero, está regulado por los artículos 213 y 214, conforme a los cuales, procede contra las resoluciones de las autoridades substanciadora o resolutoras que admitan, desechen o tengan por no presentado el informe de presunta responsabilidad administrativa, la contestación o alguna prueba; decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción; y admitan o rechacen la intervención de un tercero. Se interpondrá ante la autoridad substanciadora o resolutora y lo resolverá el tribunal dentro del plazo de cinco días. Esto es, el recurso de reclamación procede contra actos intraprocedimentales.

"De la reclamación

"Artículo 213. El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones de las autoridades substanciadoras o resolutoras que admitan, desechen o tengan por no presentado el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la contestación o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción; y aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero interesado."

"Artículo 214. La reclamación se interpondrá ante la Autoridad substanciadora o resolutora, según corresponda, que haya dictado el auto recurrido, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

"Interpuesto el recurso, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de tres días hábiles para que exprese lo que a su derecho convenga,



sin más trámite, se dará cuenta al Tribunal para que resuelva en el término de cinco días hábiles.

"De la reclamación conocerá la Autoridad substanciadora o resolutora que haya emitido el auto recurrido.

"La resolución de la reclamación no admitirá recurso legal alguno."

El segundo –revocación–, está previsto en el artículo 210 de la ley marco. Procede contra las resoluciones emitidas respecto de faltas administrativas no graves, es decir, cuya autoridad resolutora es una autoridad administrativa. Se interpone ante la autoridad que emitió la resolución dentro de los siguientes quince días al en que surta efectos su notificación. Su resolución es impugnabile ante tribunales, vía juicio contencioso administrativo o el que dispongan las leyes.

"De la revocación

"Artículo 210. Los Servidores Públicos que resulten responsables por la comisión de Faltas administrativas no graves en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto en el presente Título por las Secretarías o los Órganos internos de control, podrán interponer el recurso de revocación ante la autoridad que emitió la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

"Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables ante los tribunales, vía el juicio contencioso administrativo para el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o el juicio que dispongan las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas según corresponda."

El tercer recurso –inconformidad–, regulado por el artículo 102 de la ley marco, procede contra la abstención de la autoridad de sancionar las faltas administrativas, sin distinguir entre graves y no graves. Se interpone ante la autoridad investigadora y lo resuelve el tribunal.



"Impugnación de la calificación de faltas no graves

"Artículo 102. La calificación de los hechos como faltas administrativas no graves que realicen las Autoridades investigadoras, será notificada al Denunciante, cuando este fuere identificable. Además de establecer la calificación que se le haya dado a la presunta falta, la notificación también contendrá de manera expresa la forma en que el notificado podrá acceder al Expediente de presunta responsabilidad administrativa.

"La calificación y la abstención a que se refiere el artículo 101, podrán ser impugnadas, en su caso, por el Denunciante, mediante el recurso de inconformidad conforme al presente Capítulo. La presentación del recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto este sea resuelto."

"Artículo 103. El plazo para la presentación del recurso será de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución impugnada."

"Artículo 104. El escrito de impugnación deberá presentarse ante la Autoridad investigadora que hubiere hecho la calificación de la falta administrativa como no grave, debiendo expresar los motivos por los que se estime indebida dicha calificación.

"Interpuesto el recurso, la Autoridad investigadora deberá correr traslado, adjuntando el expediente integrado y un informe en el que justifique la calificación impugnada, a la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas que corresponda."

"Artículo 105. En caso de que el escrito por el que se interponga el recurso de inconformidad fuera obscuro o irregular, la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas requerirá al promovente para que subsane las deficiencias o realice las aclaraciones que corresponda, para lo cual le concederán un término de cinco días hábiles. De no subsanar las deficiencias o aclaraciones en el plazo antes señalado el recurso se tendrá por no presentado."



"Artículo 106. En caso de que la Sala Especializada en materia de responsabilidades administrativas tenga por subsanadas las deficiencias o por aclarado el escrito por el que se interponga el recurso de inconformidad; o bien, cuando el escrito cumpla con los requisitos señalados en el artículo 109 de esta Ley, admitirán dicho recurso y darán vista al presunto infractor para que en el término de cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga."

"Artículo 107. Una vez subsanadas las deficiencias o aclaraciones o si no existieren, la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas resolverá el recurso de inconformidad en un plazo no mayor a treinta días hábiles."

"Artículo 108. El recurso será resuelto tomando en consideración la investigación que conste en el Expediente de presunta responsabilidad administrativa y los elementos que aporten el Denunciante o el presunto infractor. Contra la resolución que se dicte no procederá recurso alguno."

"Artículo 109. El escrito por el cual se interponga el recurso de inconformidad deberá contener los siguientes requisitos:

"I. Nombre y domicilio del recurrente;

"II. La fecha en que se le notificó la calificación en términos de este capítulo;

"III. Las razones y fundamentos por los que, a juicio del recurrente, la calificación del acto es indebida, y

"IV. Firma autógrafa del recurrente. La omisión de este requisito dará lugar a que no se tenga por presentado el recurso, por lo que en este caso no será aplicable lo dispuesto en el artículo 105 de esta Ley.

"Asimismo, el recurrente acompañará su escrito con las pruebas que estime pertinentes para sostener las razones y fundamentos expresados en el recurso de inconformidad. La satisfacción de este requisito no será necesaria si los ar-



gumentos contra la calificación de los hechos versan solo sobre aspectos de derecho."

"Artículo 110. La resolución del recurso consistirá en:

"I. Confirmar la calificación o abstención, o

"II. Dejar sin efectos la calificación o abstención, para lo cual la autoridad encargada para resolver el recurso, estará facultada para recalificar el acto u omisión; o bien ordenar se inicie el procedimiento correspondiente."

Por último, el recurso de apelación está previsto en los artículos 215 y 216 de la ley marco. Procede contra las sentencias que impongan sanciones o determinen que no existe responsabilidad del servidor público.

"De la apelación

"Artículo 215. Las resoluciones emitidas por los Tribunales, podrán ser impugnadas por los responsables o por los terceros, mediante el recurso de apelación, ante la instancia y conforme a los medios que determinen las leyes orgánicas de los Tribunales.

"El recurso de apelación se promoverá mediante escrito ante el Tribunal que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurre.

"En el escrito deberán formularse los agravios que consideren las partes se les hayan causado, exhibiéndose una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes."

"Artículo 216. Procederá el recurso de apelación contra las resoluciones siguientes:

"I. La que determine imponer sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, y



"II. La que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean Servidores Públicos o particulares."

Como se ve, cada recurso está diseñado para controvertir distintos tipos de resoluciones que se emiten a lo largo del procedimiento de responsabilidades administrativas. Así, el recurso de reclamación está diseñado para controvertir ciertos actos procedimentales, los recursos de revocación e inconformidad están reservados para faltas no graves, mientras que el diverso de apelación fue constituido para examinar el fondo de los asuntos sobre faltas graves.

Sentado lo anterior, se tiene presente el artículo 101 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, fundamento de la sentencia emitida por la Sala resolutora y conforme al cual, se abstuvo de sancionar al servidor público, a pesar de estar demostrada la infracción y su responsabilidad. Tal numeral estatuye:

"Artículo 101. Las autoridades substanciadoras, o en su caso, las resolutoras se abstendrán de iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en esta Ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, según sea el caso, cuando de las investigaciones practicadas o derivado de la valoración de las pruebas aportadas en el procedimiento referido, adviertan que no existe daño ni perjuicio a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos y que se actualiza alguna de las siguientes hipótesis:

"I. Que la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, esté referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el Servidor Público en la decisión que adoptó, o

"II. Que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron.



"La autoridad investigadora o el denunciante, podrán impugnar la abstención, en los términos de lo dispuesto por el siguiente Capítulo."

Dicha porción normativa está comprendida en libro primero, titulado "De la investigación y calificación de las faltas graves y no graves", capítulo III, denominado "De la calificación de faltas administrativas", es decir, un capítulo genérico y remite al numeral 102 que estatuye el recurso de inconformidad.

La interpretación del artículo 101 es precisamente lo que se controvierte en esta instancia. Si bien los argumentos se encaminan a demostrar la improcedencia del recurso de inconformidad, la causa de pedir deducida está dirigida a demostrar que el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia que se abstiene de sancionar al servidor público, contrariamente a lo resuelto por la Sala Superior, es procedente.

Para fijar la interpretación que debe darse a la norma a fin de determinar el recurso procedente, conviene recordar que la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece una distinción general basada entre faltas no graves y graves.

Para determinar las primeras, prevé el procedimiento respectivo a cargo de autoridades administrativas, investigadora, substanciadora y resolutora; esta última a quien compete, en su caso, imponer las sanciones que correspondan. En cambio, para las segundas, las autoridades que intervienen son de dos tipos, administrativas para investigar y substanciar y una jurisdiccional para resolver, siendo a esta última a quien compete, en su caso, la imposición de sanciones, en el entendido de que para este supuesto, la intervención de la autoridad substanciadora concluye con la audiencia inicial, de forma que la preparación y desahogo de pruebas corresponde al tribunal competente, en el caso, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

De las normas relativas a la materia de responsabilidad administrativas instituidas en la ley marco se advierte la clara intención del legislador de distinguir entre los procedimientos instaurados para imponer sanciones por faltas no graves, dejándolo en todas sus etapas a cargo de autoridades administrativas;



mientras para las graves, dada su relevancia, estimó conveniente que el análisis se llevara a cabo por autoridades jurisdiccionales. Así, para impugnar las determinaciones que en el caso se emitan fijó claramente dos tipos de recursos, el de revocación e inconformidad, por un lado y el de apelación, por otro.

Como el de revocación está limitado al servidor público sancionado y, en el caso, la interpretación en conflicto deriva del recurso de inconformidad, este tribunal no emitirá pronunciamiento sobre aquel medio de impugnación.

Así, se tiene que el legislador instituyó el recurso de inconformidad y el de apelación, cuya procedencia se determina en función de la naturaleza de la infracción cometida, de forma que el primero será procedente cuando se trate de una falta no grave, mientras que el segundo lo será para las faltas graves. Esto es así, pues el criterio al que debe atenderse para decidir qué recurso se debe interponer contra la abstención de la autoridad resolutora de sancionar a un servidor público, pese a haberse acreditado la infracción y su responsabilidad, es el tipo de infracción como grave o no grave, de manera que para las primeras será el recurso de apelación y para las segundas el diverso de inconformidad.

Lo anterior, porque dada la naturaleza de las conductas, el legislador previó que fuera a través del recurso de apelación como se revisarán los pronunciamientos que de fondo realiza el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Ello, porque cuando el tribunal –autoridad resolutora– se abstiene de sancionar a un servidor a pesar de acreditarse la infracción grave y su plena responsabilidad, es evidente que realizó un estudio de fondo del asunto, y aun cuando la conclusión conlleve la inhibición de sancionar, lo cierto es que para arribar a tal resultado es indispensable que luego de analizar el fondo se valoren elementos adicionales como la corrección o subsanación espontánea del acto u omisión que generó la infracción y que no exista daño o perjuicio a la hacienda pública federal, local o municipal, o bien, al patrimonio de los entes públicos.

Si bien en términos de los artículos 215 y 216 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas el recurso de apelación procede contra las re-



soluciones que impongan sanciones por faltas graves o las que determinen la inexistencia de responsabilidad, este último presupuesto debe entenderse extendido a aquellos en que luego de determinar que se actualizó la infracción grave y la plena responsabilidad de la persona servidora pública, la Sala se abstiene de imponer sanción, pues en tal caso es indudable que se atendió al fondo del asunto, pero en virtud de elementos adicionales se concluye la abstención, porque en todo caso, esto último se equipara al análisis de factores que influyen en la individualización de la punición.

De ahí que aunque la ley sólo prevea la procedencia del recurso de apelación contra la resolución que impone sanciones por faltas graves o determina la inexistencia de responsabilidad, tal recurso también resulta procedente, por identidad de razón, cuando al examinarse el fondo del asunto se determine la materialización de la falta grave y la plena responsabilidad de la persona servidora pública, pero la Sala se abstiene de sancionarla, pues ese recurso, además de estar expresamente definido para faltas graves, tiene consecuencias similares a la segunda hipótesis –inexistencia de responsabilidad–.

Justamente por decretarse la comisión de una infracción grave es razonable que la autoridad administrativa a quien la ley legitima cuente con un medio de defensa que le permita controvertir la decisión de no sancionar a la persona servidora pública y que esa revisión sea efectuada por diversa autoridad de la propia naturaleza de la resolutoria, porque ello redundará en velar por el cumplimiento a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que el Pacto Federal impone para la prestación del servicio público,¹⁴ es decir, que cuente con un medio idóneo para tal fin.

¹⁴ Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a 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 u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones."



Eso último no sucede con el recurso de inconformidad, porque cuando la resolutora se abstiene de sancionar, los únicos legitimados para inconformarse contra esa determinación son la autoridad investigadora y el denunciante. La resolución de dicho medio de impugnación compete a la Sala jurisdiccional especializada y contra la determinación que emita no procede recurso alguno.¹⁵

De ahí, se estima que en este recurso sólo se decide sobre la calificación de la falta administrativa (grave o no grave), o bien, sobre la abstención de sancionar por parte de la autoridad administrativa resolutora tratándose de faltas no graves.¹⁶

En cambio, para las faltas administrativas graves, quien se abstiene de sancionar es la Sala especializada y contra su resolución procede recurso de apelación, cuya legitimación corresponde a la persona responsable, las terceras y a la autoridad investigadora¹⁷ y es resuelto por la Sala Superior del tribunal.

¹⁵ Ley General de Responsabilidades Administrativas

"Artículo 101 ...

"La autoridad investigadora o el denunciante, podrán impugnar la abstención, en los términos de lo dispuesto por el siguiente Capítulo."

