



**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 35**

**Tomo VI**

Marzo de 2024

Plenos Regionales (2)



# **GACETA**

*del Semanario Judicial  
de la Federación*

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



# GACETA

del *Semanario Judicial*  
de la *Federación*

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

**Libro 35**

**Tomo VI**

Marzo de 2024

Plenos Regionales (2)

Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis

José Omar Hernández Salgado  
Director General

---

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministra Norma Lucía Piña Hernández  
*Presidenta*

## **PRIMERA SALA**

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
*Presidente*

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá  
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Ministra Loretta Ortiz Ahlf  
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

## **SEGUNDA SALA**

Ministro Alberto Pérez Dayán  
*Presidente*

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





# Cuarta Parte

## PLENOS REGIONALES (2)





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## **SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA PARA QUE SE DÉ RESPUESTA CUANDO SE RECLAMA VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 214/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO  
Y TERCERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL  
CUARTO CIRCUITO. 9 DE NOVIEMBRE DE 2023. TRES VOTOS  
DE LAS MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAMPUZANO  
GALLEGOS Y ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO Y DEL MAGIS-  
TRADO GASPAR PAULÍN CARMONA. PONENTE: MAGISTRADO  
GASPAR PAULÍN CARMONA. SECRETARIA: ERIKA IVONNE  
CARBALLAL LÓPEZ.

Sentencia del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-  
Norte, con residencia en la Ciudad de México, correspondiente a la sesión pú-  
blica celebrada el nueve de noviembre de dos mil veintitrés, y transmitida en vivo  
a través de la plataforma CISCO WEBEX.

### **VISTOS; y, RESULTANDO:**

**1. Primero.—Denuncia de la contradicción.** Por oficio 191/2023 firmado electrónicamente la Jueza Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey, denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados entre los Tribunales Colegiados Primero y Tercero en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver los recursos de queja 386/2023 y 395/2023 respectivamente.

**2. Segundo.—Radicación, admisión y solicitud de informes.** Por acuerdo de presidencia de siete de julio de dos veintitrés, se radicó este expediente y se registró como contradicción de criterios 214/2023; se ordenó formar el expediente electrónico; de igual forma, se requirió a los tribunales colegiados contendientes para que informaran si los criterios emitidos que motivaron la contradicción de criterios seguían vigentes o no, o en su caso, las causas para tenerlos por superados o abandonados.



3. A su vez, se requirió al Director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el informe relativo a la existencia de alguna contradicción de criterios relacionada con el tema a dilucidar en el presente asunto.

4. También se asignó de manera provisional el asunto a la ponencia del magistrado Gaspar Paulín Carmona para la formulación del proyecto de resolución, sin perjuicio de que se proveyera sobre la conclusión del trámite y debida integración del expediente en aras de ubicarlo en estado de resolución.

5. Tercero.—**Vigencia de los criterios.** Mediante acuerdos de uno y cuatro de agosto de este año, se tuvieron por recibidos los informes de los tribunales contendientes, a través de los cuales hicieron del conocimiento de este Pleno Regional que los criterios en cuestión continuaban vigentes.

6. Cuarto.—Informe de la Dirección General de la Coordinación de Compilación de Sistematización y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mediante oficio DGCCST/X/649/08/2023 de diez de agosto de dos mil veintitrés, el Director General de la Coordinación de Compilación de Sistematización y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hizo del conocimiento que de la consulta del Sistema de seguimiento de contradicciones de tesis pendientes de resolver en ese Alto Tribunal, visible en las direcciones electrónicas <https://www.scjn.gob.mx> y/o <https://intranet.scjn.pjf.gob.mx>, apartado Pleno, Sección de Amparos, Contradicciones de Tesis y demás Asuntos, así como de la revisión de los acuerdos de admisión de denuncias de contradicción de tesis dictados por el Ministro Presidente durante los últimos seis meses, no se encontraba radicada en ese Alto Tribunal contradicción de tesis relativa a la existencia de alguna relacionada con el tema a dilucidar, a saber: "*Determinar si procede o no, otorgar la suspensión provisional a la parte quejosa para el efecto de que las autoridades responsables den contestación a su petición.*".

7. Quinto.—**Confirmación de turno.** Mediante acuerdo de presidencia de once de agosto de dos mil veintitrés, se tuvo por debidamente integrada la contradicción de criterios en que se actúa, en consecuencia, se reiteró la orden de



turno del expediente virtual al magistrado Gaspar Paulín Carmona, para la elaboración del proyecto de resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41<sup>1</sup> del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales.

8. De lo que se sigue que el término de quince días para la elaboración del proyecto del asunto, empezó a transcurrir, de conformidad con lo previsto en el artículo 44 párrafo segundo, fracción I<sup>2</sup>, del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, al día hábil siguiente en que se emitió el acuerdo de confirmación de turno, esto es, a partir del catorce de agosto de de dos mil veintitrés, conforme a la publicación del mencionado proveído en la lista oficial de notificaciones.

9. Sexto.—**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.

10. Séptimo.—**Lista y aplazamiento.** La presente contradicción se incluyó en la lista de asuntos de cuatro de septiembre de dos mil veintitrés, para discutirse en sesión de trece de septiembre siguiente.

11. En sesión de trece de septiembre del año en curso, se acordó por el Pleno de este órgano colegiado el aplazamiento de la presente contradicción para discutirse en una sesión posterior; y,

<sup>1</sup> "Artículo 41. Confirmación del turno electrónico. Una vez concluida la integración del asunto, se confirmará el turno electrónico a quien hubiese sido designada o designado como ponente."

<sup>2</sup> "Artículo 44. Excepcionalmente, los proyectos de resolución deberán formarse dentro de los 15 días hábiles siguientes a que se confirmó el turno electrónico y se remitieron las constancias a la Magistrada o Magistrado ponente en los siguientes casos:

"I. Cuando el tema a resolver implique definir algún criterio relativo a la suspensión en el juicio de amparo."



## CONSIDERANDO:

**12. Primero.—Competencia.** 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 primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; así como lo establecido en los diversos numerales 6o., fracción I, 7o., 9o., 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales; 1o., fracción I, punto 2, y 2o. del Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia y jurisdicción territorial, publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente.

**13.** El asunto que nos ocupa se ubica en los supuestos de las normas invocadas, en razón de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados especializados en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, los cuales se encuentran dentro de la demarcación territorial y respecto de la especialidad sobre las que este Pleno ejerce jurisdicción para unificar criterios.

**14. Segundo.—Legitimación.** La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, toda vez que fue formulada por la Jueza Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

**15. Tercero.—Transcripción de las ejecutorias contendientes.** En el presente asunto, no se transcriben las consideraciones de las resoluciones conten-





dientes, por no exigirlo la normativa que rige las ejecutorias que se emitan al resolverse las contradicciones de criterios y las facultades de este Pleno Regional; es decir, no existe precepto legal alguno que establezca dicha obligación, en virtud de que el cumplimiento a los principios de exhaustividad y congruencia se satisface al atender en su totalidad los puntos litigiosos a consideración del órgano jurisdiccional, en razón de la naturaleza del caso que resuelve, atendiendo el conflicto que se plantea ante su jurisdicción.

**16.** Apoya lo anterior, en lo conducente y por identidad jurídica de razón, la jurisprudencia 2a./J. 58/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 164618, cuyo rubro es: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN."<sup>3</sup>

**17. Cuarto.—Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de establecer si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es preciso tener en cuenta las consideraciones sustanciales de los criterios discrepantes.

**• Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, con sede en Monterrey, Nuevo León, al resolver el recurso**

<sup>3</sup> Jurisprudencia 2a./J. 58/2010, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 830, cuyos rubro y texto son:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X 'De las sentencias', del título primero 'Reglas generales', del libro primero 'Del amparo en general', de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer."



## **de queja 386/2023 en sesión extraordinaria de cuatro de julio de dos mil veintitrés.**

**18. Juicio de amparo indirecto.** \*\*\*\*\* por conducto de su apoderado legal, promovió juicio de amparo en contra del Secretario de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León y otras autoridades, por el acto consistente en la omisión de dar contestación al escrito presentado por la parte quejosa el veinticinco de enero de dos mil veintitrés, en el que solicitó se de acceso a las Facilidades Administrativas publicadas en el periódico oficial del Estado de Nuevo León el dieciséis de enero del año en curso.

**19.** El Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en esa entidad, registró la demanda con el consecutivo 675/2023 y la admitió a trámite.

**20.** Posteriormente, la parte quejosa solicitó la suspensión de los actos reclamados para el efecto de que las autoridades responsables contestaran su escrito de petición, pero el veintisiete de junio de dos mil veintitrés la titular del juzgado de Distrito mencionado decidió negarla para el efecto solicitado porque el acto reclamado no es susceptible de suspenderse y de hacerlo se otorgarían efectos restitutorios propios de la sentencia de amparo.

**21.** Pero, por otra parte, concedió la suspensión para un efecto distinto al solicitado, esto es, para que la autoridad responsable informe el trámite que se encuentra realizando para dar contestación a su escrito de petición, siempre que no implique modificar ni contrariar normatividades internas, ya que de esa manera se preservaría la materia de la controversia y evitar que la parte quejosa sufriera afectaciones en su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto.

**22. Interposición y resolución del recurso de queja.** Inconforme con esa decisión, la parte quejosa interpuso recurso de queja, el cual correspondió al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, cuyo presidente registró con el número de expediente 386/2023 y en sesión de cuatro de julio de este año, se declaró fundado, se revocó el auto recurrido y se concedió la suspensión por las siguientes consideraciones.



**23.** En principio, reparó de oficio una incongruencia que observó relativa a que la jueza de Distrito indicó que el acto reclamado era de naturaleza restitutoria por lo que no tenía efectos que suspender y negó en ese sentido la suspensión, pero la concedió por un efecto diverso al solicitado, al considerarlo incorrecto porque la naturaleza del acto es la misma y lo único que podría variar son los efectos y consecuencias que de ellos emane.

**24.** Por tanto, determinó dejar insubsistente la concesión de la suspensión en los términos en que lo hizo la jueza de Distrito y analizar los agravios a la luz del acto reclamado y de los efectos solicitados.

**25.** Señaló que asiste razón jurídica a la parte quejosa, porque tal y como lo expone en su único agravio, el auto impugnado es ilegal, en tanto que la juez federal pasa por alto lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la suspensión es un beneficio transitorio al que se puede acceder mientras se resuelve el fondo del juicio de amparo y que en términos del artículo 147 de la Ley de la materia, dicha suspensión puede adelantar provisionalmente ese derecho.

**26.** Indicó que los artículos 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Federal y 147 de la Ley de Amparo, dotan a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar cuya finalidad consiste en conservar la materia de la controversia y evitar que las personas sufran una afectación a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada (efectos restitutorios), para lo cual es necesario analizar la apariencia del buen derecho, las posibles afectaciones al interés social y la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida.

**27.** Mencionó que esos aspectos se dejaron de considerar en el auto impugnado, pues sí es posible jurídica y materialmente restablecer al menos provisionalmente en el goce de su derecho violado a la parte quejosa, ya que se tiene en cuenta que en la reforma constitucional en materia de amparo de seis de junio de dos mil once, se confirió a la suspensión un genuino carácter de medida cautelar, siempre que su naturaleza así lo permita, cuya finalidad es conservar la materia de la controversia; y de ser posible material y jurídicamente,



restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado, en tanto se resuelve el fondo del asunto.

**28.** Que efectivamente los artículos mencionados e interpretados a la luz del indicado precepto constitucional, se advierte la posibilidad de que se dote a la suspensión provisional en el amparo, de efectos restitutorios, sin perder su naturaleza de medida cautelar, así como el deber a cargo de los juzgadores de realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social.

**29.** Por lo que, la técnica jurídica para resolver sobre la suspensión de los actos que se traducen en omisiones de la responsable –y que incluso pueden tener una previsión específica en la ley–, implica que el juicio de probabilidad en relación con la suficiencia de la verosimilitud del derecho alegado, se aprecie de manera clara y evidente de acuerdo a la revisión que se haga de la legislación aplicable y la jurisprudencia nacional e internacional relacionada con el acto reclamado, incluyendo la valoración de los hechos narrados bajo protesta de decir verdad, en todo su contexto, armonizándolos con los principios de interdependencia e indivisibilidad del derecho humano trastocado y con el fin de constatar si se pone en riesgo el disfrute de diversos derechos de la persona; ello, no significa que mediante la suspensión provisional se puedan constituir derechos que el quejoso no tuviera antes de presentar la demanda de amparo, pues sólo se justifica cuando hay apariencia suficiente de un derecho previo que necesita de protección provisional por haber sido afectado por un acto probablemente inconstitucional.

**30.** Refirió que en la jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.) la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció 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 artículo 147 de la Ley de Amparo, debe analizarse en función de las consecuencias que caso a caso pueden producir los actos reclamados, de la jurisprudencia de rubro: "SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA."



**31.** Manifestó que lo anterior revela que no puede afirmarse de manera general, que por el hecho de que puedan darse efectos restitutorios a la medida cautelar sea improcedente la suspensión del acto reclamado, sino que corresponde al juzgador analizar caso por caso las particularidades para determinar si ésta procede o no.

**32.** Adujo que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 2a./J. 22/2023 (11a.), localizable con el registro digital 2026730, respecto a los parámetros a tomarse en cuenta al analizar la posibilidad de conceder la suspensión y que ello, eventualmente pudiera dejar sin materia el juicio de amparo, criterio 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."

**33.** De ello, destacó, que por regla general, el hecho de que los efectos de la suspensión y una sentencia favorable a la quejosa coincidan, no es una razón suficiente para negar la concesión de la medida cautelar, aun cuando se argumente que la finalidad de esa negativa es preservar la materia del asunto, pues el entendimiento de la expresión "conservar la materia del amparo" es que el órgano jurisdiccional velará por proporcionar las condiciones idóneas para proteger el derecho que la parte quejosa considera afectado, no así la prevalencia del fondo sobre la suspensión.

**34.** Además, precisó que de ese criterio se obtiene como excepción que una medida cautelar con efectos restitutorios verdaderamente dejaría sin materia un juicio de amparo, cuando la restitución provisional de los derechos no pueda ser revocada cuando se niegue el amparo.

**35.** Que en el caso eso cobraba relevancia, ya que si bien la quejosa reclama actos de naturaleza omisiva –consistentes en la omisión de darle respuesta a su escrito de veinticinco de enero de dos mil veintitrés–, sí es jurídica y materialmente posible que el órgano jurisdiccional pueda restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta la sentencia en el juicio de amparo; además, porque esa interpretación atiende a un fin garantista



que es acorde con la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación, el diez de junio de dos mil once, que tuvo como propósito otorgar una protección amplia e integral a los derechos fundamentales de las personas.

**36.** Aunado a que de concederse la suspensión, no se coincidiría en su totalidad con los efectos del juicio de amparo, porque la restitución dada a la suspensión sería provisional, que consistiría en ordenar a las autoridades responsables dar respuesta a la petición de la sociedad quejosa y hasta en tanto se dicte la suspensión definitiva; con lo cual evidentemente no se agota la materia del amparo, pues la aludida contestación no implica que las autoridades responsables resuelvan en determinado sentido ni sobre la procedencia de la autorización para las facilidades administrativas, sino que cese el estado de omisión en el que se encuentra, de manera que ante una hipotética negativa del amparo las cosas podrían retrotraerse porque la medida otorgada no necesariamente implica que se emita una respuesta definitiva sobre el fondo de lo solicitado.

**37.** Máxime que es obligación de la Subsecretaría de Administración Tributaria, de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, cumplir con la obligación prevista en el artículo tercero, párrafo primero y tercero, del Acuerdo de Facilidades Administrativas en Materia del Impuesto Ambiental por Contaminación en la Extracción de Materiales Pétreos, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, que establece que la Subsecretaría aludida recibirá la solicitud y verificando el cumplimiento de los requisitos contenidos en artículo referido emitirá resolución fundada y motivada del acogimiento a la facilidad, sin perjuicio de las facultades de fiscalización y revisión que conservan las autoridades fiscales competentes.

**38.** Consideraciones que apoyó en lo conducente, en la tesis de jurisprudencia IV.1o.A. J/38 (10a.), sustentada por este Tribunal Colegiado, publicada con el número de registro digital: 2016839, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 54, mayo de 2018, Tomo III, página 2372, de epígrafe: "SUSPENSIÓN. EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA LA OMISIÓN



DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DE CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES QUE LA LEY LE IMPONE, PROCEDE CONCEDERLA."

**39.** De esa manera, ante lo fundado de los conceptos de agravio, reasumió jurisdicción para determinar si en el caso se surten los requisitos previstos en el artículo 128 de la propia ley y dijo que de la lectura de la demanda de amparo se advierte que la parte quejosa reclamó concretamente, la omisión de las autoridades responsables de dar contestación al escrito presentado el veinticinco de enero de dos mil veintitrés, en el que se solicita se dé acceso a las Facilidades Administrativas publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el dieciséis de enero de dos mil veintitrés.

**40.** Respecto del requisito establecido en la fracción I del artículo 128 de la Ley de Amparo, lo estimó satisfecho, pues la medida cautelar fue solicitada electrónicamente por la parte quejosa, además, estimó que acreditó indiciariamente su interés suspensivo, al exhibir la constancia de recepción del escrito de veinticinco de enero de dos mil veintitrés, respecto a la solicitud de adhesión a las facilidades administrativas del impuesto ambiental por contaminación en la extracción de materiales pétreo, como la recepción del formato relativo de treinta y uno de enero de dos mil veintitrés.

**41.** También estimó que la certeza de los actos reclamados se encontraba acreditada con las manifestaciones bajo protesta de decir verdad, en apoyo la jurisprudencia 2a./J. 5/93, sustentada por la Segunda Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 68, agosto de 1993, página 12, con registro digital: 206395, de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO."

**42.** Respecto al requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, señaló que no existe evidencia de que se contravengan disposiciones de orden público e interés social y al atender a la apariencia del buen derecho, pues los efectos para los cuales la parte quejosa solicita la suspensión consisten únicamente en que las autoridades responsables den contestación



al escrito de veinticinco de enero de dos mil veintitrés, lo cual constituye una obligación de la autoridad responsable Subsecretaría de Administración Tributaria, de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, prevista en el artículo tercero, párrafo primero y tercero, del Acuerdo de Facilidades Administrativas en Materia del Impuesto Ambiental por Contaminación en la Extracción de Materiales Pétreos, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el dieciséis de enero de dos mil veintitrés, y en relación con el 8o. constitucional.