"Artículo 107. Una vez subsanadas las deficiencias o aclaraciones o si no existieren, la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas resolverá el recurso de inconformidad en un plazo no mayor a treinta días hábiles."

"Artículo 108. El recurso será resuelto tomando en consideración la investigación que conste en el expediente de presunta responsabilidad administrativa y los elementos que aporten el Denunciante o el presunto infractor. Contra la resolución que se dicte no procederá recurso alguno."

¹⁶ "Artículo 102 ...

"La calificación y la abstención a que se refiere el artículo 101, podrán ser impugnadas, en su caso, por el Denunciante, mediante el recurso de inconformidad conforme al presente Capítulo. La presentación del recurso tendrá como efecto que no se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa hasta en tanto este sea resuelto."

¹⁷ "Artículo 215. Las resoluciones emitidas por los Tribunales, podrán ser impugnadas por los responsables o por los terceros, mediante el recurso de apelación, ante la instancia y conforme a los medios que determinen las leyes orgánicas de los Tribunales."

"Artículo 218. El Tribunal procederá al estudio de los conceptos de apelación, atendiendo a su prelación lógica. En todos los casos, se privilegiará el estudio de los conceptos de apelación de fondo por encima de los de procedimiento y forma, a menos que invertir el orden dé la certeza de la inocencia del servidor público o del particular, o de ambos; o que en el caso de que el recurrente sea la Autoridad Investigadora, las violaciones de forma hayan impedido conocer con certeza la responsabilidad de los involucrados."



Contra la resolución que se emita en el recurso de apelación, al tratarse de una sentencia definitiva, en tanto resuelve el fondo del procedimiento, procede recurso de revisión.¹⁸

Cabe destacar que en casos análogos la postura del Alto Tribunal ha sido atender a la naturaleza de las resoluciones y a la idoneidad de los medios de impugnación que las leyes prevén para tales fines.

Por citar algunos ejemplos, sostuvo que el recurso de reclamación en el juicio de nulidad, que preveía el Código Fiscal de la Federación, aun cuando no mencionaba su procedencia para las determinaciones que tenían por no interpuesta la demanda, debía entenderse como una situación análoga que, por identidad de razón, tenía cabida para ser impugnada a través de ese medio de impugnación.

En el juicio de amparo, contra resoluciones que declaran sin materia el incidente de suspensión y aquel en que la persona juzgadora se abstiene de proveer sobre la suspensión por haberse excusado de conocer el asunto, estimó procedente el recurso de queja en términos del artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, es decir, el recurso de tramitación y resolución urgente, a pesar de que en su texto no se establecen tales supuestos.

En el tema específico de esta ejecutoria, el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito ha sostenido que las resoluciones que determinan faltas graves de personas servidoras públicas o faltas de particulares y aquellas que decretan inexistencia de responsabilidad administrativa no constituye una determinación definitiva, por lo que en su contra procede el recurso de apelación

¹⁸ Artículo 220. Las resoluciones definitivas que emita el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, podrán ser impugnadas por la Secretaría de la Función Pública, los Órganos internos de control de los entes públicos federales o la Auditoría Superior de la Federación, interponiendo el recurso de revisión, mediante escrito que se presente ante el propio Tribunal, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

"La tramitación del recurso de revisión se sujetará a lo establecido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la substanciación de la revisión en amparo indirecto, y en contra de la resolución dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito no procederá juicio ni recurso alguno."



como medio de impugnación idóneo a partir del cual pueden ser modificadas o nulificadas y ese recurso que puede ser interpuesto por las autoridades investigadoras, porque lo relevante es que en esas resoluciones se atendió al fondo del asunto.

Así se advierte de las jurisprudencias de rubros, textos y datos de localización siguientes:

"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LA AUTORIDAD INVESTIGADORA SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA INTERPONER EL RECURSO DE APELACIÓN PREVISTO Y REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 215 A 219 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias, pues mientras uno consideró que en contra del procedimiento de responsabilidad por faltas graves o por faltas de particulares y la que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores era procedente el recurso de revisión sin que fuera necesario agotar el diverso de apelación; el otro estimó que el recurso de revisión era improcedente porque no se agotó el de apelación.

"Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determina que las autoridades investigadoras en el procedimiento de responsabilidad por faltas administrativas graves de los servidores públicos o por faltas de particulares y la que determine que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores tienen legitimación para interponer el recurso de apelación previsto y regulado en los artículos 215 al 219 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"Justificación: Lo anterior se considera de esa manera, porque de la interpretación de los artículos 116, 215, 216 y 218 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se colige que si los presuntos infractores pueden impugnar las resoluciones emitidas por los tribunales que impongan sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o faltas de particulares interponiendo el recurso de apelación; ciertamente en el caso opuesto, esto es, cuando se trate de una resolución en que se determine que no existe responsabilidad administrativa, los terceros y también las autoridades investigadoras pueden controver-



tirlas a través del mismo recurso de apelación, pues resulta evidente que son a éstos, en su calidad de parte, a quienes no les favorece ese tipo de decisión; por lo que en ese supuesto son éstos los legitimados para recurrirla, máxime que en el tercer párrafo del citado artículo 215 se hace referencia expresa a las 'partes', locución que, desde luego, incluye a la autoridad investigadora; lo que se corrobora aún más, al establecerse en el diverso 218 que el tribunal privilegiará los conceptos de agravio cuando lo proponga la autoridad investigadora, poniendo en evidencia que esta última está legitimada para interponer el citado medio de defensa.". Registro digital: 2025779. Instancia: Plenos de Circuito. Undécima Época, materia administrativa, tesis. PC.I.A. J/27 A (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, enero de 2023, Tomo V, página 4784. Tipo: jurisprudencia.

"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR LAS SALAS ORDINARIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES PRONUNCIADAS EN EL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO POR FALTAS GRAVES, NO SON DEFINITIVAS.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias, pues mientras uno consideró que los fallos que pronuncian las Salas ordinarias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en materia de responsabilidades son definitivos y, por ende, sí es procedente el recurso de revisión contemplado en el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el otro estimó que dichas sentencias no lo son y, en consecuencia, no procede el recurso de mérito.

"Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determina que las sentencias pronunciadas por las Salas ordinarias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en materia de responsabilidades de los servidores públicos por faltas graves, o por faltas de particulares, y las que determinen que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean servidores públicos o particulares, no son definitivas.

"Justificación: Lo anterior se considera así, porque si bien es cierto que la Ley General de Responsabilidades Administrativas alude como sentencias definitivas aquellas que resuelven el fondo del procedimiento de responsabilidad administrativa, también lo es que dada la supletoriedad que se permite de la Ley



Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en términos del artículo 53 de esta última legislación, una sentencia definitiva queda firme cuando: no admita en su contra recurso o juicio; o bien, admitiendo recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando habiendo sido controvertida, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreesido o hubiere resultado infundado; o fuere consentida expresamente; luego, a través del recurso de apelación previsto y regulado en los artículos 215 al 219 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es posible que ese tipo de decisiones sean revocadas, modificadas o nulificadas por la respectiva sección del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; por tanto, la decisión que recaiga al mencionado recurso de apelación es la que puede considerarse definitiva, ya que sólo a través de ésta se pondría fin a la controversia; de ahí que los fallos emitidos por las Salas ordinarias en materia de responsabilidades del aludido tribunal no pueden considerarse definitivos.". Registro digital: 2025778. Instancia: Plenos de Circuito. Undécima Época, materia administrativa, tesis. PC.I.A. J/26 A (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, enero de 2023, Tomo V, página 4787. Tipo: jurisprudencia.

"RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 220 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. POR REGLA GENERAL, ES IMPROCEDENTE SI PREVIO A SU INTERPOSICIÓN NO SE AGOTÓ EL DIVERSO DE APELACIÓN REGULADO EN LOS ARTÍCULOS 215 AL 219 DEL CITADO ORDENAMIENTO.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias, pues mientras uno consideró que era procedente el recurso de revisión previsto en los artículos 220 de Ley General de Responsabilidades Administrativas sin que fuera necesario agotar el diverso de apelación contenido en los artículos 215 a 219 de la propia ley; el otro estimó que el recurso era improcedente porque no se agotó el citado recurso de apelación.

"Criterio jurídico: El Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determina que, por regla general, para interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 220 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, previamente debe agotarse el diverso de apelación que se contempla en los diversos artículos 215 al 219 del propio ordenamiento.



"Justificación: Lo anterior es así, pues las resoluciones emitidas por las Salas ordinarias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en materia de responsabilidades, en las que se determine imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas graves o por faltas de particulares, y las que determinen que no existe responsabilidad administrativa por parte de los presuntos infractores, ya sean servidores públicos o particulares, no son definitivas, toda vez que a través del recurso de apelación pueden ser modificadas, revocadas o nulificadas, ya que la fundamentación que prevé dicho medio de defensa es suficiente para determinar que la procedencia del recurso de revisión contemplado en el diverso 220 de la ley relativa, se actualiza únicamente cuando se interpone contra sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dado que tal precepto es categórico al sujetar su interposición únicamente contra las resoluciones definitivas, entendidas éstas como las que ponen fin a la controversia.". Registro digital: 2025775. Instancia: Plenos de Circuito. Undécima Época, materia administrativa, tesis. PC.I.A. J/28 A (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, enero de 2023, Tomo V, página 4783. Tipo: jurisprudencia.

Los anteriores criterios robustecen la conclusión aquí alcanzada pues, se insiste, para el régimen de responsabilidades administrativas por faltas graves, en la impugnación de la sentencia de fondo, independientemente de que se sancione, se declare la inexistencia de responsabilidad, o bien, se determine la actualización de la infracción y la plena responsabilidad de la persona servidora pública, pero la Sala se abstenga de sancionarla, es procedente el recurso de apelación, porque no es viable que en atención a la gravedad de las conductas cuya actualización se verifica por las Salas especializadas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sea la propia Sala resolutora quien revise su conclusión; en tal supuesto, es indispensable que esa determinación sea revisada por otro órgano de la propia naturaleza, es decir, otro órgano jurisdiccional, en el caso, la Sala Superior de ese tribunal.

Sobre las bases expuestas, las consideraciones de la Sala Superior para sobreseer en el recurso son desacertadas, pues como se expuso, al tratarse de una resolución emitida en un procedimiento de responsabilidad administrativa por falta grave, en el cual se determinó la actualización de la infracción atribuida y la responsabilidad del servidor público, procede su impugnación a través del recurso de apelación previsto en los artículos 215 y 216 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



Corolario a lo expuesto, al haber resultado esencialmente fundados los agravios propuestos, se revoca la sentencia recurrida, para lo cual, la Sala Superior deberá emitir nueva resolución en la que, a partir de los lineamientos de la presente ejecutoria, declare procedente el recurso de apelación y con libertad de jurisdicción resuelva lo que en derecho corresponda.

Similar criterio sostuvo este tribunal en sesiones de siete de octubre de dos mil veintidós y nueve de diciembre siguiente al resolver, respectivamente, los recursos de revisión 69/2022 y 229/2022.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—Se revoca la sentencia recurrida de diez de mayo de dos mil veintidós, dictada por la Tercera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el recurso de apelación 59/2022-S3.

Notifíquese; con testimonio de esta sentencia devuélvanse los autos a su lugar de origen, regístrese la ejecutoria en términos 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 el quince de enero de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación. En su oportunidad, archívese el expediente en que se actúa.

Así, por unanimidad de votos lo resolvió el Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, integrado por el Magistrado Víctor Hugo Velázquez Rosas (presidente y ponente), la Magistrada Rosa González Valdés y el licenciado Luis Felipe Ruiz Martínez Lasso, secretario en funciones de Magistrado de Circuito, autorizado mediante oficio CCJ/ST/40/2023, de nueve de enero de dos mil veintitrés, signado por la secretaria Técnica de la Comisión Permanente, de la Secretaría Técnica de la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, ante la secretaria de tribunal Hilda Mayleth Tolentino Cruz.

Firman el Magistrado, la Magistrada y el secretario en funciones de Magistrado, con la secretaria que autoriza y da fe.



En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las disposiciones en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/27 A (11a.), PC.I.A. J/26 A (11a.) y PC.I.A. J/28 A (11a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de enero de 2023 a las 10:14 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE APELACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 216 DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS QUE DETERMINAN LA RESPONSABILIDAD DE LA PERSONA SERVIDORA PÚBLICA POR FALTAS GRAVES, PERO SE ABSTIENEN DE SANCIONARLA.

Hechos: Una persona servidora pública resultó administrativamente responsable de la conducta tipificada como cohecho al haber obtenido un beneficio no comprendido en su remuneración; sin embargo, como devolvió de manera espontánea el monto indebidamente recibido, la Sala especializada del Tribunal Federal de Justicia Administrativa estimó que no existió daño ni perjuicio a la hacienda pública federal, local o municipal, ni al patrimonio de los entes públicos, por lo cual, se abstuvo de sancionarla. Contra esa determinación, la autoridad investigadora interpuso recurso de apelación, el cual fue sobreseído, porque a consideración de la Sala Superior procedía el diverso de inconformidad.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que contra las sentencias de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que establecen la plena responsabilidad administrativa por falta grave de la persona servidora pública pero se abstienen de sancionarla, procede el recurso de apelación previsto en el artículo 216 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



Justificación: Lo anterior, porque la ley citada prevé una distinción general basada entre faltas no graves y graves, de manera que para las primeras establece el procedimiento respectivo a cargo de autoridades administrativas, investigadora, substanciadora y resolutora, y a esa última es a quien compete, en su caso, imponer las sanciones que correspondan; en cambio, para las segundas, las autoridades que intervienen son de dos tipos, administrativas para investigar y substanciar y una jurisdiccional para resolver, siendo a esta última a quien compete, en su caso, la imposición de las sanciones. Así, para impugnar las determinaciones que se emitan en ese procedimiento, el legislador fijó dos tipos de recursos, el de inconformidad y el de apelación, cuya procedencia debe determinarse en función de la naturaleza de la infracción cometida. Por ello, aun cuando el artículo 216 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas sólo prevea la procedencia del recurso de apelación contra la resolución que impone sanciones por faltas graves o determina la inexistencia de responsabilidad, tal recurso también resulta procedente, por identidad de razón, cuando al examinarse el fondo del asunto se decreta la materialización de la falta grave y la plena responsabilidad de la persona servidora pública, pero la Sala se abstiene de sancionarla, pues el criterio al que debe atenderse para decidir qué recurso debe interponerse contra esa abstención, es el tipo de infracción como grave o no grave.

VIGÉSIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I.22o.A. J/1 A (11a.)

Revisión administrativa (Ley General de Responsabilidades Administrativas) 69/2022. Titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones de la Delegación de la Unidad de Responsabilidades de Petróleos Mexicanos, Empresa Productiva del Estado, en Pemex Logística, Empresa Productiva del Estado, Subsidiaria de Petróleos Mexicanos. 7 de octubre de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Silvestre Fidel Ávalos Ramírez, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Hilda Mayleth Tolentino Cruz.

Revisión administrativa (Ley General de Responsabilidades Administrativas) 99/2022. Titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones de la Delegación de la Unidad de Responsabilidades de Petróleos Mexicanos, Empresa Productiva del Estado, en Pemex Logística, Empresa Productiva del Estado, Subsidiaria de Petróleos Mexicanos. 7 de octubre de 2022. Unanimidad



de votos. Ponente: Rosa González Valdés. Secretaria: Mercedes Santos González.

Revisión administrativa (Ley General de Responsabilidades Administrativas) 107/2022. Titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones de la Delegación de la Unidad de Responsabilidades de Petróleos Mexicanos, Empresa Productiva del Estado, en Pemex Logística, Empresa Productiva del Estado, en Pemex Transformación Industrial. 21 de octubre de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Silvestre Fidel Ávalos Ramírez, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretario: Erasmo Silva López.

Revisión administrativa (Ley General de Responsabilidades Administrativas) 229/2022. Titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones en la Delegación de la Unidad de Responsabilidades de Petróleos Mexicanos, Empresa Productiva del Estado, Pemex Transformación Industrial, Empresa Productiva del Estado, Subsidiaria de Petróleos Mexicanos. 9 de diciembre de 2022. Unanimidad de votos. Ponente: Rosa Iliana Noriega Pérez. Secretario: Luis Felipe Ruiz Martínez Lasso.

Revisión administrativa (Ley General de Responsabilidades Administrativas) 486/2022. Titular del Área de Quejas, Denuncias e Investigaciones de la Delegación de la Unidad de Responsabilidades de Petróleos Mexicanos, Empresa Productiva del Estado, en Pemex Logística, Empresa Productiva del Estado, Subsidiaria de Petróleos Mexicanos. 24 de marzo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Hugo Velázquez Rosas. Secretaria: Hilda Mayleth Tolentino Cruz.

Nota: Esta tesis aborda el mismo tema que las sentencias que fueron objeto de la denuncia relativa a la contradicción de criterios 68/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, de la que derivó la tesis jurisprudencial PR.A.CN. J/13 A (11a.), de rubro: "RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. PROCEDE EL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE LA SALA ESPECIALIZADA Y/O AUXILIAR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA (TFJA) QUE TIENE POR ACREDITADA LA FALTA GRAVE ATRIBUIDA AL SERVIDOR PÚBLICO, PERO SE ABSTIENE DE IMPONERLE SANCIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 101 DE LA LEY GENERAL RELATIVA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas, con número de registro digital: 2027037 y en la página 3131 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 252 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA. TRATÁNDOSE DE JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS CON POSTERIORIDAD A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN VIGOR A PARTIR DEL CUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL ONCE, NO DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE, AL SEÑALAR DICHO ORDENAMIENTO LEGAL UN PLAZO MAYOR QUE EL QUE ESTABLECE LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

AMPARO EN REVISIÓN 318/2012. 21 DE SEPTIEMBRE DE 2012.
UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: FRANCISCO JAVIER
CÁRDENAS RAMÍREZ. SECRETARIA: ANGÉLICA TORRES
FUENTES.

QUINTO.—Por un lado, son infundados los dos agravios hechos valer por la parte recurrente pero, por otro, este órgano colegiado advierte que en el caso el Juez de Distrito auxiliar al dictar la sentencia incurrió en una omisión que dejó sin defensa a los quejosos ahora inconformes, dado que soslayó la aplicación del artículo 107, fracción IV, constitucional en beneficio de tales quejosos, en términos del artículo 1o. de la Carta Magna; consecuentemente, esa omisión trascendió al resultado del fallo, por lo que en términos de lo dispuesto en el artículo 91, fracción III, de la Ley de Amparo se procederá a revocar la sentencia y a analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda, por las razones que enseguida se expondrán.

Dicha porción normativa dispone lo siguiente:

"Artículo 91. El tribunal en Pleno, las Salas de la Suprema Corte de Justicia o los tribunales colegiados de Circuito, al conocer de los asuntos en revisión, observarán las siguientes reglas: ... III. Si consideran infundada la causa de improcedencia expuesta por el juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio de amparo en los casos del artículo 37, para sobreseer en él en la audiencia constitucional después de que las partes hayan rendido pruebas y presentado sus alegatos, podrán confirmar el sobreseimiento si apareciere probado otro motivo legal, o bien revocar la resolución recurrida y entrar al fondo del



asunto, para pronunciar la sentencia que corresponda, concediendo o negando el amparo."

Primeramente, se procederá a realizar el examen de los conceptos de agravio.

Se hace hincapié en que éstos serán examinados conjuntamente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley de Amparo, debido a la vinculación existente entre ellos.

En el primero se aduce que la sentencia recurrida no se ajusta a derecho al decretar el sobreseimiento en el juicio por considerarse actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo pero, a decir de la parte recurrente, esta causa de improcedencia no se surte en el caso, debido a que el Juez Federal inadvertió que el acta reclamada carece de fundamentación, pues no se señalaron los preceptos legales aplicables en que se sustentara la determinación para cambiar la ruta que originalmente les había concedido la autoridad competente para ello. Circunstancia que, a decir de los inconformes, constituye una excepción al principio de definitividad.

Los recurrentes agregan que es inexacto que los acuerdos tomados por el Ayuntamiento de la Junta Auxiliar de ***** y su presidente se encuentren fundamentados, ya que en ningún momento expresan las disposiciones legales aplicables por las cuales consideran que es procedente desviar a los recurrentes de la ruta previamente asignada por las autoridades de transporte del gobierno del Estado de Puebla e impedirles el paso por la población mencionada.

También aducen que si bien el Juez Federal expuso que el recurso procedente es el de inconformidad, previsto en el artículo 252 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, lo cierto es que no precisó de qué entidad federativa, lo que provoca incertidumbre, por desconocerse cuál es la ley aplicable.

En el segundo concepto de agravio se argumenta que los actos reclamados no son susceptibles de impugnarse mediante el recurso de inconformidad a que alude el Juez de Distrito, al actualizarse el caso de excepción contenido



en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, por carecer el acta reclamada de fundamentación; en consecuencia, el a quo debió entrar al estudio del fondo del asunto y no sobreseer en el juicio.

Por una parte, no asiste razón a los inconformes en cuanto aducen que la sentencia es ilegal, porque el Juez de Distrito inadvirtió que el acto reclamado carece de fundamentación.

Como cuestión previa, este Tribunal Colegiado estima importante precisar, en relación con el principio de definitividad previsto en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo y con las hipótesis de excepción que respecto de aquél ha establecido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo siguiente:

Dicho precepto en su respectiva fracción señala lo siguiente:

"Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente: ... XV. Contra actos de autoridades distintas de los Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.—No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación."

En relación con dicho motivo de improcedencia, debe señalarse que de la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales que rigen al principio de definitividad en el amparo indirecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado los lineamientos para determinar los casos en que, a manera de excepción, no existe obligación de agotarlo previamente a acudir al juicio de garantías.



Dicho criterio, identificado con el número de tesis 2a. LVI/2000, de la citada Segunda Sala del Más Alto Tribunal de la Nación, consultable en la página 156 del Tomo XII, julio de 2000, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, registro digital: 191539, es de rubro y texto siguientes:

"DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. De la interpretación literal y teleológica del artículo 107, fracciones III, IV, VII y XII, de la Constitución Federal, así como de los artículos 37, 73, fracciones XII, XIII y XV y 114 de la Ley de Amparo y de los criterios jurisprudenciales emitidos al respecto por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se deduce que no existe la obligación de acatar el principio de definitividad que rige el juicio de amparo indirecto, cuando se reclaman los siguientes actos: I. Los que afectan a personas extrañas al juicio o al procedimiento del cual emanan; II. Los que dentro de un juicio su ejecución sea de imposible reparación; III. Los administrativos respecto de los cuales, la ley que los rige, exija mayores requisitos que los que prevé la Ley de Amparo, para suspender su ejecución; IV. Los que importen una violación a las garantías consagradas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución Federal; V. Leyes, cuando se impugnan con motivo del primer acto de aplicación; VI. Los que importen peligro de la privación de la vida, deportación o destierro o cualquiera de los prohibidos por el artículo 22 constitucional; VII. Actos o resoluciones respecto de los cuales, la ley que los rige no prevé la suspensión de su ejecución con la interposición de los recursos o medios de defensa ordinarios que proceden en su contra; VIII. Los que carezcan de fundamentación; IX. Aquellos en los que únicamente se reclamen violaciones directas a la Constitución Federal, como lo es la garantía de audiencia; y X. Aquellos respecto de los cuales los recursos ordinarios o medios de defensa legales, por virtud de los cuales se puede modificar, revocar o nulificar el acto reclamado, se encuentran previstos en un reglamento, y en la ley que éste regula no se contempla su existencia."

En relación con el supuesto de excepción de mérito, contenido en el punto VIII (los que carezcan de fundamentación) de la tesis de rubro: "DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO." transcrita con antelación, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la diversa jurisprudencia 371, publicada en la página 317 del Tomo VI, Materia Común, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*,



registro digital: 917905, destacó inicialmente que la propia Sala del Más Alto Tribunal de la Nación ha determinado jurisprudencialmente (en el criterio de mérito) que no es necesario agotar el principio de definitividad cuando el acto reclamado carece en absoluto de fundamentación, pues precisamente ante la total omisión de citar los preceptos que dan origen a dicho acto, el particular está impedido para hacer valer el recurso idóneo para atacarlo mediante un recurso ordinario. También se destacó que la circunstancia de que en la demanda de amparo se haga referencia a violaciones de preceptos constitucionales no es suficiente para relevar al afectado de la obligación de agotar, en los casos en que proceda, los recursos que estatuye la ley ordinaria que estima también infringida, pues de lo contrario se dejaría al arbitrio del quejoso la procedencia del juicio de amparo, quien por el solo hecho de señalar violaciones a la Carta Magna podría optar entre acudir directamente al juicio de garantías o agotar los medios ordinarios de defensa que la ley secundaria establezca.

El citado criterio es del siguiente tenor:

"RECURSOS ORDINARIOS. NO ES NECESARIO AGOTARLOS CUANDO ÚNICAMENTE SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN. En principio un juicio de garantías es improcedente y debe ser sobreseído cuando la parte quejosa no hace valer, previamente a la promoción de dicho juicio, los recursos ordinarios que establezca la ley del acto, pues entre los principios fundamentales en que se sustenta el juicio constitucional se haya el de definitividad, según el cual este juicio, que es un medio extraordinario de defensa, sólo será procedente, salvo los casos de excepción que la misma Constitución y la Ley de Amparo precisan, y, con base en ambas, esta Suprema Corte en su jurisprudencia, cuando se hayan agotado previamente los recursos que la ley del acto haya instituido precisamente para la impugnación de éste. Como una de las excepciones de referencia, esta Suprema Corte ha establecido la que se actualiza cuando el acto reclamado carece de fundamentación y motivación, ya que no instituirlo significaría dejar al quejoso en estado de indefensión, porque precisamente esas carencias (falta absoluta de fundamentación y motivación) le impedirían hacer valer el recurso idóneo para atacar dicho acto, pues el desconocimiento de los motivos y fundamentos de éste no le permitirían impugnarlo mediante un recurso ordinario. Empero, no hay razón para pretender que, por el hecho de que en la demanda de garantías se aduzca, al lado de violaciones a garantías



de legalidad por estimar que se vulneraron preceptos de leyes secundarias, violación a la garantía de audiencia, no deba agotarse el recurso ordinario, puesto que, mediante éste, cuya interposición priva de definitividad al acto recurrido, el afectado puede ser oído con la amplitud que la garantía de audiencia persigue, ya que tiene la oportunidad de expresar sus defensas y de aportar las pruebas legalmente procedentes. En cambio, cuando únicamente se aduce la violación de la garantía de audiencia, no es obligatorio, para el afectado, hacer valer recurso alguno. El quejoso debe, pues, antes de promover el juicio de garantías, agotar el recurso establecido por la ley de la materia, pues la circunstancia de que en la demanda de amparo se haga referencia a violaciones de preceptos constitucionales no releva al afectado de la obligación de agotar, en los casos en que proceda, los recursos que estatuye la ley ordinaria que estima también infringida, pues de lo contrario imperaría el arbitrio del quejoso, quien, por el solo hecho de señalar violaciones a la Carta Magna, podría optar entre acudir directamente al juicio de amparo o agotar los medios ordinarios de defensa que la ley secundaria establezca."

De lo anterior se concluye que en forma contraria a lo pretendido por los recurrentes, en el aspecto relativo a que se surte la excepción al principio de definitividad, porque el acto reclamado carece de fundamentación, el argumento es infundado.

En efecto, es inexacto que la sola aseveración de los quejosos recurrentes en la demanda de garantías en el sentido de que se ha cometido en su perjuicio una violación directa a la Constitución, al carecer de fundamentación el acta reclamada, sea suficiente para tener por actualizada la correspondiente hipótesis de excepción pues, de aceptarse lo anterior, quedaría materialmente a decisión de los impetrantes la procedencia del juicio de amparo, pues les bastaría en cada caso señalar que se ha cometido aquélla y así acudir directamente al juicio de garantías, o bien, optar por agotar los medios ordinarios de defensa que la ley secundaria establezca.

Ahora bien, este órgano colegiado estima que tal como lo percibió el Juez Federal auxiliar, el acta en la que se contienen los actos reclamados no carece de fundamentación, pues se citaron los artículos 70, 73 y 77 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla como apoyo para decretar el cambio de ruta



que originalmente tenían asignada, lo que implica que contra lo afirmado por los ahora recurrentes, el acto reclamado no carece de fundamentación, es decir, no se surte la ausencia total de tal requisito formal.

Así se advierte del acta reclamada, cuya parte conducente es del siguiente tenor:

"En sesión de Cabildo extraordinario que se celebra con fundamento en los artículos 70 y 73 de la Ley Orgánica Municipal, en la Presidencia Auxiliar Municipal de ***** , siendo las 20:00 horas del día ocho de noviembre del año dos mil once, previa convocatoria a los miembros del H. Cabildo, así como autoridades locales con el siguiente orden del día: Orden del día 1. Pase de lista.—2. Determinación del quórum legal.—3. Determinar la solución a la problemática del transporte público de la comunidad.—4. Asuntos generales.—I. Pase de lista, habiéndose pasado lista de asistencia se hace constar la presencia de los convocados. ... II. Determinación del quórum legal. En conformidad al artículo 76 de la Ley Orgánica Municipal se determina quórum legal para tratar los puntos del orden del día para lo cual fue convocado, reuniendo las formalidades de ley para celebrar el presente Cabildo extraordinario.—III. Determinar la solución a la problemática del transporte público de la comunidad. En este punto toma la palabra el C. José Santiago Benítez Brindiz, presidente auxiliar municipal, para manifestar que en la comunidad han surgido inconformidades referente al transporte público, aun después de haberse levantado un convenio de fecha 26 de octubre del presente, donde se tuvo la presencia del delegado de la SCT, de Sedesol y del gobierno estatal, además de los permisionarios de la ruta 19, como se estableció en la minuta correspondiente de acuerdos, la misma Secretaría de Comunicaciones y Transportes se comprometía a dar seguimiento a un programa piloto que sería de 15 días a lo cual no ha dado cumplimiento. También lo referente a que habría la expedición de permisos por parte de la SCT a los permisionarios de la comunidad para ampliar su parque vehicular donde se ha tenido una respuesta negativa, pues los permisionarios que su base es en la comunidad de ***** no han firmado el acuerdo de que se les extiendan los permisos; por ello, como representantes de la comunidad que somos debemos pensar en una solución que favorezca a nuestra comunidad y evitar algún enfrentamiento innecesario de nuestros vecinos, por esta razón, pido a los presentes pensemos



en una solución.—Acto seguido, los presentes al Cabildo debaten sobre la solución más adecuada para este asunto que apremia en la comunidad, sin mirar por la conveniencia particular o de ventaja o desventaja de ninguno de los permisionarios de la ruta 19 y velando por el buen servicio a los usuarios de nuestra comunidad, una vez debatido sobre el tema y sometido a votación teniéndose la mayoría de votos como lo menciona el artículo 77 de la Ley Orgánica Municipal, se determinó lo siguiente: • Los permisionarios que su base es en la colonia del ***** será: su base en la colonia ***** seguir el camino hacia la calle ***** bajar en la calle ***** seguir a la ***** avenida ***** llegar así a la ***** y así hasta ***** , todos los días. • Los permisionarios que su base es en San ***** su trazo de ruta a seguir será: su base en San ***** seguir por el camino ***** llegar así a la carretera y así a la ***** todos los días, una vez que se aperture la prolongación de la calle ***** su recorrido será: su base en San ***** seguir por el camino ***** llegar a la ***** y así todos los días a la ***** . • Lo anterior será con la condición de que los permisionarios que su base es en ***** firmen para autorizar la ampliación del parque vehicular a los permisionarios que su base es en la colonia *****; así, de esta manera los permisionarios tendrán que ganar la confianza de los usuarios y así se evitará el desacuerdo por el desajuste de los horarios entre unos y otros; y como ya se mencionó de no firmar los permisionarios para la autorización de ampliación de parque vehicular, se les negará el paso por la comunidad como anteriormente el mismo pueblo lo pidió.—IV. Asuntos generales. No hubo puntos a tratar.—Por lo anterior, se levanta la presente acta para hacer constar los acuerdos que se tomaron, firmando los que en ésta intervinieron; siendo las 22:00 horas del día de su inicio.—H. Miembros del Cabildo, firma ilegible C. José Santiago Benítez Brindiz, presidente auxiliar municipal; firma ilegible C. José Inocencio Brindiz Sánchez, regidor auxiliar de Gobernación; firma ilegible C. Margarito Moreno Pérez, regidor auxiliar de Hacienda; firma ilegible C. Ángel Pérez Martínez Regidor, auxiliar de obras públicas; firma ilegible C. Antonio Hernández Moreno, regidor auxiliar de salud; firma ilegible C. Isaías Pérez Jiménez Regidor, aux. supl. de Gobernación; firma ilegible C. Guadalupe Sánchez Coraza, regidor aux. supl. de Hacienda; firma ilegible C. Clemente Martínez Moreno, regidor auxiliar suplente de Obras; firma ilegible C. Fermín Martínez Juárez, regidor aux. supl. de Salud; firma ilegible C. José Ramiro Orlando Fernández Ramírez, regidor auxiliar supl. de Educación; firma ilegible C. Aarón Esteban González Morales, comisariado ejidal; firma ilegible C. Abraham Hernández Rodríguez, gestor comunitario." (fojas 50 a 52)



De la transcripción que antecede se desprende que dentro del acta reclamada se citaron los artículos 70, 73, 76 y 77 de la Ley Orgánica Municipal en cita, de lo que se sigue que el acto no carece de fundamentación como inexactamente lo aduce la parte quejosa recurrente.

En este punto, debe establecerse la diferencia existente entre carencia e indebida fundamentación.

El carácter absoluto de la omisión es un elemento indispensable para la hipótesis de excepción al principio de definitividad, por la sencilla razón –expuesta por la Segunda Sala del Más Alto Tribunal– de que sólo en ausencia total de dicha fundamentación el particular está materialmente imposibilitado para determinar cuál es el medio de defensa idóneo que procede, lo cual no acontece cuando la autoridad funda –aun cuando sea en forma deficiente, a criterio del gobernado– dicho acto, pues en tal caso el particular sí está en aptitud de desplegar su capacidad de defensa y, en tales circunstancias, se encuentra obligado a agotar el recurso.

Por tanto, si la ausencia de fundamentación debe ser absoluta para considerarse que no existe obligación de observar el principio de definitividad y en el caso particular la autoridad responsable, tal como lo destacó el Juez de Distrito, sí invocó los preceptos legales que estimó dan sustento a su actuación, es inconcuso que no se surte la mencionada hipótesis de excepción al principio de definitividad.

Por otra parte, como se anticipó, este órgano colegiado considera que al dictar la sentencia el Juez Federal auxiliar incurrió en una omisión que dejó sin defensa a los quejosos recurrentes que, por ende, trascendió al resultado del fallo por las siguientes razones:

De conformidad con lo previsto en los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es en la función jurisdiccional en donde los Jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior.



Con base en lo anterior, es que se estima que el a quo soslayó la circunstancia de que mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, en vigor a los ciento veinte días de su publicación, de conformidad con su artículo primero transitorio, es decir, el cuatro de octubre del mismo año, se reformó el mencionado numeral 107, fracción IV, constitucional, quedando su texto en los términos siguientes:

"Artículo. 107. ... IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley."

El contenido de este precepto constitucional era de observancia obligatoria para el Juez de Distrito auxiliar que emitió la sentencia, atento a que la demanda de amparo se presentó el veintitrés de noviembre de dos mil once, esto es, en fecha posterior a la entrada en vigor de la citada reforma.

De esta forma, si en la sentencia se sostuvo que el artículo 260 de la referida Ley Orgánica Municipal no impone mayores requisitos para la concesión de la citada medida suspensiva; sin embargo, con esta determinación se incumple con el mandato previsto en el artículo 107, fracción IV, de la Constitución Federal, en vigor desde el cuatro de octubre de dos mil once, según su artículo primero transitorio. Lo anterior se afirma de este modo, en virtud de que contra lo determinado por el Juez Federal, la aludida Ley Orgánica Municipal sí prevé un requisito mayor, dado que establece un plazo mayor que el que dispone la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional.



El contenido de los artículos 252 y 260 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla es el siguiente:

"Artículo 252. El recurso de inconformidad procede contra actos y acuerdos del presidente municipal, del ayuntamiento, de sus dependencias, de los presidentes de las juntas auxiliares y de las juntas auxiliares, salvo que contra dichos actos exista otro medio de impugnación previsto en las leyes o reglamentos aplicables, o que el ordenamiento de la materia establezca que contra dichos actos no procede recurso alguno.—Al procedimiento establecido en el presente capítulo se aplicarán supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado."

"Artículo 260. El interesado podrá solicitar por escrito la suspensión del acto administrativo recurrido en cualquier momento, hasta antes de que se resuelva el recurso.—El Síndico deberá acordar otorgando o negando la suspensión del acto recurrido, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud; de no existir acuerdo expreso, se entenderá otorgada la suspensión."

De la transcripción que antecede se desprende que el artículo 252 de la citada Ley Orgánica Municipal establece el recurso administrativo de inconformidad contra actos del presidente municipal, del Ayuntamiento, de sus dependencias, de los presidentes de las juntas auxiliares y de estas últimas. Por su parte, el diverso numeral 260 de la propia legislación dispone que una vez interpuesto el mencionado recurso de inconformidad, el síndico cuenta con cinco días hábiles siguientes a la presentación del recurso para pronunciarse respecto de la suspensión del acto o resolución recurrida, en los casos que resulte procedente; mientras que del análisis efectuado a los artículos 62 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, y 131 del ordenamiento legal mencionado, se desprende que al presentarse un escrito se hará constar el día y la hora en que se realice y se dará cuenta con él dentro del día siguiente, siendo éste el plazo en el que se debe proveer lo relativo a la suspensión provisional y solicitar el informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de veinticuatro horas. Transcurrido dicho término, con informe o sin él, se celebrará la audiencia dentro de las setenta y dos horas, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de dicha ley.



De lo que se desprende que el plazo mencionado de cinco días en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla resulta superior al que establece la Ley de Amparo, por lo que en el presente caso no se cumple con el mandato previsto en el vigente artículo 107, fracción IV, de la Constitución Federal, lo que se traduce en la actualización de una causa de excepción al principio de definitividad.

Con base en lo anterior, debe decirse que si bien es cierto que no se surtió la hipótesis de excepción consistente en la carencia de fundamentación del acto reclamado, también lo es que sí se actualiza una diversa causa de excepción prevista en el propio artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, en cuya parte conducente establece que el gobernado estará obligado a agotar el principio de definitividad previsto en la ley del acto "siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva".

Circunstancia que implica que la parte quejosa no estaba obligada a acudir previamente a la instancia administrativa ordinaria prevista en el artículo 252 de la referida Ley Orgánica Municipal.

Similar criterio al anterior sostuvo este Tribunal Colegiado al resolver, por unanimidad de votos, el amparo en revisión 189/2012, en sesión de ocho de agosto de dos mil doce.

Sin que sea óbice a esta conclusión el que el Juez Federal haya apoyado sus consideraciones en la jurisprudencia VI.1o.A. J/37, de este Tribunal Colegiado, consultable en la página 1548, Tomo XXV, marzo de 2007, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, registro digital: 172936, cuyo contenido es el siguiente:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 252 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA. DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE AL JUICIO DE GARANTÍAS, AL NO EXIGIR DICHA LEY MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO. De conformidad con el principio de definitividad previsto en



el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, cuando la parte quejosa no agota, previamente, los recursos o medios de defensa ordinarios contemplados en las leyes que rigen los actos reclamados, excepto cuando estas leyes exijan mayores requisitos que los que señala la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva; por ello, dado que los artículos 260, 261 y 262 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, no exigen mayores requisitos para conceder la suspensión de los actos impugnables mediante el recurso de inconformidad contemplado en el artículo 252 del mismo ordenamiento, que los señalados en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo, es inconcuso que el juicio de garantías es improcedente contra esa clase de actos si no se agotó, previamente, el citado recurso de inconformidad."

Lo anterior es así, pues en las fechas en que se integró este criterio, cuyo primer precedente se dictó el veintiséis de febrero de dos mil tres y el quinto (con el cual se formó la jurisprudencia) data del catorce de febrero de dos mil siete, aún no se aprobaba ni entraba en vigor la reforma al mencionado artículo 107, fracción IV, constitucional que, como ya se vio, establece como hipótesis de excepción al principio de definitividad que el medio ordinario de defensa que sea procedente conforme a la ley del acto no exija mayores requisitos que los de la Ley de Amparo para la suspensión definitiva "ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional"; de ahí que atendiendo a la reforma constitucional de mérito, en el presente caso este Tribunal Colegiado estima inaplicable el criterio jurisprudencial transcrito.