**43.** Ello, dijo, porque los efectos de la suspensión únicamente atañen a la esfera jurídica de la quejosa, sin que la colectividad resienta daño alguno, ni se le priva de ningún beneficio con motivo de dicha concesión; pues únicamente consiste en que se conteste su petición, sin que implique necesariamente que se resuelva de manera favorable a sus pretensiones.

**44.** Por tanto, concluyó, que en el caso no se vulneran disposiciones de orden público ni se afectan los intereses de la sociedad, pues la suspensión solicitada únicamente tendría como efecto práctico el de vencer la abstención y obligar a la autoridad a acatar lo que la ley le ordena, esto es para que cumpla con su obligación de dar una respuesta fundada y motivada. Lo anterior, toda vez que las autoridades responsables han sido omisas en cumplir con la obligación de emitir una contestación a una petición que le fue formulada por la parte quejosa; en apoyo, consideró aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 204/2009, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de Tesis 31/2007-PL, que aparece publicada en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, Materia(s): Común, página 315, de epígrafe: "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."

**45.** En consecuencia, estimó procedente declarar fundado el recurso de queja, revocar el auto recurrido y conceder a la parte quejosa la suspensión provisional para el efecto de que las autoridades responsables den contestación a su petición.





• **Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito con sede en Monterrey, Nuevo León, al resolver el recurso de queja 395/2023 en sesión de cinco de julio de dos mil veintitrés.**

**46. Juicio de amparo indirecto.** \*\*\*\*\* por conducto de su apoderado legal promovió demanda de amparo contra la omisión de distintas autoridades responsables de dar contestación a su escrito de treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, mediante el cual solicitó se diera acceso a las Facilidades Administrativas publicadas en el periódico oficial del estado de Nuevo León el dieciséis de enero de dos mil veintitrés.

**47.** La demanda correspondió al Juzgado Segundo en Materia Administrativa en esa entidad, cuyo titular el veintinueve de junio de este año registró con el consecutivo 652/2023 y la admitió a trámite.

**48.** En esa fecha, al considerar que la parte quejosa solicitó la suspensión de los actos reclamados para el efecto de que las autoridades responsables contestaran su escrito de petición decidió negarla, porque el acto reclamado no es susceptible de suspenderse y de hacerlo se otorgarían efectos restitutorios propios de la sentencia de amparo.

**49.** Pero, por otra parte, concedió la suspensión para un efecto distinto al solicitado, esto es, para que la autoridad responsable informe el trámite que se encuentra realizando para dar contestación a su escrito de petición, siempre que no implique modificar ni contrariar normatividades internas, ya que de esa manera se preservaría la materia de la controversia y evitar que la parte quejosa sufriera afectaciones en su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto.

**50. Interposición y resolución del recurso de queja.** Inconforme con esa decisión, la parte quejosa interpuso recurso de queja, el cual correspondió al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, cuyo magistrado presidente registró con el número 395/2023 y admitió a trámite. Posteriormente en sesión de cinco de julio del año que cursa, se declaró infundado por las siguientes consideraciones.



**51.** Estimó infundados los motivos de disenso, toda vez que contrario a lo que sostiene la impetrante, la determinación adoptada por la *a quo* deviene acertada jurídicamente, ya que resulta improcedente otorgar la suspensión provisional para el efecto que pretende, en el sentido de que las autoridades responsables den contestación al escrito de fecha treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, pues se dejaría sin materia una eventual sentencia concesoria de amparo, en estricta observancia de la jurisprudencia 2a./J. 22/2023, que la propia recurrente invoca en sus agravios, y que constituye uno de los criterios en que fundó la juzgadora la decisión que se controvierte.

**52.** Destacó que la suspensión de los actos reclamados es una providencia cautelar en el juicio de amparo, de carácter instrumental cuyo objetivo es por regla general, paralizar las consecuencias del acto emanado de la autoridad, con la finalidad de conservar la materia del juicio de amparo; y en su caso, para que a la parte quejosa no se le cause perjuicio alguno que sea de difícil reparación; esto es, el objeto primordial de esa providencia cautelar es mantener viva la materia del juicio de amparo, impidiendo que el acto que lo motiva al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el agraviado, en su caso la protección de la justicia federal, evitando a éste los perjuicios que la ejecución del acto que reclama pudiera ocasionarle.

**53.** Señaló que en la tesis 2a. XXIII/2016 (10a.) publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 1376, con registro digital 2011614, de rubro: "SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA CONCEDERLA." la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que de los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 128 y 138 de la Ley de Amparo, se advierte que para conceder la suspensión definitiva en el juicio de amparo se requieren como requisitos:

**54. I.** Que la parte quejosa solicite la suspensión de los actos reclamados;

**55. II.** Que sean presuntivamente ciertos los actos reclamados cuya paralización se solicita;



**56. III.** Que la naturaleza de los actos reclamados permita su suspensión; y

**57. IV.** Que la suspensión provisional no vulnere disposiciones de orden público ni contravenga el interés social, conjuntamente con un análisis ponderado con la apariencia del buen derecho.

**58.** Consideró ilustrativas las consideraciones expuestas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 338/2022 en sesión doce de abril de dos mil veintitrés, cuyo punto de contradicción consistió en determinar qué parámetros debía tomar en cuenta el juzgador para analizar la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios, ante la eventualidad de que con su concesión se deje sin materia el juicio en lo principal.

**59.** Señaló que la Sala consideró necesario desarrollar el alcance del concepto en comento, esto es, qué se debía entender por preservar o conservar la materia del juicio de amparo en lo principal; y al respecto sostuvo, que la relación entre la concesión de la suspensión y el estudio de fondo del juicio de amparo era, precisamente, que con la medida cautelar se buscaba preservar la materia del juicio; asimismo, refirió que para comprender en su integridad la expresión conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, establecida en el artículo 147 de la Ley de Amparo debía entenderse esa oración en conjunto con el resultado del juicio de amparo en lo principal, esto es, la sentencia.

**60.** Que en relación con los efectos de una sentencia favorable a la parte quejosa, el artículo 77 de la Ley de Amparo dispone que cuando el acto reclamado sea: a) de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y b) de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

**61.** Expuso que la norma preveía dos escenarios. En el caso de un acto positivo, se debería atender a las circunstancias existentes antes de que se cometiera la contravención al derecho defendido; mientras que en caso de un acto omisivo, se obligará a la autoridad a actuar de tal forma que cese la afec-



tación reclamada; no obstante, la ley dispone en ambos casos que se deberá restituir o respetar el derecho que se consideró afectado, es decir, en ambas posibilidades la idea es efectuar una reparación a la vulneración alegada por la quejosa.

**62.** Que de la intelección realizada al precepto, nos permitía aseverar que la razón que subyace detrás de una concesión de amparo es una acción protectora de un derecho afectado por una autoridad; consecuentemente, el entendimiento del enunciado, conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, debe contextualizarse en que la concesión de la suspensión significa que su finalidad es que el órgano jurisdiccional este en aptitud de proteger el derecho que la quejosa considera afectado.

**63.** Bajo ese entendiendo, que la suspensión del acto reclamado y el fondo del asunto tienen la misma importancia para efectos de la protección de los derechos humanos, por lo que por regla general no debe sostenerse que se privilegia una figura sobre la otra, es decir, negar la suspensión para preservar la materia del juicio, por lo que correspondía que esa Segunda Sala vislumbrara en qué casos sí debía privilegiarse el fondo sobre la medida cautelar.

**64.** Y en ese sentido, procedió a puntualizar en qué casos sí debe privilegiarse el fondo sobre la medida cautelar, ya que la diferencia entre una medida cautelar con efectos transitorios y una medida cautelar con efectos definitivos es la clave para obtener el supuesto que escapaba de la regla general, es decir, los casos excepcionales en los que se debía negar la suspensión para preservar el fondo del asunto.

**65.** Que la suspensión del acto reclamado, por definición, es un beneficio transitorio, dado que el artículo 147 de la Ley de Amparo limita claramente su duración, la cual inicia desde que se dicta el auto o la resolución interlocutoria que concede la medida cautelar, hasta que se pronuncia ejecutoria, es decir, hasta que se emita la decisión que resuelva en definitiva el asunto, ya fuera emitiendo un pronunciamiento de fondo o sobreseyendo.

**66.** Entonces, que la regla general en la suspensión del acto reclamado es un beneficio transitorio, aun cuando se conceda con un carácter restitutorio y



exista identidad entre los efectos de una eventual sentencia favorable a la quejosa, pues ese beneficio durara únicamente hasta que la sentencia que se dicte en el cuaderno principal cause ejecutoria.

**67.** Luego, esclareció, cuál es la excepción a la regla general, esto es, en qué casos una medida cautelar con efectos restitutorios verdaderamente deja sin materia un juicio de amparo, aun en el caso que los efectos de la suspensión cesan, derivado de la ejecutoria que se dicta por la instancia terminal, conforme al artículo 147 de la Ley de Amparo.

**68.** Explicó que, si el beneficio concedido con la medida cautelar se puede retrotraer, quiere decir que se trata de un beneficio transitorio, en consecuencia, no coincide con los efectos de una sentencia estimatoria, lo que se traduce en que el juicio no quedara sin materia, sino que, por el contrario, la suspensión cumplirá con su objetivo, pues restituirá provisionalmente el derecho y esa restitución provisional terminara con motivo de la ejecutoria.

**69.** Que teniendo presente que el punto discrepante se encuentra en el entendimiento de en qué casos el juicio de amparo se queda sin materia en lo principal o coincide con los efectos de fondo, a juicio de esa Segunda Sala, transitorio debe ser entendido como aquel beneficio que puede ser revocado con la sentencia de fondo; y en un sentido opuesto, un beneficio no transitorio o definitivo es aquel que no puede ser revocado aun cuando se niegue el amparo.

**70.** Por tanto concluyó, que los parámetros que debe tomar en cuenta el juzgador para analizar la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios, ante la eventualidad de que con su concesión se deje sin materia el juicio en lo principal, consisten en: a) que la restitución provisional de los derechos será transitoria en la medida que, en caso resolver de forma adversa a la quejosa, se esté en posibilidad de retrotraer los efectos de la suspensión; y b) en contraposición a ello, se tratará de un beneficio no transitorio o definitivo cuando éste no pueda ser revocado aun cuando se niegue el amparo; consideraciones que se encuentran inmersas en la jurisprudencia 2a./J. 22/2023 (11a.), con número de registro digital: 2026730, Undécima Época, del *Semanario Judicial de la Federación*, que derivó de la contradicción de criterios



referida, de epígrafe: "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."

**71.** En ese contexto, el tribunal colegiado analizado el caso concreto señaló que resulta improcedente el otorgamiento de la medida cautelar para los efectos solicitados, toda vez que de concederse en tales términos, se agotaría la materia de una eventual sentencia concesoria de amparo, pues se restituiría a la imponente de manera definitiva, como lo sostuvo la jueza de Distrito en el proveído que se recurre, en estricta observancia de la jurisprudencia 2a./J. 22/2023 que incluso invocó como sustento.

**72.** Lo anterior, porque de conceder la medida cautelar para la pretensión final que aduce la parte recurrente, es decir, para que las autoridades responsables den contestación al escrito de treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, implicaría precisamente la nulificación del acto reclamado, consistente en la omisión de dar respuesta al referido escrito presentado en esa fecha ante las responsables, en el que solicitó se le diera acceso a las Facilidades Administrativas publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el dieciséis de enero del mismo año.

**73.** Lo que conllevaría a que eventualmente la aludida petición fuera contestada por dichas autoridades, dejando sin materia al juicio de amparo de origen; aspecto que no es propio de la suspensión, sino de la resolución constitucional; por lo que, dicho tribunal consideró que el efecto total para el cual solicita la suspensión del acto reclamado, constituye la materia de fondo de la litis constitucional, que en suma se traduce en que no se ha emitido respuesta o pronunciamiento en torno a dicha petición; de tal manera que, de concederse la suspensión provisional solicitada, se le darían efectos restitutorios a ésta, propios de la sentencia; entonces, contra tal acto no es factible el otorgamiento de la mencionada medida cautelar.

**74.** Ello, dijo, partiendo de la base de que la pretensión de la inconforme es obtener a través de la medida cautelar, una restitución total del derecho que



alega fue violentado –artículo 8 constitucional–, lo cual, dejaría sin materia el juicio de derechos fundamentales; pues resulta indudable que de concederse la suspensión provisional se traduciría en una restitución total o definitiva en el goce del derecho que se alega es violentado por las autoridades responsables.

**75.** Ya que se le estaría obligando a las autoridades aludidas a dar respuesta a dicha petición, lo cual, con independencia del sentido en que pudiera resolverse, no se traduciría en una restitución temporal o parcial, susceptible de concederse mediante la suspensión provisional y que pudiera quedar sin efectos al emitirse la sentencia constitucional correspondiente, contrario a lo que sostiene la disconforme, sino que procesalmente, se suprimiría de forma total y definitiva los actos que se pretenden combatir a través del juicio de amparo.

**76.** Señaló que su decisión es acorde con lo sostenido por la Segunda Sala del Alto Tribunal, al resolver la contradicción de criterios 338/2022, citada en párrafos precedentes, en tanto que un beneficio transitorio debe ser entendido como aquél que puede ser revocado con la sentencia de fondo; y en un sentido opuesto, un beneficio no transitorio o definitivo será aquel que no podrá ser revocado aun cuando se niegue el amparo.

**77.** Por ende, en el caso particular, el conceder la medida cautelar para el efecto que se pretende, implicaría un beneficio definitivo, es decir, una decisión propia de la sentencia constitucional, que no podría ser revocado aun en el supuesto de que se negara el amparo en el juicio principal; de ahí que resulte improcedente la suspensión provisional solicitada; dado que si se otorgara la medida suspensiva para el efecto de que las responsables contestaran la petición en comento, dicha respuesta o pronunciamiento emitido que recaiga a la citada petición, ya no podía ser revocada aun en el supuesto de que se negara el amparo, por lo que no podrán retrotraerse los efectos de la suspensión.

**78.** Sin que pueda considerarse como pretende alegarlo la quejosa que para efectos de la medida cautelar, dicha contestación podría ser provisional; pues fue clara y específica, en solicitar expresamente la suspensión provisional para que se le diera contestación a su escrito de treinta y uno de enero



de dos mil veintitrés; de ahí que el pronunciamiento respecto de la misma, en observancia del numeral 8 constitucional y en los términos estrictamente reclamados, implicaría un beneficio definitivo, es decir, una decisión propia de la sentencia constitucional; por lo que, resulta improcedente la suspensión provisional solicitada; máxime, que la falta de respuesta constituye precisamente el fondo del asunto, donde se habrá de dilucidar, con el estudio de todas las particularidades del caso, si dicha omisión violentó los derechos fundamentales del impetrante; estudio que no es propio de la medida cautelar solicitada.

**79.** Bajo ese tenor, estimó que la suspensión contra la omisión de las autoridades responsables de dar contestación al escrito presentado por la parte quejosa el treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, es improcedente, pues de concederse dicha medida cautelar, implicaría resolver en definitiva el fondo del asunto, lo cual, dejaría sin materia el juicio de amparo.

**80.** Sin que pasara inadvertido para ese Tribunal Colegiado que la quejosa cita en la parte final de su segundo agravio, el criterio IV.1o.A. J/38 (10a.), emitido por el Primer tribunal Colegiado en materia Administrativo del Cuarto Circuito, de rubro: "SUSPENSIÓN. EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DE CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES QUE LA LEY LE IMPONE, PROCEDE CONCEDERLA.", del que derivan sus motivos de inconformidad; sin embargo, destacó que dicho criterio no es de observancia obligatoria para ese órgano colegiado en términos de lo dispuesto en el numeral 217 de la Ley de Amparo; aunado a que su determinación se consolida con lo sustentado por la Segunda Sala del Máximo Tribunal en la jurisprudencia 2a./J. 22/2023 señalada con antelación.

**81.** Por otro lado, en cuanto a los argumentos en los que la quejosa aduce que la juez de Distrito omitió hacer un análisis de los requisitos para la concesión de la suspensión a que alude el numeral 128 de la Ley de Amparo, los cuales arguye se cumplen en el caso concreto; que de haber analizado correctamente lo anterior, se hubiese percatado que se cumplen tales requisitos, pues el primero de ellos es que la suspensión sea solicitada por el quejoso, lo cual se realizó con el escrito presentado; y el segundo de los requisitos, es que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, cuestión que también se ve acreditada en la especie, ya que de con-





cederse la suspensión para los efectos solicitados de ninguna manera le traería repercusión alguna a la sociedad; aunado a que tampoco se encuentra en alguno de los supuestos del numeral 129 de la Ley de Amparo, citando en apoyo el criterio 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."

**82.** Que la *a quo* al momento de pronunciarse respecto de la suspensión solicitada, omitió realizar un análisis simultáneo de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, siendo que ambas se ven actualizadas dentro del caso concreto, toda vez que respecto de la apariencia del buen derecho se demuestra con las pruebas ofrecidas, de las que se evidencia que está inscrita para el pago del impuesto ambiental ante el Gobierno del Estado de Nuevo León; y que también presentó una solicitud de adhesión a las Facilidades Administrativas, así como un ocurso manifestando cumplir con la totalidad de los requisitos señalados; por ende, solicitó se le diera el acceso pedido.

**83.** Que respecto del peligro en la demora, refiere que se acredita porque las Facilidades Administrativas a las que se pretende acceder tienen únicamente una vigencia de doce meses, siendo que en el caso concreto ya han transcurrido casi siete meses sin que las responsables le hayan dado acceso a dichas facilidades, pues ni siquiera se pronuncian en torno a la solicitud planteada; sostuvo que es dable considerar que contrario a lo que estimó la *a quo*, debe concederse la suspensión de los actos reclamados para el efecto solicitado.

**84.** Que tampoco fue abordado el hecho de que con las pruebas que se ofrecieron dentro del juicio de amparo, se demuestra que le asiste un interés suspensorial suficiente para que esa medida cautelar le sea concedida, quedando debidamente demostrado que el derecho de petición de la quejosa se está viendo afectado por las responsables, esto al omitir darle contestación a la solicitud que se le planteó, citando en apoyo los criterios de rubros: "INTERÉS SUSPENSIONAL, NOCIÓN EN EL CONTEXTO DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN X, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011." e "INTERÉS SUSPENSIONAL CORRESPONDE AL



QUEJOSO DEMOSTRARLO EN EL INCIDENTE RESPECTIVO, CUANDO MENOS INDICIARIAMENTE, PUESTO QUE LA OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE AL RENDIR EL INFORME PREVIO SE CIRCUNSCRIBE A EXPRESAR SI LOS ACTOS RECLAMADOS SON CIERTOS."