No advirtiéndose de oficio ninguna otra causa de improcedencia, en términos del artículo 91, fracción III, de la Ley de Amparo, se procede a examinar el concepto de violación hecho valer por la parte quejosa, el cual dado el sentido del fallo se omitió analizar.

SEXTO.—En la demanda de garantías se expone el siguiente:

"VII. conceptos de violación: Se viola en nuestro perjuicio el artículo 14 constitucional.—'Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.—Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previa-



mente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.— En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.—En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.’.— Ya que con la determinación que tomaron las autoridades responsables nos pretenden privar de nuestros derechos derivados de las concesiones otorgadas a nuestro favor, sin que para ello se haya seguido un juicio en el que se nos haya oído y vencido y mucho menos en el que se hayan observado las formalidades esenciales del procedimiento.—Asimismo, se infringe en nuestro perjuicio el artículo 16 constitucional, que a la letra dice: ‘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.—Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.—No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.—La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.—Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.—Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su



responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.—En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.—La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.—Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.—Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos 14 casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.—En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.—Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.—Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma



y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.—Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.—Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.—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.—La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.—En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.'.—En virtud de que el acto reclamado proviene de autoridades que no son competentes para regir u ordenar en materia de transporte público y mucho menos para ordenar rutas sin los estudios de ingeniería respectiva, ni los estudios de campo ni mucho menos estudios de gabinete para que hubieran verificado las condiciones de operación de la ruta que nos pretenden imponer, pues se exceden en sus facultades, violando el principio constitucional que establece que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite y, en este caso, la autoridad auxiliar municipal comete abuso de autoridad, vulnerando nuestra Carta Magna, pues toma determinaciones en áreas que no le competen, sino que son de competencia exclusiva de las autoridades estatales, ya que el secretario de Transportes es el único facultado en el Estado para autorizar ampliaciones de parque vehicular y ampliaciones de itinerarios o rutas, y no como lo refieren o pretenden hacer tanto el supervisor regional como los integrantes del Cabildo auxiliar, pues nos obligan a que firmemos una autorización que está fuera de nuestras funciones o pretenden fincarnos una



responsabilidad futura en el sentido que de no ser autorizado lo que pretenden, quieran con posterioridad decir que los sorprendimos firmando lo que nos indicaban, por lo que el hecho de que las autoridades de la Junta Auxiliar de ***** y el supervisor regional tomen esas determinaciones, no solamente se exceden en sus facultades, sino que además están cometiendo delitos previstos y sancionados por el Código de Defensa Social vigente en el Estado de Puebla.—Por otra parte, las determinaciones que se reclaman carecen de los requisitos de fundamento y motivo que toda resolución de autoridad debe satisfacer, ya que en ninguna parte de su resolución mencionan los preceptos legales en que se apoyan y mucho menos expresan las causas por las cuales consideran que se actualizan las hipótesis contenidas en dichos preceptos, sino que sin razonar ni expresar motivos de convicción, de manera lisa y llana determinan sacarnos de la ruta establecida y amenazarnos con impedirnos la libre circulación por la población de *****, es por lo que es procedente que se nos conceda el amparo que solicitamos." (fojas 7 a 9)

SÉPTIMO.—Es esencialmente fundado el concepto de violación.

La parte quejosa señala que no tiene sustento legal el acta del Ayuntamiento auxiliar responsable y que contraviene lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, en tanto que la determinación de cambiar el itinerario que previamente tenían destinado las autoridades del transporte estatal, no contiene la mención de los preceptos legales en que apoyan su decisión, y sin expresar motivos de convicción, de manera lisa y llana determinan retirarlos de la ruta establecida y apercibirlos con impedirles la libre circulación por la población de *****.

Asiste razón a la parte quejosa, pues la lectura del acta reclamada hace evidente que las autoridades responsables no citaron fundamento legal o reglamentario alguno que les da facultad de resolver en los términos en que lo hicieron.

Al escrito de demanda los quejosos anexaron los siguientes documentos en copias certificadas por el notario público número *****:

- Títulos y tarjetones de concesión números ***** (a nombre de *****) (a nombre de ***** y de *****) (a nombre de *****), que los identifica como integrantes de la ruta *****, con destino de ***** (fojas 11 a 20).



- Oficio *****, suscrito por el supervisor encargado de la Oficina Regional de San Martín Texmelucan, Puebla, del siguiente tenor:

"C. ***** representante de ruta ***** presente. A través de este conducto, se le hace de su conocimiento que a partir de esta fecha su recorrido por la Junta Auxiliar de ***** es el siguiente: ***** avenida ***** , carretera a ***** y viceversa el mismo recorrido, se adjunta croquis detallado.—Lo anterior, por así convenir a la población y a petición de las autoridades, así como al Comité del Transporte de esta Junta Auxiliar, mientras se espera la resolución de la Secretaría de Transporte del Estado de Puebla.—Sin más por el momento, quedo de usted.—Atentamente firma ilegible.—CMDTE. ***** , supervisor encargado de la oficina regional de San Martín Texmelucan." (foja 21)

- Croquis elaborado según acta de Cabildo extraordinario, de fecha 8 de noviembre de 2011. (foja 22)

- Copia fotostática simple del acta de "Cabildo extraordinario", de fecha ocho de noviembre de dos mil once, cuyo texto se transcribió en líneas anteriores.

- Copia fotostática simple de la minuta de trabajo de catorce de junio de dos mil siete, suscrita por los integrantes del Consejo Interno de Reordenamiento del Transporte Público, de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Puebla. (fojas 26 a 31)

Ahora bien, de la lectura del acta reclamada se arriba al conocimiento de que el presidente auxiliar municipal y regidores titulares y suplentes que integran el Ayuntamiento auxiliar municipal de ***** , citaron como fundamento para emitirla los artículos 70, 73, 76 y 77 de la Ley Orgánica Municipal, los cuales son del siguiente tenor:

"Artículo 70. El Ayuntamiento celebrará por lo menos una sesión ordinaria mensualmente, y las extraordinarias que sean necesarias cuando existan motivos que las justifiquen."

"Artículo 73. Los Ayuntamientos podrán celebrar sesiones extraordinarias mediante convocatoria que para el efecto hagan el presidente municipal o la



mayoría de los regidores, en la que se expresarán los asuntos que las motiven y serán los únicos que deberán tratarse en las mismas."

"Artículo 76. El Ayuntamiento sesionará válidamente con la asistencia de la mayoría de sus miembros y del Secretario del Ayuntamiento o la persona que legalmente lo sustituya.—Las sesiones serán presididas por el Presidente Municipal o por quien legalmente lo sustituya."

"Artículo 77. Los acuerdos de los ayuntamientos se tomarán por mayoría de votos del presidente municipal, regidores y síndico, y en caso de empate, el presidente municipal tendrá voto de calidad."

La lectura de los dispositivos legales establecen las formalidades que rigen las sesiones ordinarias y extraordinarias; sin embargo, las autoridades responsables omitieron citar el dispositivo legal o reglamentario que les faculte para resolver en el sentido de modificar el itinerario que originalmente recorrían los ahora quejosos, con base en la minuta de trabajo de catorce de junio de dos mil siete, suscrita por los integrantes del Consejo Interno de Reordenamiento del Transporte Público de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado de Puebla, lo cual implica una falta o indebida fundamentación y motivación del acta reclamada.

El artículo 16 de la Constitución Federal, en la parte conducente, es del siguiente tenor:

"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."

El precepto constitucional transcrito, en su parte conducente, contiene la garantía de legalidad, conforme a la cual ha de expresarse con exactitud el precepto legal aplicable al caso y señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.



Se cita en apoyo de lo anterior la jurisprudencia número 260 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, visible en la página 175 del Tomo VI, Materia Común, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, registro digital: 394216, cuyo contenido es el siguiente:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

En esa medida, si en el acta reclamada las autoridades responsables no citaron el precepto legal o reglamentario que les otorga facultad para emitir la modificación al itinerario que originalmente tenían los quejosos, es inconcuso que se incumplió con la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional en perjuicio de estos últimos.

En las condiciones antes apuntadas, al haber resultado esencialmente fundados los argumentos hechos valer en el concepto de violación, lo procedente es modificar la sentencia recurrida, sobreseer y conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, a fin de que las autoridades responsables dejen insubsistente el acta reclamada de ocho de noviembre de dos mil once.

Concesión que se hace extensiva a los actos de ejecución reclamados al supervisor regional de la ahora Secretaría de Transportes del Estado, con residencia en San Martín Texmelucan, por no reclamarse por vicios propios.

En apoyo de lo anterior se cita, por compartirse, la jurisprudencia 652 del entonces Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, consultable en la página 437 del Tomo VI, Materia Común del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, registro digital: 394608, cuyo contenido es el siguiente:



"AUTORIDADES EJECUTORAS, ACTOS DE. NO RECLAMADOS POR VICIOS PROPIOS. Si la sentencia de amparo, considera violatoria de garantías una resolución, igual declaración debe hacerse respecto de los actos de autoridad que pretendan ejecutarla, si no se reclaman, especialmente, vicios de tal ejecución."

Por lo expuesto, fundado y con apoyo en los artículos 77, 78, 80, 90, 91 y demás relativos de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.—Se modifica la sentencia sujeta a revisión.

SEGUNDO.—Se sobresee en el presente juicio respecto de los actos reclamados al comisariado ejidal y al gestor comunitario, ambos de la Junta Auxiliar de *****.

TERCERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** y *****, respecto de los actos reclamados al presidente auxiliar municipal, regidores auxiliares de Gobernación, de Hacienda, de Obras Públicas, de salud, suplente de Gobernación, suplente de Hacienda, suplente de Obras, suplente de Salud y suplente de Educación, todos de la Junta Auxiliar de *****, y del supervisor regional de la ahora Secretaría de Transportes del Estado, con residencia en San Martín Texmelucan, consistente en el acta de ocho de noviembre de dos mil once y su ejecución, en los términos precisados en la sentencia recurrida.

CUARTO.—Hágase del conocimiento del Juez Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, quien emitió la sentencia sujeta a revisión en el presente recurso, el dictado de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y copia autorizada del mismo, devuélvanse los autos al Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Puebla y, en su oportunidad, archívese el toca.

Así lo resolvió el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, por unanimidad de votos de los señores Magistrados Francisco Javier Cárdenas Ramírez, José Eduardo Téllez Espinoza y Jorge Higuera Corona,



siendo ponente el primero de los nombrados. Firman los Magistrados con la secretaria de Acuerdos que da fe.

En términos de los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia números 260, 371 y 652 citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 97 a 102, Tercera Parte, enero a junio de 1977, página 143; 175 a 180, Tercera Parte, julio a diciembre de 1983, página 119 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 69, clave VI.2o. J/338, con números de registro digital: 238212, 237480 y 209878, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 252 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA. TRATÁNDOSE DE JUICIOS DE AMPARO PROMOVIDOS CON POSTERIORIDAD A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN VIGOR A PARTIR DEL CUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL ONCE, NO DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE, AL SEÑALAR DICHO ORDENAMIENTO LEGAL UN PLAZO MAYOR QUE EL QUE ESTABLECE LA LEY DE AMPARO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

Hechos: Los quejosos reclamaron diversas órdenes de autoridades municipales del Estado de Puebla. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo indirecto, al considerar que los actos reclamados deben impugnarse a través del recurso de inconformidad previsto en el artículo 252 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, previamente a la promoción del juicio de amparo, en apego al principio de definitividad que lo rige. Inconformes con dicha sentencia interpusieron recursos de revisión.



Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que tratándose de juicios de amparo promovidos con posterioridad a la reforma al artículo 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor a partir del cuatro de octubre de dos mil once, no debe agotarse previamente el recurso de inconformidad previsto en el artículo 252 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, al señalar dicho ordenamiento legal un plazo mayor que el que establece la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional.

Justificación: En la tesis de jurisprudencia VI.1o.A. J/37, de rubro: "RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 252 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA. DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE AL JUICIO DE GARANTÍAS, AL NO EXIGIR DICHA LEY MAYORES REQUISITOS PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN QUE LOS PREVISTOS EN LA LEY DE AMPARO.", este Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo que dado que los artículos 252, 260, 261 y 262 de la citada ley orgánica no exigen mayores requisitos para conceder la suspensión de los actos impugnables mediante el recurso de inconformidad previsto en el primero de sus preceptos, que los señalados en los artículos 124 y 125 de la Ley de Amparo abrogada (correlativos de los diversos 128 y 132 de la vigente), el particular está obligado a agotar el principio de definitividad previamente a acudir al juicio constitucional; sin embargo, debe ponderarse que el artículo 107, fracción IV, constitucional, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, en vigor a partir del cuatro de octubre del mismo año, establece como excepción al principio de definitividad que la ley del acto prevea un plazo mayor que el que dispone la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional. A partir de ello, tratándose de juicios de amparo promovidos con posterioridad a la vigencia de la citada reforma constitucional, el particular no está obligado a agotar el aludido recurso ordinario, debido a que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 62 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo y 131 de este último ordenamiento legal abrogado (correlativo de los preceptos 112 y 138, fracción I, del vigente), al presentarse un escrito se dará cuenta con él dentro del día siguiente a su presentación, siendo éste el



plazo en el que se debe proveer lo relativo a la suspensión provisional, mientras que el mencionado artículo 260 de la referida Ley Orgánica Municipal prevé que el síndico municipal deberá acordar, otorgando o negando la suspensión del acto recurrido, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, esto es, prevé un plazo mayor que el que dispone la Ley de Amparo para el otorgamiento de la suspensión provisional, lo que a partir de la reforma constitucional de trato, implica una excepción al principio de definitividad.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

VI.1o.A. J/3 A (11a.)

Amparo en revisión 318/2012. 21 de septiembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretaria: Angélica Torres Fuentes.

Amparo en revisión 405/2012. 30 de enero de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Higuera Corona. Secretaria: María de Lourdes de la Cruz Mendoza.

Amparo en revisión 24/2013. Director de Desarrollo Urbano Municipal de Teziutlán, Puebla. 13 de marzo de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Higuera Corona. Secretaria: María Elena Gómez Aguirre.

Amparo en revisión 262/2015. 7 de octubre de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Diógenes Cruz Figueroa. Secretario: Salvador Alejandro Lobato Rodríguez.

Queja 40/2023. Director General Jurídico y de lo Contencioso de la Sindicatura Municipal del Ayuntamiento de Puebla. 7 de junio de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Diógenes Cruz Figueroa. Secretaria: Paola Etienne Abraham Soldevila.

Nota: La tesis de jurisprudencia VI.1o.A. J/37 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, marzo de 2007, página 1548, con número de registro digital: 172936.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 7 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI RECIBEN DINERO POR PARTE DE LA CIUDADANÍA (POR EL COBRO DE IMPUESTOS, DERECHOS O CUALQUIER NUMERARIO QUE INGRESE A LA DEPENDENCIA), TIENEN EL CARÁCTER DE CONFIANZA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 7o., FRACCIÓN III, DE LA LEY NÚMERO 364 ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL DE VERACRUZ.

AMPARO DIRECTO 367/2016. 16 DE MARZO DE 2017. UNANIMIDAD DE VOTOS. PONENTE: JUAN CARLOS MORENO CORRERA. SECRETARIA: ALEJANDRA CRISTAELA QUIJANO ÁLVAREZ.

CONSIDERANDO:

QUINTO.—Estudio del asunto.

Para mayor claridad en la exposición del presente asunto, resulta conveniente, previamente a abordar el estudio de los motivos de disenso planteados por la parte quejosa, destacar los antecedentes relevantes del caso, que derivan de las constancias que integran el juicio laboral ****, que en justificación de su informe remitió el Magistrado presidente del tribunal responsable, las cuales tienen valor probatorio pleno, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 129, 130, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, y de las cuales se advierte lo siguiente:

Por escrito presentado el ****, ante la Oficialía de Partes del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado, con residencia en esta ciudad, **** por propio derecho, demandó de ****, en su carácter de presidente municipal del Ayuntamiento Constitucional de ****, de ****, en su carácter de síndico único del Ayuntamiento de ****, y/o quien resulte ser representante legal del Ayuntamiento de ****, tanto en el presente como en el futuro, o quien resulte responsable de la relación laboral, el pago y cumplimiento de las siguientes prestaciones:

"a) La reinstalación con el cargo de secretaria municipal, en la oficina municipal de enlace con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), dependiente



de la Dirección de Gobernación municipal del Ayuntamiento de *****, ubicada en el edificio *****, entre ***** esquina, ***** s/n, col. *****, de la ciudad de *****, Veracruz de Ignacio de la Llave, en los mismos términos y condiciones que venía desempeñando, hasta la fecha en que fui despedida injustificadamente.

"b) El pago de todos y cada uno de los salarios caídos a partir del día 8 de enero del año 2013, fecha en que fui despedida injustificadamente y hasta que se cumplimente el laudo; con base en la cantidad de \$***** (*****), que venía percibiendo como salario diario, y aquellos incrementos que se otorguen a dicho salario.

"c) El pago de la cantidad que resulte por concepto de vacaciones que me corresponde de los periodos vacacionales del 2013, contado desde la fecha de mi despido y a las que se sigan generando hasta el momento que se cumplimente el laudo; debiéndose tomar como base la cantidad de \$***** (*****), que venía percibiendo como salario diario, y aquellos incrementos que se otorguen a dicho salario y al cual tengo derecho por haber sido despedida injustificadamente.

"d) El pago de la cantidad que resulte por concepto del 25 % de prima vacacional y que me corresponde de los periodos vacacionales, contado desde la fecha de mi despido y las que se sigan generando hasta el momento en que se cumplimente el laudo; debiéndose tomar como base la cantidad de \$***** (*****), que venía percibiendo como salario diario, y aquellos incrementos que se otorguen a dicho salario.

"e) El pago de la cantidad que resulte por concepto de aguinaldo a partir del día en que fui despedida injustificadamente y lo que se siga generando hasta el momento en que se cumplimente el laudo, debiéndose tomar como base la cantidad de \$***** (*****), que venía percibiendo como salario diario, y aquellos incrementos que se otorguen a dicho salario.

"f) El reconocimiento y otorgamiento de trabajador de base en el H. Ayuntamiento de *****.



"h) (sic) El reconocimiento de antigüedad, por contar con más de trece años de labores en forma ininterrumpida como trabajadora del Ayuntamiento de *****

"i) El pago de las aportaciones y reinscripción al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con carácter retroactivo y hasta que se cumplimente el laudo, con base en la cantidad de \$***** (*****) que venía percibiendo como salario diario, y aquellos incrementos que se otorguen a dicho salario.

"j) El pago de los días laborados y no pagados, del día 3 de enero de 2013 al 8 de enero de 2013, siendo los días que me adeudan los hoy demandados; 1 de enero día festivo, días 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8, del mes de enero de 2013, debiéndose tomar como base la cantidad de \$***** (*****) que venía percibiendo como salario diario actual.

"k) La nulidad absoluta de cualquier documento que atente con su contenido y firma contra la suscrita como trabajadora, y que puede ser usado en mi contra para fines nocivos." (fojas 1 a 3 del expediente laboral)

La actora fundó su reclamo en los hechos que estimó pertinentes, los cuales, atento al sentido de la presente resolución, se estima innecesaria su transcripción.

El tribunal del conocimiento, entre otras cosas, radicó el asunto y admitió a trámite la demanda laboral bajo el número de juicio laboral *****, teniendo como único demandado al Ayuntamiento Constitucional de *****; ordenó el emplazamiento de la parte demandada y señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de ley. (fojas 9 y 23 del sumario laboral)

En la fecha señalada para la celebración de la audiencia de ley (fojas 45, 48 y 49 ídem) la parte actora, por conducto de su apoderado legal, aclaró y amplió el capítulo de prestaciones y hechos de su demanda inicial, mediante escrito que exhibió en la misma, de la siguiente manera:

"a) En cuanto a mi pretensión queda igual como se encuentra en la demanda, simplemente se aclara que mi puesto no era el de secretaria auxiliar, sino el



de encargada del área, como se puede justificar con las tarjetas de identificación que se exhibirán como pruebas, quedando en lo demás igual la prestación.

" ...

"L) La nulidad y/o anulación de la constancia de fecha 23 de noviembre del año 2012, el acta administrativa originada de la constancia antes mencionada y la resolución o determinación del acta administrativa, misma que decreta de manera ilegal el cese de mis funciones como trabajadora del Ayuntamiento Municipal de *****.

" ...

"Se aclara el hecho 3 de mi escrito inicial de demanda, únicamente en que mis actividades laborales eran llevar la recaudación del impuesto municipal por trámite de pasaportes \$*****, realizando un reporte diario y entregando los recibos foliados al departamento de ingresos del H. Ayuntamiento de ***** , llevar el control de órdenes de pago del servicio de mensajería para darle seguimiento en el Municipio; auxiliar y apoyar al encargado de la oficina municipal de la Secretaría de Relaciones Exteriores cuando se encontraba ausente o de vacaciones; en revisión de documentos, en requisitos y normatividad para el envío de los trámites a la delegación de la Secretaría de Relaciones Exteriores en Xalapa, Veracruz, y lo demás del hecho que nos ocupa queda igual." (fojas 46 y 47 ídem)

En dicha audiencia, en uso de la voz, el apoderado legal de la actora manifestó: "Por cuanto hace a una prestación que se agrega al capítulo de prestaciones del escrito inicial de demanda, marcado con el inciso I), aclaro que los documentos que se mencionan en dicha prestación se desconoce la constancia de fecha veintitrés de noviembre del año dos mil doce, por haberseme notificado en el domicilio procesal de mi anterior abogado, únicamente el acta administrativa originada por la constancia que se desconoce y la determinación de dicha acta administrativa que determina el ilegal cese de mis funciones como trabajadora del Ayuntamiento Constitucional de *****." (foja 48 reverso ídem); acto continuo la parte actora, por conducto de su apoderado legal, ratificó tanto su escrito inicial de demanda, como su ampliación; por lo antes expuesto, la auto-



ridad obrera suspendió la celebración de la audiencia, misma que continuó el ***** (fojas 49 vuelta, 57 y 60 ídem), en la cual, la autoridad laboral tuvo al apoderado legal del demandado Ayuntamiento Constitucional de ***** , dando contestación a las mismas, mediante sendos escritos que exhibiera en la propia audiencia, oponiendo las excepciones y defensas que estimó pertinentes. (fojas 50 a 55 y 56 ídem)

La autoridad responsable, en la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, admitió las ofrecidas por las partes contendientes, mismas que serán mencionadas en la medida que sea necesario.

Seguido el juicio en sus etapas procesales, la autoridad responsable, previo el otorgamiento del término de tres días para formular alegatos (foja 176 ídem), declaró cerrada la etapa de instrucción (foja 183 ídem); posteriormente, dictó laudo el ***** (fojas 184 a 197 del juicio laboral), en cuyos puntos resolutivos concluyó:

"Primero: La actora ***** , probó parcialmente sus acciones, la entidad demandada Ayuntamiento Constitucional de ***** , quedó igualmente exceptuada, consecuentemente:

"Segundo: Se absuelve al Ayuntamiento Constitucional de ***** , de reinstalar en el trabajo a la actora ***** , así como de pagarle cantidad alguna en concepto de salarios caídos, vacaciones, prima vacacional, aguinaldo correspondiente al año dos mil trece posterior al despido, del reconocimiento como trabajadora de base, de pagar aportaciones y reinscribirla en forma retroactiva y posterior ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y de la 'nulidad de cualquier documento', por los motivos y fundamentos de derecho expresados en los considerandos tercero, quinto y séptimo del presente laudo;

"Tercero: Se condena a la entidad pública demandada Ayuntamiento Constitucional de ***** , Veracruz, a reconocer por escrito a ***** la antigüedad genérica en el puesto que ha ocupado desde que ingresó el veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve al ocho de enero del año dos mil trece, por los motivos y fundamentos expresados en el considerando cuarto del presente laudo;



"Cuarto: Se condena a la demandada Ayuntamiento Constitucional de ***** , Veracruz, a pagar a ***** la cantidad líquida de \$***** (*****) en concepto de ocho días de salarios devengados del uno al ocho de enero de dos mil trece, a la base del salario no controvertido de \$***** (*****) diarios; por los motivos y fundamentos expresados en el considerando sexto del presente laudo;

"Notifíquese ..."

Laudo que se erige como el acto reclamado en la presente vía.

Como cuestión previa, es de señalarse que las condenas decretadas en favor de la hoy quejosa, establecidas en el laudo reclamado en los resolutivos tercero y cuarto, relativas al reconocimiento de antigüedad genérica de la trabajadora, así como al pago de salarios devengados, se estiman legales, en cuanto se ajustaron a los términos en que fueron reclamadas por aquélla, por lo que las mismas deben pervivir, en el entendido de que, aun cuando fueron materia de litis en el diverso juicio de amparo ***** , del índice de este órgano colegiado, con el que el presente guarda relación, en ese expediente se determinó negar al Ayuntamiento ahí quejoso, aquí tercero interesado, el amparo solicitado, ante la ineficacia de los conceptos de violación expuestos.

De igual forma se estiman correctas las absoluciones decretadas en el laudo reclamado, relativas a la solicitud de nulidad de cualquier documento que implicara renuncia de derechos; así como al pago de aportaciones e inscripción retroactiva ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuenta habida que, en relación con la primera, como lo estimó el tribunal responsable, de los autos no se desprende la existencia de prueba alguna que dé sustento al referido reclamo, y en lo tocante a la segunda, porque como bien lo sostuvo el tribunal responsable en el laudo reclamado, de la lectura del hecho número dos de la demanda laboral, en el cual la actora señaló lo siguiente: "2. Mi patrón el H. Ayuntamiento de ***** , me inscribió en el seguro social (IMSS), con un salario actual de \$***** (*****), asignándome últimamente la ocupación de secretaria auxiliar municipal en el Ayuntamiento de Veracruz.", se colige que la propia quejosa reconoció haber sido inscrita en el régimen del seguro social por su patrón, con su salario real; lo que se corrobora con el aviso de inscripción de la trabajadora,



visible a foja setenta vuelta de autos, y con el informe rendido por el Instituto Mexicano del Seguro Social que aparece a foja ciento setenta y cuatro de autos; todo lo cual evidencia que las absoluciones de mérito, como se dijo, resultan ajustadas a derecho.

Establecido lo anterior, tenemos que son infundados los conceptos de violación planteados por la quejosa, luego, habrá de negarse la protección constitucional peticionada; lo anterior, suplida la deficiencia de la queja en su favor, por ser la parte trabajadora quien acude a la vía directa de control constitucional, en términos de lo establecido por el numeral 79, fracción V, de la Ley de Amparo.

En dichos motivos de inconformidad la quejosa refiere, en esencia, que la autoridad responsable en el laudo reclamado, de manera ilegal y arbitraria, determinó que las funciones que desarrolló en favor del Ayuntamiento demandado fueron de confianza, con fundamento en el artículo 7o. de la Ley Número 364 Estatal del Servicio Civil de Veracruz, en la hipótesis de manejo de fondos y valores, y que derivado de ello, incorrectamente se declaró la improcedencia de su reinstalación en la fuente de empleo, así como el pago de salarios caídos y demás prestaciones, como la expedición de su nombramiento de base, el pago de vacaciones, prima vacacional y aguinaldo, generados después de su injustificado despido.