**85.** Que contrario a lo que estableció la *a quo*, no existe impedimento legal alguno para que se conceda la suspensión para los efectos solicitados, pues se cumplen con los requisitos señalados en los numerales 128 y 129 de la Ley de Amparo; se acreditó la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, así como el interés suspensional que le asiste, lo que pasó por alto.

**86.** El órgano colegiado estimó, que eran inoperantes los agravios expresados toda vez que la quejosa pretende atribuir a la juez de distrito una supuesta omisión de estudio y pronunciamiento respecto de los requisitos señalados en los numerales 128 y 129 de la Ley de Amparo, así como con relación a la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la acreditación de su interés suspensional, al momento de negar la medida cautelar para los efectos solicitados; pues eludió, que en el proveído recurrido, dicha juzgadora después de concluir que atendiendo a los efectos para los cuales se solicitaba la medida suspensional, no operaba la restitución provisional que refería el artículo 147 de la Ley de Amparo, dado que la restitución que se solicitaba no sería provisional sino definitiva, para lo cual se requería de mayores elementos de convicción y de un análisis más profundo que era propio de la sentencia de amparo, lo que sustentó incluso en la jurisprudencia 2a./J. 22/2023 (11a.), precisó que resultaba innecesario el análisis de los demás requisitos para el otorgamiento de la medida cautelar, puesto que si no se había superado del requisito de naturaleza de los actos reclamados y consecuencias, a ningún efecto práctico conduciría examinar los demás, pues su resultado no podría influir sobre el requisito que se había analizado.

**87.** Es decir, la juzgadora del conocimiento puntualizó que si no se superó el requisito que numeró con el inciso b) del capítulo de requisitos legales, consistente en la naturaleza del acto reclamado y sus consecuencias, devenía innecesario analizar el resto de tales requisitos, toda vez que éste era de estudio previo, por ende, si el acto reclamado no tenía consecuencias que permitieran jurídica y materialmente otorgar la medida cautelar, a ningún efecto práctico



conducía examinar los subsecuentes; por lo que, si la recurrente únicamente se limita a aseverar que la juzgadora omitió a analizar los requisitos señalados en los numerales 128 y 129 de la Ley de Amparo, así como con relación a la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y la acreditación de su interés suspensional, resulta inconcuso que en nada rebate las consideraciones expuestas por la *a quo* para justificar por qué resultaba innecesario su análisis en el caso particular, para efecto de pronunciarse respecto de la medida cautelar solicitada por la quejosa.

**88.** Que también era inoperante el diverso argumento planteado por la quejosa en el que sostuvo que le causa agravio el auto de recurrido, en virtud de que se concede la suspensión provisional para un efecto diverso al solicitado; toda vez que dicha quejosa es omisa en dirigir argumentos directamente encaminados a controvertir las consideraciones expuestas por la *a quo* en el apartado del proveído impugnado en el que se le concedió la medida cautelar para un efecto diverso al que petitionó, consistente en conceder la suspensión provisional para que la responsable informe el trámite que se encuentra realizando para dar contestación a su escrito de petición presentado el treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, siempre y cuando ello no implique modificar ni contrariar normatividades internas, lo que a su vez debería hacer del conocimiento de ese juzgado, adicionalmente a las manifestaciones que proporcione en el informe previo que se le solicitó en ese proveído.

**89.** Dado que evitó refutar de manera frontal y directa tales razonamientos torales, pues se limitó a realizar meras afirmaciones carentes de motivación, explicación o justificación alguna del porqué estima que lo así resuelto le depara un perjuicio, por tanto, resultó inconcuso que deviene inoperante su simple aseveración dogmática en el sentido de que le causa un agravio tal concesión de la medida cautelar, apoyando su determinación en la jurisprudencia 188/2009, emitida por la Segunda Sala del Alto Tribunal, con número de registro digital: 166031, página 424, Tomo XXX, noviembre de 2009 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN."; sin que esa desestimación, en el sentido de calificar de inoperante el motivo de disenso en estudio, de manera alguna signifique que la concesión de la medida cautelar



determinada en el auto impugnado, ya no pueda ser materia de agravio por parte diversa a quien perjudique dicha decisión.

**90.** En consecuencia, al resultar ineficaces los argumentos vertidos por la parte recurrente, el Tribunal Colegiado procedió a declarar infundado el medio de defensa.

**91.** Quinto.—***Ratio decidendi* de los criterios sintetizados.** Ahora, por cuestión de metodología y atendiendo a que en el presente caso se resuelve una contradicción de criterios es de ponerse de relieve que en toda ejecutoria existen razonamientos que constituyen el criterio que rige el sentido del fallo y consideraciones que sirven de apoyo, a estas instituciones del derecho se les define en la doctrina como argumentos que constituyen la *ratio decidendi* de la sentencia y razonamientos *obiter dictum*.

**92.** Como se menciona, si en el presente asunto se resuelve una contradicción de criterios cuya finalidad es unificar los criterios dispares y fijar la postura que debe prevalecer, conviene tener plenamente identificada la *ratio decidendi* de cada una de las sentencias previamente sintetizadas que se encuentran en contienda, con la finalidad de advertir de manera concreta la litis resuelta por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

**93.** En ese orden, previo a indicar la postura fundamental que rigió el sentido de cada ejecutoria, es oportuno abundar en el concepto de la *ratio decidendi*, el cual ha cobrado mayor relevancia en la cultura jurídica actual como a continuación se expone.

**94.** "En la doctrina del *stare decisis*, el sistema de precedentes o sentencias (en el derecho anglosajón –*Common Law*–) se compone de dos elementos: la *ratio decidendi* y el *obiter dictum*. El elemento vinculante y obligatorio del 'precedente judicial' en la doctrina inglesa es el *ratio decidendi* (en sentido literal 'la razón para la decisión'). Previo a la elucidación de lo que constituye la *ratio decidendi* en la doctrina del precedente judicial inglés, es necesario establecer la importancia del mismo. El término precedente judicial puede ser entendido como el proceso o medio por el cual los juzgadores resuelven, siguiendo las decisiones tomadas en casos previos.



**95.** "En el derecho inglés, la doctrina del precedente judicial implica la aplicación del principio del *stare decisis*, es decir, el principio de 'adherirse a los casos resueltos'. En la práctica, esta es una característica de obligatoriedad, lo que significa que los juzgados de igual rango deberán aplicar y seguir sus decisiones previas, y cualquier corte inferior está vinculado a seguir el principio del *stare decisis*. El juzgador, al emitir su fallo, enuncia los hechos que han sido probados durante el procedimiento, para después aplicar el principio normativo sobre los hechos probados para pronunciar el razonamiento jurídico de la resolución judicial (*ratio decidendi*). La *ratio decidendi* es el razonamiento normativo aplicado al caso concreto por el cual el juzgador fundamenta su resolución al caso concreto. La *ratio decidendi* es el único elemento de la decisión judicial que cobra autoridad en un precedente, puesto que es el principio normativo subyacente a la controversia resuelta, es decir, la razón en la cual se basa la decisión judicial del caso. Por tanto, la *ratio decidendi* es el principio normativo obligatorio para casos posteriores planteados ante la misma jurisdicción, puesto que cobra fuerza vinculante, y deberá ser aplicada por las cortes del mismo rango o de jerarquía inferior.

**96.** "Debido a que el principio normativo contenido en el caso resuelto es la *ratio decidendi*, siendo el elemento obligatorio y vinculante, se sigue que los casos no son vinculantes en relación a los hechos, sino solamente en relación al razonamiento judicial, con base en el cual el juzgador se apoyó para resolver la controversia. En un caso, la distinción entre los hechos y el principio normativo subyacente, la *ratio decidendi* es compleja y resulta crucial para los propios juzgadores, puesto que es el elemento que tendrán que seguir y aplicar en futuras decisiones, la detallada inspección e identificación del principio normativo es trascendental para evitar errores o consecuencias jurídicas no deseadas en futuros litigios. Distinguir e identificar la *ratio decidendi* dentro de un precedente requiere la separación, por parte del juzgador, de los apartados relevantes e irrelevantes del razonamiento judicial.

**97.** "Los profesores Cross y Harris (*Precedent in English Law*, 4a. ed., 1992, p. 72) establecen que tradicionalmente: 'La *ratio decidendi* del caso es aquella regla normativa expresa o implícitamente abordada por el juez como una instancia necesaria para arribar a su conclusión, la cual se adopta en la línea de razonamiento del juzgador'. En la actualidad, dentro de la doctrina del *stare*



*decisis*, es generalmente aceptada la noción de que la *ratio decidendi* de un caso es lo que se determina como el principio normativo subyacente por las cortes, en casos posteriores, y no aquel principio que fue considerado por el juzgador en el caso original. Esta última noción por la cual se puede llegar a distinguir la *ratio decidendi* de un caso, resulta ser más objetiva, puesto que resulta de mayor utilidad para el juzgador, al relegar cualquier enunciado dentro del caso que corresponda al elemento *obiter dictum*, debido a que los hechos de dos casos ulteriores raramente serán idénticos, de esta manera el juzgador en casos posteriores solo tendrá la tarea de restringir o bien extender la *ratio decidendi* de un caso resuelto previamente.

**98.** "Por ejemplo, si el juzgador decide que el pronunciamiento normativo o *ratio decidendi* en el *stare decisis* no es aplicable a los hechos controvertidos sobre los cuales tendrá que tomar una decisión, entonces restringe el ámbito de su aplicación; por el contrario, si el juzgador encuentra que la regla normativa o *ratio decidendi* resulta aplicable a otros hechos en una situación o controversia distinta, entonces estará ampliando su esfera de adjudicación.

**99.** "La *ratio decidendi* generalmente no es enunciada de manera explícita en el razonamiento judicial; lo delicado de identificar el pronunciamiento normativo subyacente al caso es que el mismo puede encontrarse en medio de los enunciados que forman parte del *obiter dictum*. Lo verdaderamente relevante para la aplicación de la doctrina del precedente en el *Common Law* es descubrir la *ratio decidendi*, la combinación entre los hechos materiales y las reglas normativas aplicadas a los mismos, puesto que sobre estos recae el razonamiento resolutorio del juzgador dentro de la sentencia. La teoría avanzada por el profesor A. Godhart (Slapper y Kelly, *The English Legal System*, 11a. ed., Routledge, 2010-2011) para descubrir la *ratio decidendi* en una sentencia, es la de identificar los hechos que son considerados como materiales para el juzgador, en la resolución del caso concreto, puesto que todas aquellas opiniones, hechos no materiales o razonamientos que fueron irrelevantes para la decisión del caso, constituyen *obiter dictum*. Esta distinción resulta ser la más compleja, y en la que ponen mayor atención los juzgadores para descubrir la *ratio decidendi* de casos previos, puesto que dentro del cúmulo de *stare decisis* reportados por los editores (*reporters*) de la publicación de sentencias, el juzgador debe ser cauteloso, debido a que generalmente no encapsulan debidamente la *ratio decidendi* en



el encabezado de la sentencia, es decir, en el resumen de los principales fundamentos de derecho aplicados en una resolución judicial.

**100.** "Es por esta situación que el juzgador no puede confiar plenamente en los encabezados de sentencias previas reportadas, ni constituye un método idóneo para la identificación y distinción de los elementos de la sentencia, puesto que los editores de los reportes pueden interpretar equivocadamente el razonamiento legal e intentar establecer la *ratio decidendi* en el encabezado de una forma demasiado extensa, o viceversa, excesivamente estricta. Es importante tener en consideración que dentro de una sentencia se pueden encontrar dos o más razones en las cuales el juzgador ha fundamentado su decisión; en estos casos, estas razones son *rationes decidendi* y no pueden ser relegadas como *obiter dicta*. Finalmente, es posible que varios jueces, en la resolución de un mismo caso, decidan a favor de una de las partes aplicando una regla normativa, pero fundamentando su decisión en distintas razones; en estos casos, la *ratio decidendi* es aquel razonamiento en el cual la mayoría de los jueces hayan coincidido".<sup>4</sup>

**101.** Como se aprecia del análisis y descripción anterior, se puede concluir que la *ratio decidendi*, es en esencia una figura que se emplea en el derecho de la familia perteneciente al "*common law*" o del derecho común conforme a la traducción al castellano, cuyo origen consiste en establecer el punto toral de las sentencias que dictan los juzgadores pertenecientes a este tipo de sistemas jurídicos como lo son el inglés, el norteamericano, el australiano, el neozelandés, entre otros, ya que en los países en que rigen este tipo de sistemas jurídicos, las ejecutorias que se emiten por los juzgadores constituyen precedentes obligatorios que se deben acatar para la solución de asuntos posteriores.

**102.** En ese sentido, dicho sistema de precedentes obligatorios no es ajeno al sistema jurídico mexicano perteneciente a la familia de los sistemas jurídicos romano-germánico o neorromanista, ya que con la reforma a los artículos 94,

<sup>4</sup> Medina Arellano, María de Jesús, "*Ratio decidendi*", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni A. (coord.), Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, t. II, p. 1087 y 1088.



párrafo doceavo,<sup>5</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 222 y 223<sup>6</sup> de la Ley de Amparo, se incorporó al sistema jurídico mexicano un sistema de precedentes obligatorios cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelvan por mayoría de ocho o cuatro votos respectivamente los asuntos sometidos a su jurisdicción.

**103.** Al respecto, en la tesis aislada I.4o.A.39 K (10a.) del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con registro digital: 2018204, cuyo rubro es: "RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. CARACTERÍSTICAS QUE DETERMINAN SI CUMPLEN CON UNA ADECUADA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.",<sup>7</sup> se hace referencia a la institución jurídica en estudio.

<sup>5</sup> "Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito. ...

"Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. ..."

<sup>6</sup> "Artículo 222. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de ocho votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."

"Artículo 223. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."

<sup>7</sup> Tesis aislada I.4o.A.39 K (10a.) del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con registro digital: 2018204, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, octubre de 2018, Tomo III, página 2481, cuyo rubro y contenido son:

"RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. CARACTERÍSTICAS QUE DETERMINAN SI CUMPLEN CON UNA ADECUADA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Dentro de los diversos derechos y garantías consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca la garantía de legalidad, prevista en su artículo 16, la cual consiste en la obligación que tiene la autoridad de fundar y motivar todo acto de molestia que se dirija a los particulares. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el cumplimiento de aquélla se verifica de manera distinta tratándose de actos administrativos y de resoluciones jurisdiccionales, pues éstas la observan sin necesidad de invocar expresamente el o los preceptos que las fundan, cuando de ellas se advierte con claridad el artículo en que se basa la decisión. Como complemento de lo anterior, debe tenerse





**104.** En ese contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recopiló la información previamente enunciada y en el Tesaurus Jurídico de su autoría definió el término de *ratio decidendi* de la siguiente manera: "*La ratio decidendi es el razonamiento normativo aplicado al caso concreto por el cual el juzgador fundamenta su resolución al caso concreto. ... es el único elemento de la decisión judicial que cobra autoridad en un precedente, puesto que es el principio normativo subyacente a la controversia resuelta, es decir, la razón en la cual se basa la decisión judicial del caso. Por tanto, la ratio decidendi es el principio normativo obligatorio para casos posteriores planteados ante la misma jurisdicción, puesto que cobra fuerza vinculante, y deberá ser aplicada por las cortes del mismo rango o de jerarquía inferior*".<sup>8</sup>

en cuenta que las resoluciones jurisdiccionales presuponen un conflicto o litis entre las partes, en el cual el demandante establece sus pretensiones, apoyándose en determinados hechos o circunstancias y razones de derecho, y el demandado lo objeta mediante defensas y excepciones, lo que obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, analizando todos y cada uno de los argumentos aducidos por las partes, de forma que se condene o absuelva al demandado. Para llegar a esta conclusión, el juzgador debe motivar su determinación expresando las razones normativas que informen de lo decidido –*ratio decidendi*–, es decir, el razonamiento o principio normativo aplicable al caso que da respuesta a la *quaestio iuris*, en el entendido de que el razonamiento jurídico-práctico, pretende dar respuestas a preguntas o problemas acerca de lo que, en un caso determinado es debido hacer u omitir, con base en lo que dispone el ordenamiento jurídico. Por otra parte, la obligación a cargo de los órganos jurisdiccionales de motivar sus resoluciones no únicamente implica expresar argumentos explicativos del porqué se llegó a una decisión concreta, sino también demostrar que esa decisión no es arbitraria, al incorporar en ella el marco normativo aplicable, los problemas jurídicos planteados, la exposición concreta de los hechos jurídicamente relevantes, probados y las circunstancias particulares consideradas para resolver. Consecuentemente, para determinar si una resolución jurisdiccional cumple con una adecuada fundamentación y motivación, los razonamientos judiciales utilizados deben justificar la racionalidad de la decisión, con el fin de dar certeza a los gobernados a quienes se dirigen del porqué se llegó a una conclusión y la razón por la cual es la más acertada, en tanto: (i) permiten resolver el problema planteado, (ii) responden a los elementos de hecho y de derecho relevantes para el caso, y (iii) muestran si la decisión es consistente respecto de las premisas dadas, con argumentos razonables."

<sup>8</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación Ministro presidente Silva Meza, Juan, Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Alfredo, Ministro Cossío Díaz, José Ramón, Ministro Pardo Rebolledo, Jorge Mario, Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, Olga María del Carmen, Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, Ministro Aguilar Morales, Luis María, Ministro González Salas José Fernando Franco, Ministra Luna Ramos, Margarita Beatriz, Ministro Pérez Dayán, Alberto, Ministro Valls Hernández, Sergio A., obra al cuidado del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la evaluación de descriptores a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, "*Tesaurus Jurídico de la Suprema Corte*



**105.** De lo que antecede, se advierte que la *ratio decidendi* es el elemento racional y normativo sobre el que el juzgador emitió un pronunciamiento en determinado sentido respecto a una *litis* puesta a su jurisdicción.

**106.** Sin perjuicio de lo anterior, cabe precisar que ha sido criterio del Alto Tribunal, que sí deben tomarse en cuenta para la resolución de las contradicciones de criterios, todos los razonamientos vertidos por los órganos jurisdiccionales contendientes, a lo largo de la parte considerativa de sus sentencias, sean constitutivos de la decisión final, o sean consideraciones "a mayor abundamiento", añadidos prescindibles, vinculados indirecta o marginalmente con la cuestión concreta que debe decidirse.