Al respecto, aduce que contrariamente a lo sostenido por el tribunal responsable, sus actividades eran las de elaborar reportes, hacer llamadas, así como recibir de la ciudadanía el pago del impuesto municipal relativo al trámite del pasaporte, realizando de este último un reporte diario, entregando también de manera diaria los recibos foliados al departamento de ingresos de la referida municipalidad, es decir, que sus funciones nunca fueron o implicaron dirección, ni poder de decisión, por el contrario, el recibo de numerario que realizaba a la ciudadanía del impuesto municipal del trámite de pasaporte, es equiparable al que realiza cualquier simple cajera en un pequeño establecimiento comercial, bajo la dirección de un jefe, lo que de ninguna manera puede traducirse en "manejo de valores", puesto que dicha expresión utilizada por el legislador va más allá de la simple expedición de comprobantes de pago del impuesto relativo, sino que se refiere a las actividades de una persona que tiene acceso y administra recursos propios del Ayuntamiento y que, a su prudente arbitrio, tiene la dirección y gobierno de los mismos.



Asimismo, que consta en autos del juicio laboral la prueba documental pública denominada "oficio *****" de fecha tres de agosto del año dos mil diez, suscrito por *****, en su carácter de directora de ingresos, remitido a *****, de cuyo contenido se obtiene que el titular a cargo de ese dinero era el último mencionado, por tanto, ella no tenía ninguna facultad de administración, ni siquiera mínima, sobre dicho numerario, limitándose sus funciones a recibir dichos pagos por parte de la ciudadanía y, posteriormente, realizar un reporte diario de lo ingresado y entregar los reportes foliados al departamento de ingresos del Ayuntamiento de *****, por lo que su actividad no puede ser calificada como de "manejo de valores".

De igual forma aduce que la investigación administrativa desarrollada por la patronal para cesarla de su cargo, implicó el reconocimiento tácito de su calidad de trabajadora de base, ya que los fundamentos legales con los que se inició y culminó el procedimiento de cese laboral, fueron los establecidos en la Ley Estatal del Servicio Civil cuando, afirma, el artículo 11 de esa legislación es específico en referir que quedan excluidos de la aplicación de la misma los trabajadores de confianza, por lo que, en todo caso, si tuviera dicha calidad, le hubiesen aplicado las disposiciones contenidas en la Ley Número 545 que Establece las Bases Normativas para Expedir las Condiciones Generales de Trabajo a las que se sujetarán los Trabajadores de Confianza de los Poderes Públicos, Organismos Autónomos y Municipios del Estado de Veracruz-Llave.

Al haber laborado para el Ayuntamiento demandado desde el veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, hasta la fecha del despido injustificado el ocho de enero de dos mil trece, de manera ininterrumpida, pasando por varias administraciones y presidentes municipales, sin que mediara para ello recontractación o renovación de la relación laboral, es evidente que gozaba de la estabilidad en el empleo propia de un trabajador de base, contrariamente a lo estimado por el tribunal laboral, con base en el artículo 35, fracción XX, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

Los anteriores motivos de inconformidad son infundados.

En un primer aspecto, debido a que la quejosa parte de una premisa inexacta, cuenta habida que el tribunal responsable sí atendió pormenorizadamente los



aspectos destacados en los anteriores motivos de disenso, otorgando el valor correspondiente al material probatorio ofrecido en el juicio con el fin de dilucidar la calidad de la trabajadora, esto es, de confianza y emprendiendo el análisis de los medios de prueba que estimó pertinentes (como más adelante se puntualizará), según se desprende de la parte del laudo que, en lo que interesa, es del tenor siguiente:

"En el caso que nos ocupa, de la lectura integral de la demanda, se aprecia que no fue controvertida la fecha de ingreso de *****, no obstante, la demandada afirmó que desde su inicio lo hizo como trabajadora de confianza en el carácter de subjefa de oficina, en la oficina de enlace municipal de la Secretaría de Relaciones Exteriores; la actora, por su parte, inicialmente dijo que laboraba como secretaria municipal, pero más tarde, mediante aclaración de demanda afirmó que en realidad fungió como encargada de área y que lo justificaría con las tarjetas de identificación que le fueron expedidas; también estableció que con ese puesto se encargaba de llevar la recaudación del impuesto municipal por trámite del pasaporte, realizando diariamente el reporte correspondiente al departamento de ingresos, también dijo que llevaba el control de las órdenes de pago de la mensajería, para lo cual exhibió un aviso de inscripción ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, de fecha veintidós de octubre de mil novecientos noventa y nueve, en donde se lee: 'OCUPACIÓN DEL TRABAJADOR: ENCARGADO DE ÁREA' ... 'NOMBRE, DENOMINACIÓN, RAZÓN SOCIAL DEL PATRÓN O SUJETO OBLIGADO: H. AYUNTAMIENTO DE *****', visible a foja 70 vuelta; asimismo, exhibió en fotocopia simple un nombramiento de fecha veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve como encargada del área de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con vigencia al *****, visible a foja 77 de autos; también exhibió seis cartas de recomendación o constancias, visibles a fojas 71 a 76, consistentes en escrito original de fecha diez de enero de dos mil trece, y otro en copia de diecisiete de diciembre sin año, suscritas por *****, en carácter de Directora de Ingresos; copia simple de fecha doce de diciembre de dos mil siete, signada por *****, en carácter de director de Gobernación Municipal, otra copia simple de doce de diciembre de dos mil siete suscrita por *****, en carácter de Directora de Ingresos; otro escrito de fecha diez de octubre de dos mil siete signado por ***** en carácter de encargado de la Dirección de Recursos Humanos; otro más de fecha veintiuno de abril de dos mil cinco suscrito por *****, en carácter de encargado de la



oficina municipal de enlace con la Secretaría de Relaciones Exteriores; así como un original del oficio ***** de fecha tres de agosto de dos mil diez, suscrito por *****, en carácter de Directora de Ingresos, remitido a *****, en donde se lee: 'Por medio del presente le informo que a partir del miércoles 4 de agosto del presente año y todos los lunes, miércoles y viernes, acudirá a la oficina a su cargo un recaudador de la Dirección de Ingresos para que le sean entregados los ingresos diarios que se recaudan en esa Dependencia. Por lo que le solicité tengan lista toda la documentación así como los recursos financieros para la respectiva entrega.', visible a foja 78 de autos; de este mismo tenor, exhibió tres credenciales que contienen su fotografía y nombre, con número de matrícula y puesto desempeñado, con el carácter de encargada de área, expedidas por el Municipio demandado, así como una identificación que la acredita como personal comisionado del Municipio de Veracruz, para realizar trámites ante la oficina de relaciones exteriores en la ciudad de Xalapa, Veracruz; las anteriores documentales, analizadas en su conjunto, corroboran el puesto y funciones narrados por la actora en el escrito de ampliación de demanda; la entidad pública equiparada ofreció la confesión expresa y espontánea de la actora, en el sentido de que fungió como trabajadora de confianza, precisamente en orden a las funciones narradas en el escrito de aclaración de la demanda, consistentes en recaudar impuestos, esto es, manejo de valores, aunque a su decir fue en carácter de subjefta; prueba que se ve robustecida y corroborada precisamente con las documentales antes reseñadas y exhibidas por la propia actora, que se valoran en términos de lo previsto por el artículo 794 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria; también ofreció la confesional, que tuvo verificativo ante esta autoridad conforme al pliego de posiciones visible a foja 119 de autos, exhibido por el Municipio demandado, dando respuestas negativas a todas las que le fueron formuladas, por lo que no le aporta ningún beneficio; también para justificar la procedencia de la separación exhibió las documentales consistentes en un acta de hechos de fecha veintitrés de noviembre de dos mil doce, acta de ocho de enero de dos mil trece, y solicitó se cotejaran con los originales agregados, en el expediente paraprocesal *****, también ofreció como prueba el citatorio de diecinueve de diciembre dos mil doce, acta circunstanciada de veintiséis de diciembre de dos mil doce, con el anexo consistente en copia simple del oficio ***** de fecha tres de agosto de dos mil diez; y la documental consistente en resolución de fecha *****, que contiene la determinación de cese; también ofreció la presunción legal y humana y la



instrumental de actuaciones, siendo precisamente las documentales ofrecidas como prueba de la actora, que se encuentran agregadas a las presentes actuaciones, las que justifican plenamente que la actora, prestó servicios a la demandada con el carácter de encargada de área, con las funciones consistentes en recaudar el impuesto municipal derivado de la tramitación de pasaportes ante la oficina municipal de enlace de la Secretaría de Relaciones Exteriores, recaudación que recibía en forma directa de la ciudadanía y posteriormente la entregaba a la oficina de ingresos, funciones que implican el manejo de valores a que se refiere una de las hipótesis de la fracción III del artículo 7o. de la Ley Número 364 Estatal del Servicio Civil de Veracruz, que corresponden a las expresadas por la actora, actividades y puesto que desempeñó que la definen como trabajadora de confianza, que se encuentran previstas en el artículo 7o. de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, que establece: '7o. Son trabajadores de confianza: ...II. Los Titulares de las distintas Dependencias o los responsables de las unidades u órganos en la estructura administrativa de las Entidades Públicas, hasta el nivel de jefe de sección o su equivalente; III. Los que dentro de las entidades públicas realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, planeación, supervisión, control directo de adquisiciones, responsables de los almacenes e inventarios, investigación, investigación científica, asesoría o consultoría.', precepto que cobra aplicación en el presente caso, toda vez que la actora refirió puntualmente su adscripción en la oficina municipal de relaciones exteriores y las funciones desempeñadas que narró corresponden con las señaladas a la actividad de recaudación de ingresos municipales, que por definición propia le connota como trabajadora de confianza y que la demandada justificó plenamente, en razón de que desde su ingreso, fue con el carácter de encargada de área de la oficina de relaciones exteriores, recaudando impuestos; puesto y categoría que, a juicio de este tribunal, son de confianza, en orden a las funciones de atención al público, toda vez que las personas que acuden a realizar pagos, entienden dicha actividad con la actora, quien estaba obligada a entregar un informe de los ingresos y pagos que recibió, quedando así desvirtuada la categoría de secretaria, que inicialmente adujo, que corroboran el carácter de trabajadora de confianza de ***** y la falta de estabilidad laboral." (fojas 190 vuelta a 193 ídem)

Así, como se obtiene de la transcripción anterior, es claro que la determinación a la que arribó el tribunal responsable fue acertada, pues de lo confesado



por la propia actora en su aclaración a la demanda, en el sentido de que ocupó el cargo de ***** (aserto corroborado con diversas documentales por ella ofrecidas, como lo fueron, entre otras, el aviso de inscripción ante el Instituto Mexicano del Seguro Social), así como con la función destacada de recaudar directamente el impuesto o derecho municipal derivado de la tramitación de pasaportes ante la oficina municipal de enlace con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el que posteriormente entregaba a la oficina de ingresos del Ayuntamiento demandado; por lo que se evidencia que las actividades que desempeñaba al servicio del Ayuntamiento demandado encuadran en el artículo 7o. de la Ley Número 364 Estatal del Servicio Civil de Veracruz, en sus fracciones II y III, que establecen que se catalogan como trabajadores de confianza, entre otros, a los responsables de las unidades u órganos en la estructura administrativa de las entidades públicas, hasta el nivel de jefe de sección o su equivalente, así como aquellos que dentro de las entidades públicas realicen funciones de manejo de fondos o valores, pues es claro que la actora, hoy quejosa, al cobrar el impuesto o derecho municipal atinente a la obtención de pasaportes por parte de la ciudadanía, manejaba los valores derivados del pago de dicho tributo, por lo que sus actividades y cargo la definen como una trabajadora de confianza.

De ahí que no tengan el alcance jurídico pretendido las manifestaciones hechas por la actora, aquí quejosa, vía conceptos de violación, en el sentido de que sus actividades como recaudadora directa del impuesto relativo a la obtención de los pasaportes tramitados por conducto del Ayuntamiento demandado, se equiparan a las de una 'simple cajera en un pequeño establecimiento comercial', pues este Tribunal Colegiado de Circuito estima que al haber reconocido recibir directamente las cantidades inherentes al pago de dicho impuesto o derecho, para posteriormente entregarlas a las arcas del Municipio respectivo, tal actividad conlleva, aunque sea momentáneamente, el manejo de fondos o valores; función que encuadra, como se dijo, en una de las hipótesis previstas en el artículo 7o., fracción III, de la Ley Número 364 Estatal del Servicio Civil de Veracruz.