**107.** Ello, porque la resolución de una contradicción de criterios tiene la finalidad de unificar criterios en aras de la seguridad jurídica, siendo que tanto en uno como en otro caso, se está frente a la posición pública que asume un órgano jurisdiccional ante determinada cuestión jurídica y de la que cabe la presunción de que en lo futuro seguirá sosteniendo, ya que en el procedimiento de contradicción de criterios no se decide si una sentencia es congruente con las pretensiones de las partes ni si la relación entre sus consideraciones y la decisión final tiene exceso o defecto, puesto que no es un recurso.

**108.** Las consideraciones que anteceden, se encuentran reflejadas en la tesis aislada P. XLIX/2006 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 174764, Novena Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, página 12, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA. El procedimiento de fijación de jurisprudencia firme vía contradicción de tesis tiene una finalidad clara y esencial: unificar criterios en aras de la seguridad jurídica. Así, para uniformar la interpretación del orden jurídico nacional

---

de Justicia de la Nación", México, 2014, primera edición, consultable en: <https://tesauro.scjn.gob.mx/vocab/index.php?tema=6499&/ratio-decidendi> (fecha de consulta 31 de mayo de 2023).



son de tomarse en cuenta todos los razonamientos vertidos por los órganos jurisdiccionales contendientes a lo largo de la parte considerativa de sus sentencias, sean constitutivos de la decisión final –el o los puntos resolutivos– o resulten añadidos prescindibles, vinculados indirecta o marginalmente con la cuestión concreta que debe decidirse, pues en ambos casos se está frente a la posición que asume un órgano jurisdiccional ante determinada cuestión jurídica y de la que cabe presumir que seguirá sosteniendo en el futuro. En efecto, en el procedimiento de contradicción de tesis no se decide si una sentencia es congruente con las pretensiones de las partes ni si en la relación entre sus consideraciones y la decisión final hubo exceso o defecto, pues no es un recurso, sino que su función es unificar la interpretación jurídica a fin de eliminar la coexistencia de opiniones diferentes respecto de la forma en la que debe interpretarse o aplicarse una norma legal, y obtener un solo criterio válido, pues su teleología es garantizar la seguridad jurídica. En congruencia con lo anterior, se concluye que para satisfacer esa finalidad, en el procedimiento de contradicción de tesis no es menester que los criterios opuestos sean los que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutivos, pues en las condiciones marginales o añadidos de ‘a mayor abundamiento’ pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales y sean la posición que un Tribunal Colegiado de Circuito adopta frente a ciertos problemas jurídicos que, presumiblemente, sostendrá en lo futuro."

**109.** Por tanto, es dable concluir que en el procedimiento de contradicción de criterios no es menester que las posturas encontradas sean las que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutivos, puesto que en las condiciones marginales o añadidos de "a mayor abundamiento" pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales y sean la posición pública, que un cierto tribunal adopta frente a ciertos problemas jurídicos que, presumiblemente, respetará en lo futuro.

**110.** En ese sentido, de acuerdo a lo resuelto por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, se advierte que la *ratio decidendi* en los criterios en contienda versó específicamente respecto a un tema, como a continuación se precisa.



Tribunal Colegiado de Circuito	Números de expediente	Sentidos de las ejecutorias denunciadas	Consideraciones que constituyen la <i>ratio decidendi</i> de las sentencias en controversia
1) Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito	Queja 386/2023	Fundado, revoca y concede	<p>Señaló que sí es posible jurídica y materialmente restablecer al menos provisionalmente en el goce de su derecho violado a la parte quejosa, ya que se tiene en cuenta que en la reforma constitucional en materia de amparo de seis de junio de dos mil once, se confirió a la suspensión un genuino carácter de medida cautelar, siempre que su naturaleza así lo permita, cuya finalidad es conservar la materia de la controversia; y de ser posible material y jurídicamente, restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado, en tanto se resuelve el fondo del asunto.</p> <p>Que la técnica jurídica para resolver sobre la suspensión de los actos que se traducen en omisiones de la responsable –y que incluso pueden tener una previsión específica en la ley–, implica que el juicio de probabilidad en relación con la suficiencia de la verosimilitud del derecho alegado, se aprecie de manera clara y evidente de acuerdo a la revisión que se haga de la legislación aplicable y la jurisprudencia nacional e internacional relacionada con el acto reclamado, incluyendo la valoración de los hechos narrados bajo protesta de decir verdad, en todo su contexto, armonizándolos con los principios de interdependencia e indivisibilidad del derecho humano trastocado y con el fin de constatar si se pone en riesgo el disfrute de diversos derechos de la persona.</p> <p>Consideró aplicable el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 2a./J. 22/2023 (11a.), localizable con el registro digital: 2026730, respecto a los parámetros a tomarse en cuenta al analizar la posibilidad de conceder la suspensión y que ello, eventualmente pudiera dejar sin materia el juicio de amparo,</p>



criterio 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."

Que en el caso eso cobraba relevancia, ya que si bien la quejosa reclama actos de naturaleza omisiva -consistentes en la omisión de darle respuesta a su escrito de veinticinco de enero de dos mil veintitrés-, sí es jurídica y materialmente posible que el órgano jurisdiccional pueda establecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta la sentencia en el juicio de amparo.

Consideró que de concederse la suspensión, no se coincidiría en su totalidad con los efectos del juicio de amparo, porque la restitución dada a la suspensión sería provisional, que consistiría en ordenar a las autoridades responsables dar respuesta a la petición de la sociedad quejosa y hasta en tanto se dicte la suspensión definitiva; con lo cual evidentemente no se agota la materia del amparo, pues la aludida contestación no implica que las autoridades responsables resuelvan en determinado sentido ni sobre la procedencia de la autorización para las facilidades administrativas, sino que cese el estado de omisión en el que se encuentra, de manera que ante una hipotética negativa del amparo las cosas podrían retrotraerse porque la medida otorgada no necesariamente implica que se emita una respuesta definitiva sobre el fondo de lo solicitado.

De esa manera, ante lo fundado de los conceptos de agravio, reasumió jurisdicción para determinar si en el caso se surten los requisitos previstos en el artículo 128 y después de



			<p>encontrarlos satisfechos concluyó, que en el caso no se vulneran disposiciones de orden público ni se afectan los intereses de la sociedad, pues la suspensión solicitada únicamente tendría como efecto práctico el de vencer la abstención y obligar a la autoridad a acatar lo que la ley le ordena, esto es para que cumpla con su obligación de dar una respuesta fundada y motivada.</p> <p>Lo anterior, toda vez que las autoridades responsables han sido omisas en cumplir con la obligación de emitir una contestación a una petición que le fue formulada por la parte quejosa; consecuentemente, declaró fundado el recurso de queja, revocó el auto recurrido y concedió a la parte quejosa la suspensión provisional para el efecto de que las autoridades responsables den contestación a su petición.</p>
2) Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito	Queja 395/2023	Infundado	<p>Consideró improcedente otorgar la suspensión provisional para el efecto que pretende la quejosa, en el sentido de que las autoridades responsables den contestación al escrito de fecha treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, pues se dejaría sin materia una eventual sentencia concesoria de amparo, en estricta observancia de la jurisprudencia 2a./J. 22/2023.</p> <p>Destacó que la suspensión de los actos reclamados es una providencia cautelar en el juicio de amparo, de carácter instrumental cuyo objetivo es por regla general, paralizar las consecuencias del acto emanado de la autoridad, con la finalidad de conservar la materia del juicio de amparo; y en su caso, para que a la parte quejosa no se le cause perjuicio alguno que sea de difícil reparación; esto es, el objeto primordial de esa providencia cautelar es mantener viva la materia del juicio de amparo, impidiendo que el acto que lo motiva al consumarse irreparablemente, haga</p>



		<p>ilusoria para el agraviado, en su caso la protección de la justicia federal, evitando a éste los perjuicios que la ejecución del acto que reclama pudiera ocasionarle.</p> <p>Estimó ilustrativas las consideraciones expuestas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 338/2022 en sesión doce de abril de dos mil veintitres, cuyo punto de contradicción consistió en determinar qué parámetros debía tomar en cuenta el juzgador para analizar la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios, ante la eventualidad de que con su concesión se deje sin materia el juicio en lo principal.</p> <p>Que la regla general en la suspensión del acto reclamado es un beneficio transitorio, aun cuando se conceda con un carácter restitutorio y exista identidad entre los efectos de una eventual sentencia favorable a la quejosa, pues ese beneficio durara únicamente hasta que la sentencia que se dicte en el cuaderno principal cause ejecutoria.</p> <p>Mientras que la excepción a la regla general, esto es, en qué casos una medida cautelar con efectos restitutorios verdaderamente deja sin materia un juicio de amparo, aun en el caso que los efectos de la suspensión cesan, derivado de la ejecutoria que se dicta por la instancia terminal, conforme al artículo 147 de la Ley de Amparo.</p> <p>Que si el beneficio concedido con la medida cautelar se puede retrotraer, quiere decir que se trata de un beneficio transitorio, en consecuencia, no coincide con los efectos de una sentencia estimatoria, lo que se traduce en que el juicio no quedará sin materia, sino que, por el contrario, la suspensión cumplirá con su objetivo, pues restituirá provisionalmente el</p>
--	--	--



derecho y esa restitución provisional terminará con motivo de la ejecutoria.

Con base en ese criterio, teniendo presente que el punto discrepante se encuentra en el entendimiento de en qué casos el juicio de amparo se queda sin materia en lo principal o coincide con los efectos de fondo, a juicio de esa Segunda Sala, transitorio debe ser entendido como aquel beneficio que puede ser revocado con la sentencia de fondo; y en un sentido opuesto, un beneficio no transitorio o definitivo es aquel que no puede ser revocado aun cuando se niegue el amparo.

Por tanto concluyó, que los parámetros que debe tomar en cuenta el juzgador para analizar la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios, ante la eventualidad de que con su concesión se deje sin materia el juicio en lo principal, consisten en: a) que la restitución provisional de los derechos será transitoria en la medida que, en caso resolver de forma adversa a la quejosa, se esté en posibilidad de retrotraer los efectos de la suspensión; y b) en contraposición a ello, se tratará de un beneficio no transitorio o definitivo cuando éste no pueda ser revocado aun cuando se niegue el amparo.

Consideraciones que se encuentran inmersas en la jurisprudencia 2a./J. 22/2023 (11a.), con número de registro digital: 2026730, Undécima Época, del *Semanario Judicial de la Federación*, que derivó de la contradicción de criterios referida, de epígrafe: "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."





			<p>En ese contexto, el tribunal colegiado señaló que resulta improcedente el otorgamiento de la medida cautelar para los efectos solicitados, toda vez que de concederse en tales términos, se agotaría la materia de una eventual sentencia concesora de amparo, pues se restituiría a la impetrante de manera definitiva, como lo sostuvo la jueza de Distrito en el proveído que se recurre, en estricta observancia de la jurisprudencia 2a./ J. 22/2023 que incluso invocó como sustento.</p> <p>Lo anterior, porque de conceder la medida cautelar para la pretensión final que aduce la parte recurrente, es decir, para que las autoridades responsables den contestación al escrito de treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, implicaría precisamente la nulificación del acto reclamado, consistente en la omisión de dar respuesta al referido escrito presentado en esa fecha ante las responsables, en el que solicitó se le diera acceso a las Facilidades Administrativas publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el dieciséis de enero del mismo año.</p> <p>Lo que conllevaría a que eventualmente la aludida petición fuera contestada por dichas autoridades, dejando sin materia al juicio de amparo de origen; aspecto que no es propio de la suspensión, sino de la resolución constitucional; por lo que, dicho tribunal consideró que el efecto total para el cual solicita la suspensión del acto reclamado, constituye la materia de fondo de la litis constitucional, que en suma se traduce en que no se ha emitido respuesta o pronunciamiento en torno a dicha petición; de tal manera que, de concederse la suspensión provisional solicitada, se le darían efectos restitutorios a ésta, propios de la sentencia; entonces, contra tal acto no es factible el otorgamiento de la mencionada medida cautelar.</p>
--	--	--	---



		<p>Ello, dijo, partiendo de la base de que la pretensión de la inconforme es obtener a través de la medida cautelar, una restitución total del derecho que alega fue violentado –artículo 8o. constitucional–, lo cual, dejaría sin materia el juicio de derechos fundamentales; pues resulta indudable que de concederse la suspensión provisional se traduciría en una restitución total o definitiva en el goce del derecho que se alega es violentado por las autoridades responsables.</p> <p>Ya que se le estaría obligando a las autoridades aludidas a dar respuesta a dicha petición, lo cual, con independencia del sentido en que pudiera resolverse, no se traduciría en una restitución temporal o parcial, susceptible de concederse mediante la suspensión provisional y que pudiera quedar sin efectos al emitirse la sentencia constitucional correspondiente, contrario a lo que sostiene la inconforme, sino que procesalmente, se suprimiría de forma total y definitiva los actos que se pretenden combatir a través del juicio de amparo.</p> <p>Por ende, en el caso particular, el conceder la medida cautelar para el efecto que se pretende, implicaría un beneficio definitivo, es decir, una decisión propia de la sentencia constitucional, que no podría ser revocado aun en el supuesto de que se negara el amparo en el juicio principal.</p> <p>Bajo ese tenor, estimó que la suspensión contra la omisión de las autoridades responsables de dar contestación al escrito presentado por la parte quejosa el treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, es improcedente.</p>
--	--	--

**111. Sexto.—Existencia o inexistencia de la contradicción de criterios.**

A efecto de verificar la existencia o no de la contradicción de criterios, resulta conveniente precisar que sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se configura cuando los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos implicados en la denuncia, examinan temas jurídicos esencialmente iguales, incluso cuando parten de aspectos fácticos distintos, frente a los cuales adoptan posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones contenidos en las sentencias respectivas.

**112.** Dicho criterio está reflejado en la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 164120, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES." <sup>9</sup>

<sup>9</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, de agosto de 2010, página 7, de título y contenido siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, 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 denun-



**113.** Igualmente, ilustra a este Pleno Regional, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de la Primera Sala del Alto Tribunal, con registro digital: 165077, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."<sup>10</sup>

**114.** Conforme a las jurisprudencias reproducidas, para que exista la contradicción de criterios es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

cian 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."

<sup>10</sup> Jurisprudencia 1a./J. 22/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de título y contenido siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."



**115.** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

**116.** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

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

**118.** Así, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

**119.** Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia de rubro: "CON-



TRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."<sup>11</sup>

**120.** Señalado lo anterior, tomando en consideración los criterios contendientes, corresponde verificar su existencia.

**121.** Séptimo.—**Existencia de la contradicción de criterios.** En este punto, es preciso destacar que la presente contradicción de criterios entre los sustentados por los órganos colegiados contendientes, se suscitó a partir de la aplicación de la jurisprudencia 22/2023, emitida por la Segunda Sala del Alto Tribunal, publicada en la *Gaceta del semanario judicial de la federación* el veintiséis de junio de dos mil veintitrés, cuyo rubro es el siguiente: "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."

**122.** Sin embargo, ello no es impedimento para tener por configurada la contradicción de criterios, porque ha sido decisión de la referida Sala de la Suprema Corte que una contradicción puede derivar del sentido y alcance que los tribunales colegiados de Circuito le den a una jurisprudencia emitida por ese tribunal supremo, en tanto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo no exigen para la configuración de la contradicción que los criterios jurídicos opuestos provengan del análisis de la ley, sino que se trate de opiniones jurídicas contrapuestas, lo que válidamente puede derivar del sentido y alcance antagónico que los órganos colegiados le den a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**123.** Consideraciones de las que derivó la tesis aislada 2a. CLXXXIV/2007, emitida por la Segunda Sala del Alto Tribunal, cuyo rubro y texto dice:

<sup>11</sup> Tesis 2a./J. 94/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319, registro digital 190917.



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE DERIVAR DEL SENTIDO Y ALCANCE QUE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO LE DEN A UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 197-A de la Ley de Amparo no exigen para la configuración de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, que los criterios jurídicos opuestos provengan del análisis de la ley, sino que se trate de opiniones jurídicas contrapuestas, lo que válidamente puede derivar del sentido y alcance antagónico que los órganos colegiados le den a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

**124.** En ese sentido, resulta válido establecer que derivado de la interpretación que los órganos colegiados realizaron a partir de la aplicación de la jurisprudencia 22/2023 mencionada, se estima que conforme a la *ratio decidendi* de los criterios previamente precisada, sí existe contradicción entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero del Cuarto Circuito, al resolver los recursos de queja 386/2023 y 395/2023 respectivamente.

**125.** Lo anterior, porque el primer requisito enunciado consistente en el ejercicio interpretativo y arbitrio judicial, se encuentra satisfecho, en tanto que los Tribunales Colegiados de Circuito al resolver los recursos de queja se pronunciaron respecto a si era factible o no conceder la suspensión provisional cuando se trate del derecho de petición, para el efecto de que las autoridades responsables den contestación a una solicitud y llegaron a conclusiones distintas.

**126.** En cuanto al segundo requisito consistente en el punto de disenso y diferendo de criterios interpretativos, se advierte la contraposición entre los criterios de los tribunales contendientes, porque llegaron a posiciones encontradas, ya que los órganos colegiados se pronunciaron respecto al tema previamente mencionado, a saber: *Determinar si procede o no otorgar la suspensión provisional a la parte quejosa para el efecto de que las autoridades responsables den contestación a su petición.*

**127.** Se estima de ese modo ya que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito estimó que con base en la jurisprudencia ci-



tada, del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que no era procedente conceder la medida cautelar para esos efectos porque de hacerlo se otorgarían efectos restitutorios que son propios de la sentencia que eventualmente se dicte en el juicio de amparo, es decir, la restitución no sería transitoria, sino total o definitiva, la cual no podría ser revocada ante una sentencia que niegue la protección constitucional.

**128.** Mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito también con base en la jurisprudencia 22/2023, sostuvo que sí era procedente conceder la suspensión provisional para los efectos solicitados, porque la suspensión es un beneficio transitorio al que se puede acceder mientras se dicta sentencia en el juicio de amparo, y que en términos del artículo 147 de la ley de la materia la suspensión puede adelantar ese derecho.

**129.** De modo que, a su consideración, de concederse la suspensión no se coincidiría en su totalidad con los efectos del juicio de amparo, porque la restitución sería provisional, al consistir en ordenar a las autoridades dar respuesta a la petición de la parte quejosa y hasta que se dicte la suspensión definitiva, lo que no agota la materia del amparo, ya que la contestación no implica que las autoridades resuelvan en determinado sentido, sino que cese el estado de omisión en que se encuentra, de manera que ante una eventual negativa de la protección constitucional las cosas podrían retrotraerse porque la medida otorgada no necesariamente implica que se emita una respuesta definitiva al fondo de lo solicitado.

**130. Séptimo.—Estudio.** En principio, en cuanto al marco jurídico que regula la suspensión en el juicio de amparo, tenemos que el primer párrafo de la fracción X del artículo 107 de la Carta Magna<sup>12</sup> establece que en los juicios de

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

**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. ..."





amparo los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión siempre que se cumplan las condiciones y garantías establecidas en la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado a partir de su ejecución, los que la suspensión origine a terceros interesados y el interés público, haciendo un análisis ponderado entre la apariencia del buen derecho y del interés social.

**131.** Por su parte, el artículo 128 de la ley de la materia<sup>13</sup> 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).

**132.** De manera enunciativa y no limitativa, el artículo 129 de la Ley de Amparo<sup>14</sup> establece diversas hipótesis en que se considerará que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público y, excep-

<sup>13</sup> **Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

**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."

<sup>14</sup> **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;



cionalmente, permite que aun cuando se actualice alguna de tales hipótesis, se conceda la suspensión si a consideración del juzgador la negativa de la medida cautelar puede causar mayor afectación al interés público.

**133.** Así, el artículo 138 del mismo ordenamiento jurídico<sup>15</sup> 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.

**"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, aún cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida sus pensional pueda causarse mayor afectación al interés social."

<sup>15</sup> **"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



**134.** En cuanto a esos tópicos, 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.<sup>16</sup>

**135.** 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 la sentencia definitiva se emitirá en sentido favorable al gobernado.<sup>17</sup>

**136.** 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.

**137.** Por su parte, en cuanto a la naturaleza de los actos reclamados, la doctrina los clasifica en diferentes tipos, y en lo que interesa, destacan los omisivos, que se incluyen en la categoría de los actos de carácter negativo<sup>18</sup> como a continuación se señala:

"2. Actos negativos.

"a) Actos negativos simples ...

---

"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."

<sup>16</sup> Así se advierte de la tesis (J.): 522 de la Segunda Sala, *Apéndice de 1995*, Séptima Época, Tomo VI, parte SCJN, p. 343, Reg. digital 394478. "SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA."

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Rosas Baqueiro Marco Polo, *El nuevo juicio de amparo indirecto llevado de la mano*, Editorial Rehtikal, Pág. 761.



**"b) Los actos negativos con efectos positivos,** son aquellos que aparentemente son negativos, pero con efecto de actos positivos, porque dichos efectos imponen obligaciones o privan de un derecho al particular.

"c) Actos prohibitivos ...

**"d) Actos de abstención u omisión.** También se consideran actos negativos y son aquellos, en los que la autoridad responsable no resuelve, es decir, adopta una conducta de omisión o abstención."

**138.** Al respecto, en la jurisprudencia 70/2019 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hizo referencia a la clasificación de los distintos tipos de actos que existen de acuerdo a su naturaleza, de acuerdo a lo siguiente:

"Al respecto, existen varios tipos de actos reclamados, lo que origina que éstos se clasifiquen en atención a diversos criterios. Así, atendiendo a su naturaleza pueden ser positivos, declarativos o negativos. Los positivos son aquellos que contienen una decisión o un hacer por parte de la autoridad, imponen obligaciones o se traducen en un acto de molestia o privación. Los declarativos se limitan a evidenciar una situación jurídica. Los negativos pueden ser simples, prohibitivos u omisivos, según resulte que a través de ellos la autoridad se rehúse a hacer algo, imponga a las personas una obligación de no hacer o se abstenga de actuar en perjuicio de las personas.

"...

"A partir de lo anterior, se afirma que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito entiende en forma imprecisa los efectos restitutorios que comprende la suspensión definitiva y de los que se ocupa la sentencia principal, pues pierde de vista que un acto reclamado de naturaleza omisiva respecto de un actuar de la autoridad que no se agota en un único momento (el incumplimiento de pagar pensión por viudez, en ese caso) produce consecuencias momento a momento, esto es, durante el procedimiento y después de concluido, ante lo cual resultaba irrelevante destacar si el acto es omisivo, pues lo determinante consistía en definir si el pago de la pensión, mien-



tras duraba el juicio, prejuzgaba o impedía un pronunciamiento sobre el pago de pensiones después de concluido."

**139.** La anterior clasificación es importante, porque sirve para determinar si la medida suspensiva debe consistir en el mantenimiento de las cosas en su estado actual o si debe restituirse provisionalmente en el goce de un derecho violado, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no.

**140.** En relación con la posibilidad de otorgar efectos restitutorios provisionales de tutela anticipada a la suspensión, el artículo 147 establece la obligación del juzgador de definir cómo habrán de quedar las cosas con motivo del otorgamiento de la medida cautelar, instruyendo para que se mantengan en el estado que guarden o incluso, si es jurídica y materialmente factible, ordenando que se reestablezca a la parte quejosa en el goce del derecho violado mientras se dicta la ejecutoria.<sup>19</sup>

**141.** Sobre los efectos restitutorios provisionales de tutela anticipada de la suspensión, en la ejecutoria de la cual derivó la tesis jurisprudencial de 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.",<sup>20</sup> la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la medida cautelar podía considerarse un "amparo provisional" por virtud del cual la persona podía alcanzar transitoriamente un beneficio consistente en la restitución del derecho violado que, al final del día, puede hacerse

<sup>19</sup> **Artículo 147.** En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

"Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo."

<sup>20</sup> Tesis (J.): 1a./J. 21/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, junio de 2016, Tomo I, p. 672. Reg. Digital: 2011829.



definitivo mediante el fallo que se dicte en lo principal, como se aprecia de la parte conducente del fallo:

"... 44. En ese sentido, la medida cautelar participa de los efectos de la sentencia definitiva del proceso, específicamente de los efectos prácticos, en cuanto permite mantener al afectado en el goce del derecho que aparentemente, le asiste mientras se resuelve el juicio, pero corresponde sólo a la sentencia determinar en definitiva sobre los derechos alegados y, en su caso, dejar sin efectos los actos jurídicos.

"45. Por eso, los presupuestos de las medidas cautelares son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, es decir, se deben 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 proceso ese derecho aparente no sea satisfecho (*periculum in mora*). Y las notas distintivas de tales medidas son la instrumentalidad y la provisoriedad, entendidas la primera, en el sentido de que la medida sirve a un proceso principal, del cual depende su existencia; y la segunda, no simplemente como algo temporal, sino sobre todo como lo que está destinado a durar hasta en tanto sobrevenga un evento sucesivo: la resolución definitiva, en que se determine con certeza sobre el derecho alegado.

"...

"59. En ese sentido, la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo y, por eso, equivale a un amparo provisional o provisorio. Esto, pues mantiene al quejoso en el goce del derecho alegado, entre tanto se dicta la sentencia ejecutoria, garantizando la eficacia de la institución de amparo.

"60. De ahí que lo determinante para resolver si se concede es el análisis de la apariencia del buen derecho o *fumus boni iuris*, en cuanto que consiste en un juicio preliminar sobre la conformidad a derecho de la pretensión del quejoso, o de la inconstitucionalidad del acto reclamado frente al cual se solicita la tutela preventiva de la suspensión.



"61. Esto es, en sede cautelar, a diferencia de la principal (la sentencia), basta que del análisis minucioso que lleve a cabo el Juez de amparo, aparezca verosímil la existencia del derecho alegado y que por un cálculo de probabilidades, se pueda prever que la providencia principal (sentencia de amparo), declarará el derecho en sentido favorable a quien solicita la medida cautelar, a manera de una hipótesis que puede verse comprobada, o bien, refutada, con los medios de convicción que se alleguen durante el juicio. Lo anterior, con el objeto de evitar que el retraso en la impartición de justicia, tenga un impacto negativo a quien, desde un inicio, le asiste la razón, según el principio general, relativo a que la necesidad del proceso para obtener la razón, no debe convertirse en un daño para quien la tiene. ... "

**142.** Tal apreciación se reiteró en la ejecutoria de la cual derivó la tesis de jurisprudencia de rubro: "SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA.",<sup>21</sup> en la parte en donde dijo:

"Para esta Primera Sala, la naturaleza omisiva de los actos reclamados es relevante para determinar si la medida suspensiva debe consistir en el mantenimiento de las cosas en su estado actual o si debe restituirse provisionalmente en el goce de un derecho violado, pero no para determinar si la medida cautelar procede o no, que es lo que estaba a debate en los casos que dieron lugar en los criterios contendientes.

"Así, dado que el amparo provisional que se pretende con la suspensión definitiva permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio que, al final del día, puede confirmarse o revocarse a través de la sentencia principal, sin prejuzgar sobre lo ocurrido antes del juicio de amparo ni lo que ocurrirá después, pues lo importante para que dicha medida cautelar sea material y jurídicamente posible radica en que los efectos suspensorios puedan actualizarse momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo, y todo esto va más allá del tipo de medidas que deben dictarse en caso de que proceda conforme a lo anterior."

<sup>21</sup> Tesis (J.): 1a./J. 70/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, diciembre de 2019, Tomo I, p. 286. Reg. Digital: 2021263.



**143.** De lo expuesto hasta aquí se sigue que la suspensión puede ser una medida cautelar de naturaleza conservativa, que mantiene las cosas en el estado que guardan al momento de decretarla, o restitutoria de tutela anticipada, supuesto en el cual se adelantan de manera provisional los efectos que la sentencia de amparo podría tener de estimarse inconstitucional el acto o norma reclamados.

**144.** En ese sentido, en relación con lo que debe entenderse por el concepto preservar o conservar la materia del juicio en lo principal establecido en el referido artículo 147 de la Ley de Amparo, resulta relevante señalar lo que la Segunda Sala del Máximo Tribunal estableció en la resolución de la contradicción de criterios 338/2022; así como, lo relativo a los parámetros que se deben considerar sobre la viabilidad de conceder la medida cautelar con efectos restitutorios, como se puede advertir a continuación:

"70. Conforme a las razones expuestas, esta Segunda Sala concluye que está en aptitud de pronunciarse sobre la contradicción de criterios suscitada entre el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, por lo que procederá a puntualizar el punto de contradicción que debe ser analizado en esta ejecutoria:

### "Criterios contendientes

"Órgano jurisdiccional	Toca	Sentido de la decisión
"Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito	Incidente de suspensión (revisión): - 194/2021	<b>Conceder</b> la medida cautelar con efectos restitutorios.
"Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito	Recurso de queja: - 425/2022	<b>Negar</b> la medida cautelar con efectos restitutorios.
"Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito	Recursos de queja: - 256/2022 - 430/2022 - 440/2022 - 463/2022	<b>Conceder</b> la medida cautelar con efectos restitutorios.





"71. Recordemos que para estar en aptitud de corroborar la necesidad de la intervención de este Alto Tribunal, es indispensable determinar si existe esa necesidad de unificación, lo cual se advierte cuando en algún tramo de los procesos interpretativos involucrados éstos se centran en una misma problemática y concluyen con la adopción de decisiones distintas, aunque no sean necesariamente contradictorias en términos lógicos.

"72. Entonces, para que una contradicción de criterios se configure, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

"I) Que los tribunales contendientes hayan emitido un criterio al resolver alguna cuestión litigiosa en la que se hayan visto en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de una práctica interpretativa.

"II) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque o contacto, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación desarrollada gire en torno a un mismo problema jurídico, independientemente de que las cuestiones fácticas que originan los asuntos no sean iguales.

"III) Que los criterios de los órganos colegiados resulten contradictorios, dando lugar a preguntarnos si alguna forma de interpretación de la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquiera otra.

"I) Ejercicio interpretativo

"73. Los tribunales colegiados realizaron un ejercicio interpretativo para determinar qué requisitos deben ser cumplidos para conceder la suspensión de los actos reclamados con efectos restitutorios y analizar si fueron colmados en los asuntos sometidos a su consideración, en específico en relación con la posibilidad jurídica de conceder la medida cautelar, ante la eventualidad de dejar sin materia el juicio de amparo en lo principal.

"74. En el caso del criterio sustentado en el incidente de suspensión (revisión) 194/2021, el ejercicio interpretativo se observa en la premisa que sostuvo, referente a que con la suspensión se podrá restituir provisionalmente el derecho



violentado, siempre que para su concesión se analice la posible afectación al interés social y, la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida, la configuración de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, sin perjuicio de que, en caso de que se niegue la protección constitucional solicitada, la autoridad investigadora rectifique lo actuado, esto es, se abstenga de tomar en consideración las pruebas aportadas por la quejosa.

"75. Por lo que hace a la decisión contenida en el recurso de queja 425/2022, el ejercicio interpretativo se aprecia en lo relativo a que el tribunal colegiado estimó que se configuró una imposibilidad jurídica para conceder la suspensión, pues de concederse se dejaría sin materia el juicio de amparo principal, por convertirse los efectos de la suspensión en definitivos e irreversibles.

"76. Lo anterior, porque consideró que de concederse la medida cautelar con los efectos solicitados, es decir, para que cese la omisión de comenzar la investigación con motivo de la denuncia de actos irregulares a servidores públicos, se dejaría sin materia el juicio en lo principal dado que el acto reclamado es, precisamente, la omisión de investigar.

"77. De las posturas expuestas se corrobora que el punto en concreto donde ejercieron su arbitrio judicial fue en el requisito referente a la posibilidad jurídica de conceder la suspensión con efectos restitutorios, ante la eventualidad de dejar sin materia el juicio de amparo en lo principal.

#### "II) Punto de toque entre los criterios contendientes

"78. Los órganos colegiados se pronunciaron sobre una problemática en común, esto es, sobre qué requisitos deben ser cumplidos para conceder la suspensión de los actos reclamados con efectos restitutorios y el proceso valorativo que debe efectuar el órgano jurisdiccional para decidir si la concesión de la suspensión dejaría sin materia el juicio de amparo.

"79. En concreto, el requisito materia de análisis fue la posibilidad jurídica de conceder la medida cautelar con efectos restitutorios, en especial si los efec-



tos de la suspensión solicitada coinciden con el efecto de una sentencia favorable a la quejosa.

"80. Por lo que hace al criterio sostenido en el incidente de suspensión (revisión) 194/2021, medularmente resolvió que, en atención a que se acreditó la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, resultaba jurídicamente posible conceder un beneficio anticipado a la quejosa por conducto de la suspensión con efectos restitutorios, en la medida que esa decisión podrá ser retrotraída si se niega el amparo a la quejosa, lo que se traduciría en que la autoridad pueda rectificar lo actuado.

"81. Esto es, concedió la suspensión para que se le permitiera a la quejosa participar en el procedimiento de investigación instaurado en contra de su cónyuge, y en caso de que se le negara la protección constitucional en el expediente principal, la autoridad investigadora podría abstenerse de tomar en cuenta lo alegado por la quejosa en su carácter de tercero interesada en el procedimiento de investigación.

"82. Por otra parte, en el recurso de queja 425/2022, el tribunal colegiado negó la suspensión solicitada porque consideró existía un impedimento jurídico para hacerlo ya que, de concederse, invariablemente se dejaría sin materia el fondo del asunto ya que se restituiría de forma definitiva a la quejosa en el goce del derecho transgredido, lo anterior porque el acto reclamado fue la omisión de iniciar la investigación en contra de la servidora pública denunciada y la suspensión se solicitó, precisamente, para que cesara esa omisión.

"83. De la contraposición de ambas posturas se advierte que el punto de toque del problema jurídico analizado por los tribunales colegiados consiste en el sentido que atribuyeron a la eventualidad de dejar sin materia el juicio de amparo en lo principal, con motivo de la concesión de la suspensión con efectos restitutorios, a la luz de la posibilidad jurídica de suspender el acto.

"III) Contradicción de criterios y pregunta detonante.

"84. Los tribunales contendientes llegaron a conclusiones discrepantes en relación con los casos donde se dejaría sin materia el juicio de amparo si se



solicita la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios y esos efectos coincidan con los de una eventual sentencia amparadora. En ese orden de ideas, la pregunta que detona la contradicción de criterios es la siguiente:

"¿Qué criterio deben atender los órganos jurisdiccionales para considerar si se trata de una medida cautelar con efectos restitutorios que verdaderamente dejaría sin materia el fondo del asunto?"

#### "VII. PUNTO DE CONTRADICCIÓN

"85. Atento a lo anteriormente expuesto, el punto de contradicción a resolver consiste en determinar qué parámetros debe tomar en cuenta el juzgador para analizar la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios, ante la eventualidad de que con su concesión se deje sin materia el juicio en lo principal.

#### "VIII. ESTUDIO DE FONDO

"86. Para estar en aptitud de definir el criterio que debe prevalecer, se abordarán los siguientes tópicos:

"I) La suspensión del acto reclamado, requisitos para su concesión con efectos restitutorios.

"II) La relación entre la concesión de la suspensión y el estudio de fondo del juicio de amparo, en lo referente a preservar la materia del asunto.

"III) Qué nos permite identificar una suspensión con efectos restitutorios que proporciona beneficios transitorios, en contraposición con una que brinde beneficios definitivos.

"VIII.I La suspensión del acto reclamado, requisitos para su concesión con efectos restitutorios

"87. La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo se encuentra regulada en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos, y, en lo que interesa a esta ejecutoria, en los artículos 128, 138 y 147 de la Ley de Amparo, se señala:

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"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. ...'

"Ley de Amparo

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias, 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. ...'

"Artículo 138. Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social. ...'

"Artículo 147. ...



"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. ..."

"88. Los preceptos transcritos prevén la figura de la suspensión del acto reclamado, cuya finalidad es preservar la materia del juicio de amparo, ya sea con medidas conservativas o de tutela anticipada, y disponen los requisitos que el juzgador debe evaluar para estar en aptitud de concederla o negarla.

"89. Los requisitos para conceder la suspensión son los siguientes:

"I. Que la solicite la parte quejosa.

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"III. Análisis de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

"IV. La posibilidad jurídica y material de otorgarla.

"90. Recordemos que en el presente asunto, las posturas discrepantes versaron sobre el requisito referente a la posibilidad jurídica de conceder la suspensión del acto reclamado en relación con la eventualidad de dejar sin materia el juicio en lo principal, pues uno de los órganos jurisdiccionales consideró que sí era posible restituir provisionalmente a la quejosa del derecho vulnerado (omisión de permitirle participar en el procedimiento de investigación de su cónyuge, en su carácter de tercero interesada); mientras que el otro tribunal consideró que no era posible conceder la suspensión dado que con ello se agotaría la materia del juicio (omisión de investigar una conducta denunciada, atribuida a una servidora pública).