En apoyo a lo anterior, se cita la tesis emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que se comparte, publicada en la página 305, Volúmenes 103 a 108, Sexta Parte del *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, con número de registro digital: 252954, de rubro y texto siguientes:



"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CESE DE LOS. Tratándose de trabajadores de confianza al servicio del Estado, que no quedan sujetos a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado ni al tribunal de arbitraje que resuelve los conflictos de los trabajadores de base (artículos 5o. y 8o. de la ley mencionada), la pérdida de la confianza es motivo de cese. Ahora bien, aunque la pérdida de la confianza no es algo tan subjetivo que pueda ser arbitrariamente declarado ni podría basarse en un mero sentimiento de simpatía o antipatía, es claro que los trabajadores de confianza lo son precisamente porque las funciones que les están encomendadas resultan delicadas en algún aspecto, porque están estrechamente vinculadas a los intereses de las autoridades, y porque por la naturaleza de sus labores no pueden quedar protegidos por la seguridad y estabilidad de que disfrutaban los trabajadores de base, cuyas labores son menos delicadas en términos generales, cuyos desvíos son también, en términos generales, menos nocivos para el superior o para el Estado, y cuya remuneración también es, por regla general, de cuantía menor. O sea, que es evidente que los empleados de confianza desempeñan labores mejor remuneradas, en términos generales, y que esas labores implican un poco el ejercicio de facultades muy propias de quien los nombra, de manera que el nombramiento y desempeño de las funciones viene a depender en grado muy especial de que el trabajador cuente con la confianza plena del superior, pues de lo contrario, se entorpecerían las labores que se encomiendan a ese tipo de trabajadores, y perderían su eficacia. Y, por lo mismo, aunque la pérdida de la confianza no puede ser arbitraria, sino tiene que estar razonablemente justificada, no puede negarse en ella un elemento subjetivo, siempre que no sea irracional, ni puede exigirse, para cesar a tales trabajadores, que exista una prueba irrefutable de hechos graves de los que pudiera ameritar el despido hasta de un trabajador de base. Es suficiente que se acrediten hechos que razonablemente puedan suponer que influyen en el patrón, o superior, en forma tal que, en su juicio subjetivo, ya no tenga confianza en las labores del trabajador, sin que esa pérdida subjetiva resulte claramente irracional. Es de notarse que el tratadista Mario de la Cueva, señala como posible causa la pérdida de confianza, ejemplificativamente, el que un cajero se dedique con frecuencia al juego, aunque esto en sí mismo no sea una falta de probidad." (lo subrayado es propio de este tribunal)

Sin que sea óbice a lo anterior, la existencia del oficio ***** , de tres de agosto del año dos mil diez (foja 78 del juicio laboral), suscrito por ***** , en



su carácter de directora de Ingresos, remitido a ***** , como encargado de la oficina de enlace con la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuenta habida que el hecho de que este último ocupe dicho cargo, en forma alguna evidencia que la actora no haya sido encargada del área de la oficina municipal de enlace con la Secretaría de Relaciones Exteriores, partiendo incluso de la sola denominación de los puestos, y del reconocimiento que en ese sentido efectuó la propia actora.

Tampoco lo es el hecho de que desde el veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, hasta la fecha de su separación de la fuente de empleo (ocho de enero de dos mil trece), la actora se encontrara de manera ininterrumpida laborando para la municipalidad demandada, pasando incluso por varias administraciones y presidentes municipales, sin que mediara para ello recontractación o renovación de la relación laboral, puesto que tal circunstancia, contrario a lo afirmado por la quejosa, no puede otorgarle la estabilidad en el empleo propia de un trabajador de base, dada su calidad de confianza, en el entendido de que la permanencia en su puesto pudo derivar de diversos factores en relación con su desempeño, pero no del hecho de que fuera catalogada como empleada de planta.

Por otra parte, la determinación del tribunal responsable de considerar innecesario el análisis de las documentales relativas a la investigación administrativa que terminó en el cese de la trabajadora, mismas que dieron origen al expediente paraprocesal ***** , de su índice, se estima objetivamente correcta; lo anterior es así, cuenta habida que el estudio de lo justificado o injustificado del cese, al igual que lo correcto o no de los fundamentos que dieron origen a ese procedimiento, no tiene el alcance de modificar el sentido del laudo, en relación con la calidad de confianza que le asiste a la trabajadora, en el entendido de que ésta no goza de estabilidad en el empleo y, por ende, las consecuencias derivadas del cese, aun considerándolo ilegal, no podrían crear situaciones jurídicas de derecho en su beneficio, pues, se reitera, dada su calidad de confianza, no goza de estabilidad laboral; sin que el propio procedimiento de cese iniciado en contra de la aquí quejosa, revele que ésta no sea de confianza, bajo el argumento de que dicho procedimiento sólo aplica para los trabajadores de base, y no así para aquéllos; ello es así, pues al margen de lo anterior, lo cierto es que lo que define a un trabajador como de confianza o no, no es la instauración de



un procedimiento de cese en su contra, sino la naturaleza de las funciones desempeñadas en favor de la parte patronal.

Ilustra lo anterior, por su sentido y alcance, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 160/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1322, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, con número de registro digital: 2005640, de rubro y texto:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AL CARECER DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, SU REMOCIÓN ORDENADA POR QUIEN CARECE DE FACULTADES PARA DECRETARLA, NO TIENE COMO CONSECUENCIA QUE SE DECLARE PROCEDENTE EL PAGO DE SALARIOS CAÍDOS (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE BAJA CALIFORNIA Y GUANAJUATO). Acorde con el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California y con la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato, la remoción de un trabajador de confianza por quien carece de facultades para hacerla, no tiene como consecuencia que se declare procedente el pago de salarios vencidos, pues tales empleados únicamente gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, por lo cual, en caso de considerar como injustificado el despido, no pueden demandar la indemnización constitucional o la reinstalación, porque esas prestaciones dependen del análisis de lo justificado o injustificado del despido, lo que ningún fin práctico tendría tratándose de empleados de confianza, pues no gozan de estabilidad en el empleo y, por ende, las prestaciones derivadas del cese, aun considerado ilegal, no podrían prosperar. Además, en una relación laboral burocrática el titular demandado, al separar del cargo al trabajador, lo realiza en su carácter de patrón equiparado y no como autoridad, por lo que no es dable analizar la existencia de un despido justificado o no de un trabajador de confianza sobre la base de que quien lo realizó carece de facultades acorde con la ley orgánica del Municipio correspondiente pues, se reitera, ese tipo de trabajadores no goza del derecho a la estabilidad en el empleo."



Así, dada la calidad de trabajadora de confianza que le asistió a la parte actora, aquí quejosa, es claro que, como lo estableció la responsable en el laudo reclamado, resulta improcedente su reinstalación en la fuente de empleo (a), así como el pago de salarios caídos (b), la expedición de nombramiento de base (f), al igual que la nulidad de la constancia de veintitrés de noviembre de dos mil doce, del acta administrativa originada de la referida constancia y del propio cese (l), planteada en la ampliación a la demanda; asimismo, de los rubros de vacaciones (c) prima vacacional (d) y aguinaldo (e) correspondientes al año dos mil trece, al haberlos reclamado con posterioridad a su separación de la fuente de empleo, o sea, durante la tramitación del juicio, como consecuencia lógica de la referida improcedencia de la acción principal de reinstalación.

En las relatadas consideraciones, ante la ineficacia de los conceptos de violación de previo estudio, sin que se advierta mayor queja deficiente que suplir, lo procedente es negar la protección constitucional solicitada en lo principal por la parte quejosa.

La negativa del amparo debe hacerse extensiva al acto de ejecución atribuido al propio tribunal responsable, toda vez que en el amparo directo sólo es reclamable en vía de consecuencia y no por vicios propios.

SEXTO.—Estudio del amparo adhesivo.

En relación con el amparo adhesivo promovido por el tercero interesado Ayuntamiento Constitucional de ***** , Veracruz, se determina que debe declararse sin materia, si se toma en cuenta que la adhesión al juicio constitucional tiene como objeto que el acto reclamado subsista, de modo tal que si en el juicio principal se negó la protección constitucional solicitada, por tanto, quedará intocado el laudo reclamado, lo que hace que éste haya quedado sin materia, siendo innecesario estudiar los conceptos de violación esgrimidos.

Apoya la anterior consideración, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 134/2014 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 849, Libro 14, Tomo I, enero de 2015, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, con número de registro digital: 2008223, de rubro y texto siguientes:



"AMPARO ADHESIVO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA CUANDO LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN DEL AMPARO PRINCIPAL SE DECLARAN INFUNDADOS. Conforme al artículo 182 de la Ley de Amparo, quien obtenga sentencia favorable a sus intereses puede adherirse al juicio constitucional promovido por su contraparte en el procedimiento natural, expresando los conceptos de violación que fortalezcan las consideraciones del acto reclamado o que expongan violaciones al procedimiento que pudieran afectar sus defensas, trascendiendo al resultado del fallo. Ahora, si se toma en cuenta que el amparo adhesivo carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, al seguir la suerte procesal del juicio de amparo principal y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a ésta, es evidente que cuando los conceptos de violación del quejoso en el principal se declaran infundados y, en consecuencia, el acto reclamado –que le es favorable al adherente– permanece intocado, desaparece la condición a que estaba sujeto su interés jurídico y debe declararse sin materia el amparo adhesivo promovido para reforzarlo."

Asimismo, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 49/2014 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 177 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, con número de registro digital: 2007284, de rubro y texto siguientes:

"AMPARO ADHESIVO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA CUANDO ES PROMOVIDO CON LA FINALIDAD DE OFRECER ARGUMENTOS ENCAMINADOS A QUE SUBSISTA EL ACTO RECLAMADO EN SUS TÉRMINOS PERO EL JUICIO DE AMPARO PRINCIPAL NO PROSPERE POR CUESTIONES PROCESALES O POR DESESTIMARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. Del artículo 182 de la Ley de Amparo se advierte, entre otras hipótesis, que el amparo adhesivo podrá promoverlo quien obtuvo sentencia favorable en sede ordinaria para que, ante el juicio de amparo promovido por su contraparte, exprese los agravios tendientes a mejorar la resolución judicial con el propósito de que el acto reclamado subsista en sus términos y adquiera mayor fuerza persuasiva. Así, dicha pretensión es accesoria del juicio de amparo directo principal y, por tanto, de no prosperar éste, sea por cuestiones procesales o por desestimarse los conceptos de violación, el quejoso adherente ve colmada su pretensión, consistente



en la subsistencia del acto reclamado y, consecuentemente, el amparo adhesivo debe declararse sin materia."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En el amparo principal, la Justicia de la Unión no ampara ni protege a *****, contra los actos que reclama del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Poder Judicial del Estado de Veracruz, con residencia en esta ciudad, consistente en el laudo de *****, dictado en el juicio laboral número *****, de su índice, así como su ejecución.

SEGUNDO.—Se declara sin materia el amparo adhesivo promovido por el Ayuntamiento Constitucional de *****, Veracruz, acorde con lo establecido en el último considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese por lista a las partes quejosa y tercero interesada, así como al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, y por oficio a la autoridad responsable; con testimonio de la presente resolución anótese en el libro de gobierno y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados Juan Carlos Moreno Correa, Jorge Toss Capistrán y Jorge Sebastián Martínez García; el primero de los nombrados en su calidad de presidente y ponente.

En términos de lo previsto en los artículos 11, fracción VI, 108, 113, 118 y demás aplicables en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 160/2013 (10a.), 2a./J. 134/2014 (10a.) y 1a./J. 49/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 21 de febrero de 2014 a las 10:32 horas, 16 de enero de 2015 a las 9:00 horas y 29 de agosto



de 2014 a las 8:13 horas, con números de registro digital: 2005640, 2008223 y 2007284, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI RECIBEN DINERO POR PARTE DE LA CIUDADANÍA (POR EL COBRO DE IMPUESTOS, DERECHOS O CUALQUIER NUMERARIO QUE INGRESE A LA DEPENDENCIA), TIENEN EL CARÁCTER DE CONFIANZA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 7o., FRACCIÓN III, DE LA LEY NÚMERO 364 ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL DE VERACRUZ.

Hechos: Trabajadores al servicio del Estado, cuyas funciones consistían en el manejo de fondos o valores entregados por parte de la ciudadanía para su ingreso a la dependencia de gobierno patronal, reclamaron prestaciones derivadas de un despido injustificado.

Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que los trabajadores al servicio del Estado, cuyas actividades consisten en recibir dinero por parte de la ciudadanía (por el cobro de impuestos, derechos o cualquier numerario que ingrese a la dependencia) tienen el carácter de confianza, al encuadrar en el artículo 7o., fracción III, de la Ley Número 364 Estatal del Servicio Civil de Veracruz.

Justificación: De conformidad con el artículo y fracción citados, son trabajadores de confianza quienes realicen, entre otras funciones, la de manejo de fondos y valores. En ese tenor, cuando el trabajador recibe dinero por parte de la ciudadanía, ya sea por el cobro de impuestos, derechos o cualquier numerario que ingresa a la dependencia, debe considerarse como de confianza, pues dicho precepto no hace distinción al señalar que tiene esa calidad, quien maneja fondos y valores; funciones que, incluso, pueden encontrar cabida en los siguientes ejemplos: a) trabajadores que cobran el impuesto o derecho municipal para la obtención del pasaporte por parte de la ciudadanía; b) trabajadores que cobran derechos y reciben numerario en las casetas de cobro de carreteras (como los responsables del



cobro de los "Derechos por Uso y Goce de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros"); y, c) los que cobran el impuesto predial en las áreas correspondientes de un Ayuntamiento. Lo anterior por citar que existen diversas actividades que implican el manejo de fondos y valores; por ende, quienes las desempeñan deben ser catalogados como trabajadores de confianza, en términos de la fracción y precepto citados, por lo que no gozan del derecho a la estabilidad en el empleo, sino sólo de las medidas de protección al salario y de la seguridad social.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

VII.2o.T. J/16 L (11a.)

Amparo directo 367/2016. 16 de marzo de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Carlos Moreno Correa. Secretaria: Alejandra Cristaela Quijano Álvarez.

Amparo directo 848/2016. 7 de septiembre de 2017. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Toss Capistrán. Secretario: Renato de Jesús Martínez Lemus.

Amparo directo 713/2018. 27 de junio de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Toss Capistrán. Secretario: Víctor Hugo Millán Escalera.

Amparo directo 281/2021. 18 de mayo de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Cándida Hernández Ojeda. Secretario: José Vega Luna.

Amparo directo 274/2022. Ayuntamiento Constitucional de Emiliano Zapata, Veracruz. 6 de julio de 2023. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Navarro Plata, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado, en términos del artículo 81, fracción XXII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, en relación con el diverso 40, fracción V, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo; y reforma y deroga diversas disposiciones de otros acuerdos generales. Secretaria: María Esther Neri Cruz.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de agosto de 2023 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 21 de agosto de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de agosto de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