"91. En efecto, ambos tribunales emitieron su pronunciamiento atendiendo a la necesidad de preservar la materia del juicio de amparo en relación con actos de naturaleza omisiva; sin embargo, la diferencia sustancial se materializó en el entendimiento de la conservación de la materia del juicio en lo principal, pues



uno consideró que la suspensión no agotaría el estudio de fondo mientras que el otro sí.

"92. Por lo anterior, esta Segunda Sala considera necesario desarrollar el alcance del concepto en comento, esto es, qué se debe entender por preservar o conservar la materia del juicio de amparo en lo principal.

"VIII.II La relación entre la concesión de la suspensión y el estudio de fondo del juicio de amparo, en lo referente a conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio.

"93. La relación entre la concesión de la suspensión y el estudio de fondo del juicio de amparo es, precisamente, que con la medida cautelar se busca preservar la materia del juicio.

"94. Para comprender en su integridad la expresión 'conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio', establecida en el artículo 147 de la Ley de Amparo debe entenderse esa oración en conjunto con el resultado del juicio de amparo en lo principal, esto es, la sentencia.

"95. En relación con los efectos de una sentencia favorable a la parte quejosa, el artículo 77 de la Ley de Amparo dispone lo siguiente:

"Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

"I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y

"II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija. ...'

"96. La norma prevé dos escenarios. En el caso de un acto positivo, dispone que se deberá atender a las circunstancias existentes antes de que se cometiera la contravención al derecho defendido, mientras que en caso de un acto omisivo



se obligará a la autoridad a actuar de tal forma que cese la afectación reclamada; no obstante, la ley dispone en ambos casos que se deberá restituir o respetar el derecho que se consideró afectado, es decir, en ambas posibilidades la idea es efectuar una reparación a la vulneración alegada por la quejosa.

"97. La intelección realizada al precepto nos permite aseverar que la razón que subyace detrás de una concesión de amparo es una acción protectora de un derecho afectado por una autoridad; consecuentemente, el entendimiento del enunciado 'conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio' debe contextualizarse en que la concesión de la suspensión significa que su finalidad es que el órgano jurisdiccional esté en aptitud de proteger el derecho que la quejosa considera afectado.

"98. En un sentido opuesto, es incorrecto considerar que el entendimiento del enunciado 'conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio' implica que el órgano jurisdiccional evite, a toda costa, que exista identidad entre los efectos de la suspensión y el de una sentencia favorable a los intereses de la quejosa.

"99. Bajo ese entendimiento, esta Segunda Sala sostiene 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 se deberá negar la suspensión con la finalidad de conservar la materia del asunto en lo principal.

"100. Se sostiene lo anterior porque considerar que debe negarse la suspensión para conservar la materia del juicio supone, de manera implícita, considerar que el fondo debe prevalecer sobre la suspensión, lo cual es inexacto porque, como se sostuvo, la medida cautelar tiene la finalidad de generar las condiciones para salvaguardar los derechos en disputa.

"101. Considerando que la suspensión del acto reclamado y el fondo del asunto tienen la misma importancia para efectos de la protección de los derechos humanos, por lo que por regla general no debe sostenerse que se privilegia





una figura sobre la otra, es decir, negar la suspensión para preservar la materia del juicio, corresponde que esta Segunda Sala vislumbre en qué casos sí debe privilegiarse el fondo sobre la medida cautelar.

"En qué casos sí debe privilegiarse el fondo sobre la medida cautelar.

"102. La diferencia entre una medida cautelar con efectos transitorios y una medida cautelar con efectos definitivos es la clave para obtener el supuesto que escapa de la regla general, es decir, los casos excepcionales en los que se deberá negar la suspensión para preservar el fondo del asunto.

"103. En el apartado siguiente se desarrollarán las notas distintivas que permiten identificar una suspensión con efectos restitutorios, cuyo impacto sea de carácter transitorio y una que se materialice de forma definitiva.

"104. La distinción apuntada es relevante para poder vislumbrar el punto de contradicción planteado, que consiste en delimitar los parámetros que debe tomar en cuenta el juzgador para analizar la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios, ante la eventualidad de que con su concesión se deje sin materia el juicio en lo principal.

"VIII.III Qué nos permite identificar una suspensión con efectos restitutorios que proporciona beneficios transitorios, en contraposición con una que brinde beneficios definitivos.

"105. La suspensión del acto reclamado, por definición, es un beneficio transitorio, dado que el artículo 147 de la Ley de Amparo limita claramente su duración, la cual inicia desde que se dicta el auto o la resolución interlocutoria que concede la medida cautelar, hasta que se pronuncia ejecutoria, es decir, hasta que se emite la decisión que resuelve en definitiva el asunto (ya sea emitiendo un pronunciamiento de fondo o sobreseyendo).

"106. Entonces, la regla general es que la suspensión del acto reclamado es un beneficio transitorio, aun cuando se conceda con un carácter restitutorio y exista identidad entre los efectos de una eventual sentencia favorable a la



quejosa, pues, se insiste, ese beneficio durará únicamente hasta que la sentencia que se dicte en el cuaderno principal cause ejecutoria.

"107. Precisado lo anterior, se esclarecerá cuál es la excepción a la regla general, esto es, en qué casos una medida cautelar con efectos restitutorios verdaderamente dejaría sin materia un juicio de amparo, aun en el caso que los efectos de la suspensión cesen derivado de la ejecutoria que se dicte por la instancia terminal, conforme al artículo 147 de la Ley de Amparo.

"108. Para matizar adecuadamente el análisis se inserta un esquema donde se detallarán las interacciones posibles entre la suspensión con efectos restitutorios y la sentencia (entiéndase sentencia adversa como aquella que niega el amparo o sobresee en el juicio):

"Posibles interacciones de la medida cautelar y el fondo

"1. Concede la suspensión con efectos restitutorios.  "Sentencia favorable.	2. Concede la suspensión con efectos restitutorios.  "Sentencia adversa.
"3. Niega la suspensión.  "Sentencia favorable.	4. Niega la suspensión.  Sentencia adversa."

"109. Las interacciones 3 y 4 son irrelevantes para este análisis porque si se negó la medida cautelar, evidentemente no existe una concesión con efectos restitutorios, ya que es un presupuesto necesario conceder la suspensión para que ésta restituya provisionalmente un derecho.

"110. Sin embargo, esta Segunda Sala considera que en el supuesto 3 el órgano jurisdiccional debe tener especial cuidado, porque la negativa de la suspensión (con efectos restitutorios) podría impedir que se materialice el efecto de una sentencia amparadora en la esfera jurídica de la quejosa.

"111. En la interacción 1 se concedió la suspensión con efectos restitutorios y se concedió el amparo. En ese supuesto la medida cautelar supondría ade-



lantar la restitución del goce de un derecho a la que el quejoso eventualmente tendría acceso en la sentencia de fondo. Un ejemplo es el acto reclamado en el recurso de queja 256/2022 donde se reclamó la omisión de tramitar un recurso de apelación en una causa penal.

"112. En el escenario donde el órgano jurisdiccional advierte una contravención evidente a un derecho fundamental, donde luego de tramitar el juicio previsiblemente la autoridad no podrá demostrar la constitucionalidad del acto, aplicaría la regla general detallada en párrafos anteriores, esto es, que será incorrecto sostener que se deberá negar la suspensión con la finalidad de conservar la materia del asunto, pues recordemos que el entendimiento de la expresión conservar es que el órgano jurisdiccional velará por proporcionar las condiciones para proteger el derecho que la quejosa considera afectado.

"113. Entonces, en ese supuesto sería incorrecto negar la suspensión por coincidir con el efecto de una eventual sentencia porque no se puede privilegiar el análisis de fondo a la restitución provisional de un derecho, pues conforme a lo sustentado por esta Segunda Sala, no existe prevalencia de uno sobre otro, ya que tanto la suspensión como el expediente principal deben estar en sintonía para conseguir la finalidad última del juicio de amparo, que es la de proteger de manera eficaz los derechos humanos.

"114. En el caso de la interacción 2, se concedió la medida cautelar con efectos restitutorios, pero en el fondo la quejosa obtuvo una sentencia adversa.

"115. Tengamos claro que la suspensión por regla general es transitoria, sin importar que sus efectos coincidan con la protección que se obtendría con una sentencia favorable a la quejosa, ya que por disposición expresa del artículo 147 de la Ley de Amparo su efecto terminará cuando se dicte ejecutoria, es decir, por definición no es un beneficio definitivo.

"116. Entonces ante la eventualidad de que el órgano jurisdiccional concedió la suspensión con efectos restitutorios porque efectuó un análisis de la apariencia del buen derecho (al momento de resolver sobre la medida cautelar



anticipó que existían indicios razonables para considerar que la quejosa tiene el derecho que está en disputa), pero una vez desahogado el juicio la quejosa obtuvo una sentencia adversa, lo que se traduciría en que la apreciación de la apariencia del buen derecho fue equivocada, el beneficio de la medida cautelar será definitivo únicamente si los efectos de la suspensión no se pueden retrotraer. Este supuesto constituiría la excepción a la regla general.

"117. En contraposición a lo sustentado en el párrafo que precede, si el beneficio concedido con la medida cautelar se puede retrotraer, quiere decir que se trata de un beneficio transitorio y, en consecuencia, no coincide con los efectos de una sentencia estimatoria, lo que se traduce en que el juicio no quedaría sin materia, sino que por el contrario, la suspensión cumpliría con su objetivo, pues restituiría provisionalmente el derecho y esa restitución provisional terminaría con motivo de la ejecutoria.

"118. Teniendo presente que el punto discrepante se encuentra en el entendimiento de en qué casos el juicio de amparo se queda sin materia en lo principal o coincide con los efectos de fondo, a juicio de esta Segunda Sala transitorio debe ser entendido como aquel beneficio que puede ser revocado con la sentencia de fondo y, en un sentido opuesto, un beneficio no transitorio o definitivo será aquel que no podrá ser revocado aun cuando se niegue el amparo.

"119. Un ejemplo de este supuesto podría ser en el caso de que el derecho en disputa sea el acceso a los datos personales. En caso de concederse la suspensión con efectos restitutorios (para que se dé la información al quejoso) pero en el fondo se obtenga una sentencia adversa, no se podrá retrotraer el efecto de la suspensión pues el quejoso ya tuvo acceso a la información y no es materialmente posible restaurar las circunstancias.

"120. En consecuencia, los parámetros que debe tomar en cuenta el juzgador para analizar la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios, ante la eventualidad de que con su concesión se deje sin materia el juicio en lo principal, son los consistentes en que la restitución provisional de los derechos será transitoria en la medida que, en caso resolver de forma



adversa a la quejosa, se esté en posibilidad de retrotraer los efectos de la suspensión y, en contraposición a ello, se tratará de un beneficio no transitorio o definitivo cuando éste no pueda ser revocado aun cuando se niegue el amparo.

#### "Conclusiones

"121. En síntesis, esta Segunda Sala concluye lo siguiente:

#### "Inexistencia de la contradicción

"122. Es inexistente la contradicción de criterios denunciada entre el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, porque los órganos jurisdiccionales coincidieron en el sentido de su decisión, esto es, con que es viable la concesión de la medida cautelar con efectos restitutorios una vez analizada la posible afectación al interés social y, la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida, la configuración de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora; en consecuencia, no hay necesidad de unificar los criterios contendientes.

#### "Existencia de la contradicción

"123. Existe la contradicción de criterios denunciada entre el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito porque: I) realizaron un ejercicio interpretativo para determinar qué requisitos deben ser cumplidos para conceder la suspensión de los actos reclamados con efectos restitutorios, en especial el referente a la posibilidad jurídica de otorgarla; II) el punto de toque consiste en el sentido que atribuyeron a la eventualidad de dejar sin materia el juicio de amparo en lo principal, con motivo de la concesión de la suspensión con efectos restitutorios; y, III) existen conclusiones discrepantes en relación con los casos donde se dejaría sin materia el juicio de amparo si se solicita la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios y esos efectos coincidan con los de una eventual sentencia amparadora.



"Estudio de fondo

"124. El punto de contradicción consiste en determinar qué parámetros debe tomar en cuenta el juzgador para analizar la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios, ante la eventualidad de que con su concesión se deje sin materia el juicio en lo principal.

"125. El criterio que resuelve el punto de contradicción consiste en que la restitución provisional de los derechos será transitoria en la medida que, en caso resolver de forma adversa a la quejosa, se esté en posibilidad de retrotraer los efectos de la suspensión y, en contraposición a ello, se tratará de un beneficio no transitorio o definitivo cuando éste no pueda ser revocado aun cuando se niegue el amparo."

**145.** Bien, partiendo de los parámetros precisados por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de criterios previamente transcrita, y del supuesto concreto de tener como acto reclamado la omisión de contestar un escrito en ejercicio del derecho de petición, la suspensión solicitada por los solicitantes no debe concederse por lo que hace a tal omisión, esto es, para que se conteste el referido escrito.

**146.** Se considera de esa manera, porque de concederse la suspensión con efectos restitutorios para que se otorgue una respuesta al escrito presentado por las partes quejasas, pero en el fondo se obtenga una sentencia adversa, no se podrá retrotraer el efecto de la suspensión puesto que las quejasas ya tuvieron una respuesta, en el sentido que ésta sea, y no es materialmente posible restaurar las circunstancias.

**147.** Sobre este aspecto, es importante traer a colación el ejemplo que la propia Suprema Corte mencionó en la ejecutoria en análisis, relativo al caso en el que el derecho en disputa sea el acceso a los datos personales, en donde de concederse la suspensión con efectos restitutorios, esto es, para que se otorgue la información a la parte quejosa, pero en el fondo se obtenga una sentencia adversa, no se podrá retrotraer el efecto de la suspensión pues el quejoso ya tuvo acceso a la información y no es materialmente posible restaurar las circunstancias.



**148.** Supuesto que, aplicado al caso de manera análoga, tiene como resultado el mismo, esto es, que no es posible conceder la suspensión para el efecto de que se conteste una solicitud en ejercicio del derecho de petición, conforme a los parámetros que la propia Segunda Sala definió en la jurisprudencia que nos ocupa, en cuanto a la posibilidad de que se puedan retrotraer los efectos de la suspensión en el caso de que se obtenga una sentencia desfavorable en el juicio principal.

**149.** Se considera de ese modo, porque de acuerdo a lo definido por la Suprema Corte en el fallo en comento, por regla general, la suspensión es transitoria, sin importar que sus efectos coincidan con la protección que se obtendría con una sentencia favorable a la quejosa, ya que por disposición expresa del artículo 147 de la Ley de Amparo su efecto terminará cuando se dicte ejecutoria, es decir, por definición no es un beneficio definitivo.

**150.** Entonces ante la eventualidad de que se conceda la suspensión con efectos restitutorios al realizar un análisis de la apariencia del buen derecho, esto es, de un estudio superficial se advierta la existencia de indicios razonables para considerar que a la parte quejosa le fue violado su derecho de petición, pero una vez desahogado el juicio se resolvió de forma adversa, se traduciría en que la apreciación de la apariencia del buen derecho fue equivocada, lo que significa que el beneficio de la medida cautelar será definitivo únicamente si los efectos de la suspensión no se pueden retrotraer. Este supuesto es el que constituye la excepción a la regla general.

**151.** Pero, en contraposición a lo sustentado en el párrafo que precede, si el beneficio concedido con la medida cautelar se puede retrotraer, quiere decir que se trata de un beneficio transitorio y, en consecuencia, no coincide con los efectos de una sentencia estimatoria, lo que se traduce en que el juicio no quedaría sin materia, sino que por el contrario, la suspensión cumpliría con su objetivo, pues restituiría provisionalmente el derecho y esa restitución provisional terminaría con motivo de la ejecutoria.

**152.** Bajo esos parámetros, es que se debe valorar los casos en los que el juicio de amparo se queda sin materia en lo principal o coincide con los efectos



de fondo, es decir, cuando se trate de un beneficio transitorio que puede ser revocado con la sentencia de fondo y, en un sentido opuesto, un beneficio no transitorio o definitivo será aquel que no podrá ser revocado aun cuando se niegue el amparo.

**153.** Por tanto, de acuerdo a lo resuelto por la Suprema Corte, los parámetros que debe tomar en cuenta el juzgador para analizar la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios, ante la eventualidad de que con su concesión se deje sin materia el juicio en lo principal, son los consistentes en que la restitución provisional de los derechos será transitoria en la medida que, en caso resolver de forma adversa a la quejosa, se esté en posibilidad de retrotraer los efectos de la suspensión y, en contraposición a ello, se tratará de un beneficio no transitorio o definitivo cuando éste no pueda ser revocado aun cuando se niegue el amparo.

**154.** En ese escenario, resulta claro que se actualiza un caso de excepción a la regla general, esto es, que en caso de concederse la suspensión para el efecto de que se otorgue una respuesta, se otorgaría a la parte quejosa un beneficio definitivo y permanente que evidentemente no es transitorio, en virtud de que no podría ser revocado ante una negativa del juicio de amparo en lo principal.

**155.** Se afirma la conclusión alcanzada, porque la omisión de contestar un escrito de petición cuya suspensión se solicita, en caso de concederse, trae consigo como efecto que se otorgue una respuesta para que cese la abstención lo cual no es acorde con la regla general fijada en los parámetros establecidos por el Alto Tribunal en la jurisprudencia analizada, porque en caso de que la sentencia en el fondo resultara adversa a los intereses de la parte quejosa, la respuesta justamente otorgada por la autoridad responsable con motivo de la suspensión, no se podría retrotraer, en modo alguno habida cuenta que la autoridad responsable le daría la respuesta a su solicitud y, tanto jurídica como materialmente ya surte plenamente sus consecuencias, de lo que se sigue que la impetrante alcanzaría un beneficio definitivo porque ya no habría manera de anular esa respuesta.





**156.** Lo que significa que no existe la posibilidad de otorgar una respuesta a una petición formulada en el ejercicio de este derecho, sin que sea relevante jurídicamente si es de fondo o no, porque lo que realmente importa es que el efecto otorgado a la suspensión se pueda retrotraer en caso de que la sentencia de fondo no resulte favorable, precisamente porque de ser así, esa respuesta no podría dejar de existir legalmente al no poder retrotraer sus efectos en el tiempo.

**157.** En cambio, de considerar que se puede conceder la suspensión para que se otorgue una respuesta a las quejas, generaría un beneficio de manera definitiva en el derecho que consideran afectado, porque, como ya se señaló, no podría retrotraerse en caso de que no consigan una sentencia favorable.

**158.** En esa secuencia, partiendo de las premisas sentadas por el Alto Tribunal, este Pleno Regional en Materia Administrativa, llega a la conclusión de que no es posible conceder la suspensión con efectos restitutorios en contra de la omisión de contestar un escrito de petición, porque en esos casos, se trata de una excepción a la regla general, esto es, se otorgaría un beneficio definitivo que no podría ser revocado ante una negativa del juicio de amparo en lo principal.

**159.** Por lo antes expuesto y fundado, el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México; se,

#### **RESUELVE:**

**160.** Primero.—Sí existe la contradicción denunciada entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero del Cuarto Circuito.

**161.** 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 último considerando del presente fallo, en los términos ahí expuestos.

**162. Notifíquese;** remítanse testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; sin que haya lugar a devolver los autos correspondientes toda vez que el presente asunto se tramitó de manera electrónica



por interconexión; asimismo, háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno de este Pleno Regional; y en su oportunidad, archívese el asunto como concluido.

**163.** Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firman los integrantes del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro–Norte, con residencia en la Ciudad de México, la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos (Presidenta), el Magistrado Gaspar Paulín Carmona (Ponente) y la Magistrada Rosa Elena González Tirado, ante la Secretaria del Pleno Erika Ivonne Carballal López, quien autoriza y da fe.

**El veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés, la licenciada Erika Ivonne Carballal López, Secretario(a), con adscripción en el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 21/2016 (10a.), 1a./J. 70/2019 (10a.), 2a./J. 22/2023 (11a.) y aislada I.4o.A.39 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de junio de 2016 a las 10:02 horas, 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas, 16 de junio de 2023 a las 10:22 horas y 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas, respectivamente.

La tesis aislada 2a. CLXXXIV/2007 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 226, con número de registro digital: 170812.

La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de criterios 338/2022 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de junio de 2023 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo V, junio de 2023, página 4455; con número de registro digital: 31535.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de marzo de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA PARA QUE SE DÉ RESPUESTA CUANDO SE RECLAMA VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes interpretaron la jurisprudencia 2a./J. 22/2023 (11a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para analizar si procede otorgar la suspensión para el efecto de que la autoridad responsable otorgue una respuesta, cuando se impugne la omisión de contestar un escrito en el ejercicio del derecho de petición, y llegaron a conclusiones opuestas. Mientras que uno señaló que era improcedente concederla porque de hacerlo sus efectos no podrían ser revocados ante una sentencia que niegue la protección constitucional, el otro sostuvo que su otorgamiento no necesariamente implica que se emita una respuesta definitiva al fondo de lo solicitado.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que es improcedente conceder la suspensión provisional contra las consecuencias derivadas de la omisión de contestar una solicitud en el ejercicio del derecho de petición.

Justificación: El artículo 147 de la Ley de Amparo prevé que la suspensión como medida cautelar puede concederse con efectos conservativos o de tutela anticipada. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 22/2023 (11a.) interpretó el primer párrafo de la norma citada en el enunciado "conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio" de ese precepto, y estableció los parámetros que deben tomarse en cuenta al analizar la posibilidad de conceder la suspensión con efectos restitutorios, ante la eventualidad de que con ello se deje sin materia el juicio de amparo principal: que se trate de un beneficio transitorio que pueda ser revocado con la sentencia de fondo que se dicte y, en sentido opuesto, cuando ese beneficio no sea transitorio o definitivo, que no podrá ser revocado aun cuando se niegue el amparo. De esta forma, cuando se solicita la suspensión por las consecuencias derivadas de la omisión de contestar un escrito de petición es improcedente concederla con efectos



restitutorios –para que se otorgue una respuesta–, porque en ese caso se trata de una excepción a la regla general, ya que se otorgaría un beneficio definitivo que no podría ser revocado ante una eventual negativa del juicio de amparo en lo principal, al haberse producido la respuesta.

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

**PR.A.CN. J/78 A (11a.)**

Contradicción de criterios 214/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 9 de noviembre de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Ponente: Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Secretaria: Erika Ivonne Carballal López.

**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el recurso de queja 386/2023 y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el recurso de queja 395/2023.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 22/2023 (11a.), 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." citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de junio de 2023 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo V, junio de 2023, página 4497, con número de registro digital: 2026730.

Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 214/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de marzo de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 19 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA Y ECONÓMICA ESTATAL (ARTÍCULO 28 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, VIGENTE HASTA EL 15 DE MAYO DE 2023).**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 204/2023. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO Y TERCERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO. 7 DE DICIEMBRE DE 2023. UNANIMIDAD DE TRES VOTOS DE LA MAGISTRADA ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS, DE LA MAGISTRADA ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO Y DEL MAGISTRADO GASPAR PAULÍN CARMONA, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: MAGISTRADO GASPAR PAULÍN CARMONA. SECRETARIO: GUSTAVO RUIZ CABAÑAS MARTÍNEZ.

Ciudad de México. Sentencia del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, correspondiente a la sesión pública celebrada el siete de diciembre dos mil veintitrés y transmitida en vivo a través de la plataforma CISCO WEBEX.

**VISTOS; y,  
RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio presentado electrónicamente el veintisiete de junio de dos mil veintitrés, a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, dirigido a este Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey, denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, con sede en Monterrey, Nuevo León, al resolver respectivamente los recursos de queja Q.A. 139/2022 y Q.A. 1/2023, respectivamente.



**2. SEGUNDO.—Radicación, admisión, requerimiento y turno provisional, en este Pleno Regional.** Por acuerdo de presidencia de veintinueve de junio de la presente anualidad, se tuvo por recibido el oficio de mérito.

3. En ese orden, se radicó el presente expediente en el índice de este órgano colegiado, registrándose como contradicción de criterios 204/2023; se admitió a trámite y se ordenó dar de alta y formar el expediente electrónico en el Sistema de Seguimiento de Expedientes (SISE).

4. Asimismo, se asignó provisionalmente el asunto a la ponencia del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, en términos del artículo 37<sup>1</sup> del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, para la formulación del proyecto de resolución, sin perjuicio de que se proveyera sobre la conclusión del trámite y debida integración del expediente en aras de ubicarlo en estado de resolución.

5. De igual manera, se hizo constar que cualquier persona o institución podría formular su opinión respecto de la contradicción de mérito.

6. Además, se requirió a los Tribunales Colegiados contendientes que informaran si los criterios en contradicción continuaban vigentes o no, o en su caso, las causas para tenerlos por superados o abandonados; así como, que permitieran el acceso al expediente electrónico de los asuntos que forman parte de la presente contradicción de criterios, en términos de lo dispuesto en

---

<sup>1</sup> **Artículo 37. Trámite inicial y turno electrónico.** Recibido un asunto en el Pleno Regional, la Presidenta o Presidente proveerá lo conducente. En el proveído que admita a trámite el asunto, la Presidenta o Presidente turnará electrónicamente el expediente a la Magistrada o Magistrado ponente que corresponda, a través del sistema que determine el Consejo. El turno electrónico tendrá el efecto de determinar a qué Magistrada o Magistrado corresponderá la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

"Desde ese momento, las tres personas integrantes del Pleno Regional tendrán acceso al expediente electrónico, con el objeto de contar con la posibilidad de estudiar el asunto mientras se integra por la Presidencia y, así, estar en aptitud de elaborar oportunamente la propuesta de resolución que habrá de presentarse a quienes integran el Pleno Regional o de imponerse de las constancias, según sea el caso."



el numeral 39<sup>2</sup> del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales.

7. Finalmente, se solicitó al Director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informara si existe alguna contradicción de criterios radicada ante ese Máximo Tribunal Constitucional, pendiente de resolución relacionada con el tema relativo a "DETERMINAR SI PROCEDE O NO, OTORGAR LA SUSPENSIÓN PROVISORIAL CONTRA LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO QUE PREVÉ LA FACULTAD DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA Y ECONÓMICA DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PARA REQUERIR INFORMACIÓN A UN PARTICULAR SOBRE HECHOS PRESUNTAMENTE ILÍCITOS."

**8. TERCERO.—Informes sobre la vigencia de los criterios contendientes.** En atención a los requerimientos formulados, los Magistrados Presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes remitieron las respectivas ejecutorias y rindieron los informes solicitados, los cuales se tuvieron por recibidos por acuerdos de cinco y siete de julio del año que corre.

**9. CUARTO.—Informe de la Dirección General de la Coordinación de Compilación de Sistematización y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** A través de auto de siete de agosto de dos mil veintitrés, se tuvo por recibido el oficio de cuatro del mismo mes y año, signado por el Titular de la Dirección General de la Coordinación de Compilación de Sistematización y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que comunicó que de la consulta

<sup>2</sup> "Artículo 39. Tramitación electrónica. Recibido algún asunto de la competencia del Pleno Regional, la Presidencia requerirá al órgano u órganos del Poder Judicial de la Federación involucrados para que pongan a disposición del Pleno Regional la consulta del expediente electrónico o carpeta digital a través del Sistema Electrónico del Consejo, a reserva de que se remitan los registros electrónicos o, cuando sea necesario, los autos respectivos al Pleno Regional.

"Si quien denuncia una contradicción de criterios es un órgano del Poder Judicial de la Federación, o en el caso de la remisión de conflictos competenciales, el órgano denunciante o promovente pondrá a disposición del Pleno Regional la consulta del expediente electrónico o carpeta digital a través del Sistema Electrónico del CJF."



al Sistema de Seguimiento de Contradicciones de Tesis Pendientes de Resolver –visible en las direcciones electrónicas <https://www.scjn.gob.mx>. y <https://intranet.scjn.pjf.gob.mx>, apartado Pleno, Sección Amparos, Contradicciones de tesis y demás asuntos, así como de la revisión de acuerdos de admisión de denuncias de contradicción de criterios dictados por la Presidencia del Alto Tribunal–, durante los últimos seis meses, no se advertía la existencia de resolución de contradicción de criterios pendiente alguna en el índice del Alto Tribunal respecto del tópico sobre el que versa la presente contradicción de criterios consistente en: "DETERMINAR SI PROCEDE O NO, OTORGAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO QUE PREVÉ LA FACULTAD DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA Y ECONÓMICA DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PARA REQUERIR INFORMACIÓN A UN PARTICULAR SOBRE HECHOS PRESUNTAMENTE ILÍCITOS."

**10. QUINTO.—Confirmación de turno.** Mediante acuerdo de presidencia de diez de agosto de dos mil veintitrés, se tuvo por debidamente integrada la contradicción de criterios en que se actúa y se confirmó el turno del expediente virtual al Magistrado Gaspar Paulín Carmona, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41<sup>3</sup> y para los efectos del diverso 44,<sup>4</sup> ambos 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, esto es, para la formulación del proyecto de resolución a partir del once de agosto de

<sup>3</sup> **Artículo 41. Confirmación del turno electrónico.** Una vez concluida la integración del asunto, se confirmará el turno electrónico a quien hubiese sido designada o designado como ponente."

<sup>4</sup> **Artículo 44. Plazos para formular el proyecto de resolución.** Por regla general, los proyectos de resolución deberán formularse dentro de los 30 días hábiles siguientes a que se confirmó el turno electrónico y se remitieron las constancias a la Magistrada o Magistrado ponente.

"Excepcionalmente, los proyectos de resolución deberán formularse dentro de los 15 días hábiles siguientes a que se confirmó el turno electrónico y se remitieron las constancias a la Magistrada o Magistrado ponente en los siguientes casos:

"**I.** Cuando el tema a resolver implique definir algún criterio relativo a la suspensión en el juicio de amparo.

"**II.** Cuando el Pleno Regional lo considere necesario, tomando en cuenta:

"**a.** Los derechos humanos que pudieran verse afectados, la trascendencia de su eventual transgresión y las consecuencias que pudiera traer la demora en su atención; y

"**b.** Los posibles impactos diferenciados e interseccionales sobre el acceso a derechos económicos y sociales para colectivos y poblaciones en especial situación de vulnerabilidad, destacando enunciativamente los relacionados con su salud."





dos mil veintitrés, conforme a la publicación en la lista oficial de notificaciones, del mencionado proveído.

**11. SEXTO.—*Amicus curiae*.** En el presente asunto no se recibió promoción alguna ante este Pleno Regional, a través de la figura del *amicus curiae*, hasta el momento en que se incluyó la presente contradicción de criterios en la lista de asuntos con los que se dará cuenta en sesión.

**12. SÉPTIMO.—Lista y aplazamiento.** El presente asunto se incluyó en la lista de asuntos de dos de octubre de dos mil veintitrés, para resolverse en sesión de trece siguiente, y en atención a la deliberación suscitada, se acordó su aplazamiento para discutirse en una sesión posterior; y,

### CONSIDERANDO:

**13. PRIMERO.—Competencia.** 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 primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; considerandos tercero y 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, a los Plenos Regionales y a los Tribunales Colegiados de Circuito, en su denominación y texto vigentes a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de catorce de abril de dos mil veintitrés; en relación con los diversos numerales 6o., fracción I, 7o., 9o., 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales; 1o., fracción I, punto 2, y 2o. del Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia y jurisdicción territorial, publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente.



14. Lo anterior resulta así, en razón de que el presente asunto se ubica en los supuestos de las normas invocadas, dado que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, de manera que las determinaciones en controversia fueron dictadas dentro de la demarcación territorial y respecto de la especialidad sobre las que este Pleno Regional ejerce jurisdicción para unificar criterios.

15. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, toda vez que fue formulada por la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, con residencia en Monterrey, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII,<sup>5</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III,<sup>6</sup> de la Ley de Amparo.

<sup>5</sup> **Art. 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

"Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; ..."

<sup>6</sup> **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:



**16. TERCERO.—Transcripción de las ejecutorias contendientes.** En el presente asunto, no se transcriben las consideraciones de las resoluciones contendientes, por no exigirlo la normativa que rige las ejecutorias que se emitan al resolverse las contradicciones de criterios y las facultades de este Pleno Regional; es decir, no existe precepto legal alguno que establezca dicha obligación; ya que el cumplimiento a los principios de exhaustividad y congruencia se satisface al atender en su totalidad los puntos litigiosos a consideración del órgano jurisdiccional, efectuando un análisis exhaustivo y emitiendo una respuesta a cada uno de ellos.

**17.** Apoya lo anterior, en lo conducente y por identidad jurídica de razón, la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 164618, cuyo rubro es: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN."<sup>7</sup>

**18. CUARTO.—Criterios contendientes.** Previo a determinar si los criterios denunciados se encuentran vigentes o, si en su caso, existe o no la contradicción

"...

"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."

<sup>7</sup> Jurisprudencia 2a./J. 58/2010, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXI, mayo de 2010, página 830, cuyos rubro y texto son:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X 'De las sentencias', del título primero 'Reglas generales', del libro primero 'Del amparo en general', de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer."



de criterios denunciada, y si se emite o no pronunciamiento respecto del fondo para unificar los criterios, se estima necesario precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes, así como las consideraciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito para emitirlos.

### **19. Resolución del recurso de queja 139/2022 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.<sup>8</sup>**

#### **20. Incidente de suspensión**

**21.** Previa a sintetizar las consideraciones que expuso el Tribunal Colegiado de Circuito en el recurso de queja, conviene precisar los actos reclamados y las autoridades responsables señalados en la demanda de amparo y respecto de los cuales se solicitó la suspensión en el juicio de amparo 393/2022 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en Nuevo León, consisten en los siguientes:

**22.** "... III. AUTORIDADES RESPONSABLES:

**23.** "Como Autoridades Ordenadoras:

**24.** "1. Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.

**25.** "2. Secretario General del Gobierno en el Estado de Nuevo León.

**26.** "3. El Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado de Nuevo León.

**27.** "Autoridad Ejecutora:

**28.** "4. Unidad de Inteligencia Financiera y Económica Estatal del Estado de Nuevo León.

---

<sup>8</sup> Resuelto en sesión de trece de mayo de dos mil veintidós, derivado del juicio de amparo 393/2022, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en Nuevo León.



**29.** "5. Coordinación de Inteligencia Financiera y Económica de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica del Estado de Nuevo León.

**30.** "IV. ACTOS RECLAMADOS

**31.** "Del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, reclamo:

**32.** "La expedición, promulgación y la orden de que se dé el debido cumplimiento del REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO, de fecha cinco de enero del año dos mil veintidós, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el día seis de enero del año dos mil veintidós, vigente el mismo día de su publicación, del artículo 28, respecto de las fracciones: I, XVI, XVII, XVIII y XX.

**33.** "Del Secretario General de Gobierno del estado de Nuevo León, reclamo:

**34.** "El refrendo del REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO, de fecha cinco de enero del año dos mil veintidós, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el día seis de enero del año dos mil veintidós, vigente el mismo día de su publicación, del artículo 28, respecto de las fracciones: I, XVI, XVII, XVIII y XX.

**35.** "Del Secretario de Finanzas y Tesorero General en el Estado de Nuevo León, reclamo:

**36.** "El refrendo del REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO, de fecha cinco de enero del año dos mil veintidós, publicado en el periódico oficial del estado de Nuevo León, el día seis de enero del año dos mil veintidós, vigente el mismo día de su publicación, del artículo 28, respecto de las fracciones: I, XVI, XVII, XVIII Y XX.

**37.** "De la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica del Estado de Nuevo León reclamo:

**38.** "El primer acto de aplicación contra la quejosa, del REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL



ESTADO, de fecha cinco de enero del año dos mil veintidós, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, y vigente el día seis de enero del año dos mil veintidós, del artículo 28, respecto de las fracciones: I, XVI, XVII, XVIII y XX; normas contenidas en el oficio \*\*\*\*\* , de fecha 15 de febrero del año 2022. Expediente \*\*\*\*\* , expedido por la Coordinación de Inteligencia Financiera y Económica de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica del Estado de Nuevo León.

**39.** "De la Coordinación de Inteligencia Financiera y Económica de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica del Estado de Nuevo León.

**40.** "A.- El primer acto de aplicación del REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO, de fecha cinco de enero del año dos mil veintidós, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, y vigente el día seis de enero del año dos mil veintidós, del artículo 28, respecto de las fracciones: I, XVI, XVII, XVIII y XX.

**41.** "B.- La orden contenida en el oficio: \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* , de fecha 15 de febrero del año 2022. Expediente \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* . Asunto: Requerimiento de la siguiente información.

**42.** "C.- El apercibimiento que de no cumplir en tiempo y forma con el requerimiento de trato se impondrá una medida de apremio por concepto de multa en los términos del Código Fiscal del Estado de Nuevo León.

**43.** "D.- En términos del artículo 22 de la Constitución General de la República, reclamo en forma destacada la inminente confiscación, bloqueo o aseguramiento de bienes muebles, inmuebles, cuentas bancarias o cuentas en general en el sistema bancario, de las que es titular la quejosa ..."

**44.** En ese sentido, del capítulo de suspensión de la demanda de amparo, se advierte que la parte quejosa solicitó la suspensión en los siguientes términos:

**45.** "... a).- Paralizar los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica del quejoso, de forma destacada, el requerimiento de la información y documentación y la inminente imposición de multa.



**46.** "b).- Así como los efectos y consecuencias subsecuentes del acto concreto de aplicación, contenido en el oficio de fecha 15 de febrero del año 2022. Número de oficio \*\*\*\*\*. Expediente \*\*\*\*\*", expedido por la Coordinación de Inteligencia Financiera y Económica de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica del Estado.

**47.** "c).- Como medida de sanción contra la parte quejosa a razón del oficio requerimiento reclamado como acto de aplicación, la inminente imposición de alguna confiscación, bloqueo o aseguramiento en sus bienes inmueble, muebles, cuentas bancarias o cuentas en general de las que es titular la agraviada en el sistema bancaria nacional. ..."

**48.** Respecto a la solicitud de suspensión de los actos reclamados para los efectos referidos, la Juez de Distrito mediante acuerdo dictado en el incidente de suspensión el diez de marzo de dos mil veintidós, determinó negar la suspensión provisional, conforme a las consideraciones siguientes:

**49.** Luego de explicar los requisitos para la concesión de la suspensión provisional, estableció que se satisfacía el requisito relativo a que la parte quejosa solicitó la medida cautelar.

**50.** En ese orden, señaló que se presumía la certeza de los actos reclamados, atendiendo a las manifestaciones que realizó la parte quejosa, bajo protesta de decir verdad, máxime que se reclamaron diversas disposiciones de una norma publicada en un medio oficial, lo que constituía un hecho notorio en términos de lo dispuesto por los artículos 86 y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado en forma supletoria a la Ley de Amparo.

**51.** Enseguida, procedió a determinar que la parte quejosa acreditó tener interés suspensional, ya que con las pruebas exhibidas se evidenciaba de manera indiciaria que se encontraba sujeta a las normas reclamadas.

**52.** Acto seguido, determinó que era improcedente la concesión de la suspensión provisional solicitada por la parte quejosa, ya que de concederse sería tanto como constituirle derechos con los que no cuenta, en contravención a lo dispuesto en el numeral 131 de la Ley de Amparo.



**53.** Preciso que el acto combatido respecto del cual se solicitó la suspensión, consistía en la expedición, promulgación y la orden de que se dé el debido cumplimiento del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, de fecha cinco de enero del año dos mil veintidós, publicado en el periódico oficial del estado de Nuevo León, el día seis de enero del año dos mil veintidós, vigente el mismo día de su publicación, del artículo 28, respecto de las fracciones: I, XVI, XVII, XVIII y XX, que instituye diversas facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica Estatal, y aclaran aspectos relacionados con las obligaciones de las personas físicas y morales ahí mencionadas, los cuales son de orden público y de interés social.

**54.** Señaló que el artículo regula la organización, funcionamiento y facultades de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado como la dependencia encargada de la administración de la Hacienda Pública del Estado, para efecto de llevar el control de los sistemas de recaudación en materia de acciones de administración fiscal y el manejo de la información financiera; así como emitir la normatividad en materia de tecnologías de la información y comunicaciones obligatoria para la Secretaría, por lo que se incluye la actualización del Reglamento Interior en esos términos.

**55.** En esas condiciones, indicó que se le causaría un perjuicio mayor a la sociedad, que lo que podría resentir la parte quejosa con la aplicación del referido numeral, ya que con las reformas normativas de referencia, se buscaba fortalecer los mecanismos de vigilancia y control, para erradicar prácticas indebidas, fortalecer la recaudación pública, mejorar la administración de la Hacienda Pública del Estado, salvaguardando los ingresos públicos del país, su estabilidad y el bienestar de la población.

**56.** En ese contexto, declaró improcedente la medida cautelar solicitada por la parte quejosa, en relación a que se paralizaran los efectos y consecuencias de la norma y del acto concreto de aplicación, en virtud de que el legislador consideró relevantes las medidas decretadas, a fin de llevar el control de los sistemas de recaudación en materia de acciones de administración fiscal y el manejo de la información financiera; así como emitir la normatividad en materia de tecnologías de la información y comunicaciones obligatoria para la Secretaría, pues a través de garantizar el ejercicio de las facultades de las autoridades





y los mecanismos y sanciones propuestas, se pretende hacer frente a los retos que representa para el Estado; de ahí que de otorgarse la medida cautelar solicitada, se permitiría que la finalidad pretendida a través de la modificación legislativa reclamada no fuera satisfecha y podría dar lugar a la realización de las actividades que precisamente cuya intención era erradicar.

**57.** En consecuencia, negó la suspensión provisional, dado que se produciría una afectación al orden público y un daño a la sociedad, la cual está interesada en regular la organización, funcionamiento y facultades de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado como la dependencia encargada de la administración de la Hacienda Pública del Estado.

**58.** Citó en apoyo a sus consideraciones la tesis de rubro: "NORMAS AUTO-APLICATIVAS QUE IMPONEN A TERCEROS OBLIGACIONES FISCALES DE CARÁCTER FORMAL. ES IMPROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN EN EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA SUS EFECTOS."

**59.** De igual forma, indicó que resultaba improcedente conceder la medida cautelar para los efectos en que lo solicita la parte quejosa, en relación con la confiscación, bloqueo o aseguramiento en sus bienes inmuebles, muebles, cuentas bancarias o cuentas en general de las que es titular en el sistema bancario nacional, ya que no existían datos para estimar que inminentemente le sería aplicado por la autoridad alguno de esos actos, de ahí que tales tenían la naturaleza de futuros e inciertos, en contra de los cuales no es posible conceder la medida cautelar.

**60.** Al respecto, expuso que para que ello acontezca se encuentra supeditado a la realización de un acto jurídico posterior, por lo que su naturaleza es futura y de realización incierta y, por ello, no es susceptible de suspenderse.

**61.** En ese orden, refirió que para que sea procedente la suspensión para los efectos reseñados, era menester que los mismos existan o bien su ejecución sea inminente, y contar con elementos que de manera presuntiva para efectos de la suspensión demuestren que están próximos a realizarse de un momento a otro, es decir, aquellos que están tratando de ejecutarse, actos que ya tienen existencia material, es decir, ya se dictaron, pero aún no se ejecutan o bien, apenas han comenzado a ejecutarse.



**62.** En esas consideraciones, precisó que de las constancias que obran en autos, no se advertía elemento que evidenciara que la autoridad responsable haya ordenado la inminente imposición de alguna confiscación, bloqueo o aseguramiento en sus bienes inmuebles, muebles, cuentas bancarias o cuentas en general de las que es titular la agraviada en el sistema bancario nacional.

**63.** Preciso que si bien se proporcionó como antecedente de ese eventual acto, el oficio \*\*\*\*\* de fecha quince de febrero de dos mil veintidós, emitido dentro del expediente \*\*\*\*\* , del cual se advertía que, en caso de incumplir con lo solicitado por la autoridad responsable, de no proporcionar en copia simple y formatos digital y electrónicos de la información y documentación señalada en dicho oficio, se le impondría una medida de apremio por concepto de multa en los términos del Código Fiscal del Estado de Nuevo León, lo que evidenciaba que la actualización de alguna sanción dependía de la conducta que desplegara el quejoso, en relación a aportar los documentos solicitados.

**64.** Para robustecer sus consideraciones, citó los criterios de títulos: "ACTOS FUTUROS E INCIERTOS." y "ACTOS FUTUROS."

### **65. Recurso de queja**

**66.** En contra de la determinación anterior la parte quejosa interpuso recurso de queja, del que correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, el que en sesión de trece de mayo de dos mil veintidós, determinó en la parte que interesa lo siguiente:

**67.** Una vez, sintetizado el agravio expuesto por la parte recurrente, determinó que resultaba infundado, dado que tal como lo consideró la Juez de Distrito de concederse la medida cautelar contra el acto de aplicación del artículo 28, fracciones I, XVI, XVII, XVIII y XX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, consistente en el requerimiento de información contenido en el oficio \*\*\*\*\* , emitido dentro del expediente \*\*\*\*\* , se afectaría el interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, debido a que con ello se restringirían las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, para requerir a los contribuyentes la información necesaria para el cumplimiento de sus atribucio-



nes, entre las cuales se encuentra la de investigar hechos presumiblemente ilícitos que produzcan en las personas un beneficio o incremento económico injustificable; que hayan participado en operaciones con recursos de procedencia ilícita, o incurrido en alguno de los delitos comprendidos en el Código Fiscal del Estado.

**68.** En ese sentido, agregó que de concederse la suspensión provisional se afectaría el interés social, porque la sociedad está interesada en garantizar el ejercicio de las facultades de las autoridades hacendarias del Estado de Nuevo León, a fin de erradicar prácticas indebidas de los contribuyentes que pudieran afectar la recaudación pública, en detrimento de la población.

**69.** Bajo esa línea argumentativa procedió a exponer los diversos aspectos dogmáticos y doctrinarios que envuelven la figura de la suspensión dentro del juicio de amparo, como la naturaleza procesal y objeto jurídico que como medida cautelar guarda dicha institución jurídica, así como los requisitos para la procedencia de la suspensión provisional establecidos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, a saber:

**70. a)** La existencia de solicitud por la parte quejosa; y

**71. b)** Que su otorgamiento no afecte al interés social ni contravenga disposiciones de orden público.

**72.** Explicó que por disposiciones de orden público deben entenderse las previstas 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 mal público. Así como 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.

**73.** Refirió que el juzgador también debe analizar en forma simultánea lo dispuesto en los artículos 138 y 139 de la Ley de Amparo, los cuales prevén, en esencia, dos aspectos:



**74.** a) La apariencia del buen derecho; y,

**75.** b) El peligro en la demora.

**76.** Respecto de estos dos aspectos, indicó que se debe realizar un cuidadoso y detallado examen de las circunstancias específicas del caso concreto, para determinar si se actualizan los aspectos previstos en los artículos 138 y 139 de la ley de la materia, y su confrontación con los objetivos que a través de los requisitos legales exigidos para la procedencia de la medida se pretenda lograr; es decir, la posible afectación que puedan sufrir el interés social y las disposiciones de orden público con su otorgamiento, porque al proveer sobre la suspensión, el juzgador de amparo debe atender a la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, lo cual implica analizar la probabilidad de otorgar el amparo solicitado y valorar la posible afectación que se causaría de negarse la medida solicitada.

**77.** Al efecto invocó la jurisprudencia 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."

**78.** De lo anterior coligió que para conceder la suspensión provisional de los actos reclamados en el juicio de amparo, se requiere cumplir con los requisitos siguientes:

**79.** - Que la parte quejosa solicite la suspensión de los actos reclamados.

**80.** - Que sean presuntivamente ciertos los actos reclamados cuya paralización se solicita.

**81.** - Que la naturaleza de los actos reclamados permita su suspensión.

**82.** - Que la medida cautelar no vulnere disposiciones de orden público ni contravenga el interés social; análisis que debe realizarse de modo ponderado con la apariencia del buen derecho.

**83.** En relación con tales parámetros era consultable la tesis 2a. XXIII/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con



encabezado: "SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA CONCEDERLA."

**84.** Respecto al requisito número cuatro, esto es, que con la medida cautelar no se afecte el interés social ni se vulneren disposiciones de orden público, consideró necesario verificar el texto del artículo 28, fracciones I, XVI, XVII, XVIII y XX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, ya que la parte quejosa solicitó la suspensión de los actos reclamados, para el efecto de paralizar las consecuencias del requerimiento de información contenido en el oficio \*\*\*\*\* , de quince de febrero de dos mil veintidós, emitido en el expediente \*\*\*\*\* .

**85.** En ese sentido, de la porción normativa en cuestión, advirtió que la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, tiene entre otras facultades, la de generar, obtener, analizar y consolidar información financiera, fiscal y patrimonial de personas físicas y morales, para la investigación de hechos presumiblemente ilícitos, que produzcan en las personas un beneficio o incremento económico injustificable; que hayan participado en operaciones con recursos de procedencia ilícita, o bien, que hayan incurrido en alguno de los delitos comprendidos en el Código Fiscal del Estado, con la finalidad de aportar esa información a las autoridades competentes.

**86.** Agregó, que dicha dependencia podrá iniciar investigaciones de oficio o en razón de la información que le sea proporcionada por particulares; a través de denuncias anónimas o de la información que le sea proporcionada por autoridades de la Administración Pública del Estado, cuando tengan conocimiento de hechos presumiblemente ilícitos, con motivo del ejercicio de sus atribuciones.

**87.** Así como que cuenta con la facultad de requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que proporcionen su contabilidad y demás datos, documentos o informes o, en su caso, realizar las diligencias necesarias para allegarse de información financiera, fiscal y patrimonial de personas físicas y morales, que sean necesarios para el ejercicio de sus atribuciones.



**88.** En conclusión, expuso que la Unidad de Inteligencia Financiera estatal cuenta con atribuciones expresas para requerir información y documentos a los contribuyentes personas físicas o morales, para la investigación de hechos presumiblemente ilícitos; que produzcan en ellos un beneficio o incremento económico injustificable; que hayan participado en operaciones con recursos de procedencia ilícita, o bien, incurrido en alguno de los delitos comprendidos en el Código Fiscal del Estado.

**89.** En ese orden de ideas, señaló que de concederse la suspensión provisional contra dicha norma, se causaría perjuicio al interés social, porque se impediría a la referida dependencia ejercer sus facultades de investigación sobre hechos presumiblemente ilícitos, máxime que la sociedad se encuentra interesada en que se establezcan normas que describan la manera en que la autoridad pueda ejercer sus facultades de investigación, pues es de interés general que el Estado cuente con mecanismos efectivos para evitar prácticas que puedan generar detrimento en la hacienda pública del Estado de Nuevo León, logrando con ello hacer frente a las necesidades de la colectividad, sin que se advirtiera que los derechos que aduce afectados tuvieran que ver con las facultades del Gobernador para obtener información financiera, fiscal y patrimonial, por lo que se debe sobreponer el interés de la sociedad relativo a que la autoridad vigile el cumplimiento de las normas y evite o combata las conductas ilícitas.

**90.** Explicó que determinar lo contrario, permitiría a la quejosa dejar de proporcionar la información y documentos requeridos, haciendo nugatorias las facultades de la autoridad y se paralizaría el procedimiento de investigación respectivo.

**91.** Abundó en que no era el retraso o la postergación de la entrega de la información a la autoridad lo que atentaba el interés social o del orden público, sino que de concederse la medida cautelar se impediría, limitaría o restringiría el ejercicio de las facultades de investigación de la citada Unidad.

**92.** Estimó importante mencionar, que la negativa a conceder la medida cautelar no dejaba sin materia el juicio de amparo, porque la parte promovente reclamó la inconstitucionalidad del artículo en estudio, lo que se dilucidaría en la sentencia que eventualmente dicte la Juez de Distrito, y que de resultar fundado su argumento, podría dejarse insubsistente el acto de aplicación reclamado.



**93.** En las relatadas consideraciones, coincidió con la juez de Distrito, en el sentido de que no procedía la suspensión provisional de los actos reclamados consistentes en el acto de aplicación del artículo 28, fracciones I, XVI, XVII, XVIII y XX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, relativo al requerimiento de información, porque ello se traduciría en un perjuicio al interés social y la contravención de normas de interés público.

**94.** En sustentó de lo anterior, hizo alusión a la jurisprudencia 2a./J. 37/2004, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. NO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LOS REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN FORMULADOS POR LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES PARA INVESTIGAR PRÁCTICAS MONOPÓLICAS, PORQUE DE OTORGARSE SE AFECTARÍA EL INTERÉS SOCIAL Y SE CONTRAVENDRÍAN DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO."

### **95. Resolución del recurso de queja 1/2023 del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.<sup>9</sup>**

#### **96. Incidente de suspensión.**

**97.** Antes de exponer las consideraciones que sostuvo el Tribunal Colegiado de Circuito en el recurso de queja, conviene precisar los actos reclamados y las autoridades responsables señalados en la demanda de amparo y respecto de los cuales se solicitó la suspensión en el juicio de amparo 1763/2022 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en Nuevo León, consisten en los siguientes:

**98.** "... III. AUTORIDADES RESPONSABLES.

**99.** "1. Congreso del Estado.

<sup>9</sup> Resuelto en sesión de cinco de enero de dos mil veintitrés, derivado del juicio de amparo 1763/2022, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en Nuevo León.



**100.** "2. Gobernador del Estado.

**101.** "3. Secretario General de Gobierno.

**102.** "4. Tesorero General del Estados.

**103.** "5. Titular de la UIFÉ.

**104.** "6. Titular de la Coordinación de la UIFÉ.

**105.** "7. Responsable del POE.

**106.** "8. \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*", en su carácter de Notificador adscrito a la UIFÉ.

**107.** "9. Encargado de la Fiscalía General de Justicia del Estado.

**108.** "IV. ACTOS RECLAMADOS

**109.** "A. Del Congreso, Gobernador, Secretario General, y Responsable del POE, reclamo lo siguiente:

**110.** "La inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, publicada en el POE en fecha 02 de octubre de 2021 específicamente de los artículos 1o., 13, 18, apartado A, fracción III y 24; en cuando hace a su discusión, aprobación, expedición, promulgación, publicación y refrendo.

**111.** "B. Del Gobernador, Secretario General y Tesorero, además, reclamo lo siguiente:

**112.** "1. La inconstitucionalidad del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, publicado en el POE en fecha 06 de enero de 2022; específicamente de los artículos 1o., 3o., primer párrafo, fracción V, penúltimo párrafo, 6, primer párrafo, fracción XI y 28, primer párrafo, fracciones I, XVI, XVII, XVIII, XX y último párrafo; en cuanto hace a su expedición, promulgación, publicación y refrendo.





**113.** "C. Del Titular de la Coordinación de la UIFE reclamo:

**114.** "1. El primer acto de aplicación de la LOAPNL vigente, específicamente de los artículos 1o., 13, 18, apartado A, fracción III y 24; que consiste en la expedición del oficio número \*\*\*\*\* , de fecha 12 de diciembre de 2022, dentro del Expediente número \*\*\*\*\* , que contiene: (i) la orden a la quejosa de comparecer a las oficinas de la UIFE, en fecha 14 de diciembre de 2022, a efecto de llevar a cabo una diligencia de notificación; (ii) la manifestación expresa de que la quejosa se encuentra en el supuesto previsto en la fracción I del artículo 28 del RISFTGNL, es decir, en investigación de hechos presumiblemente ilícitos que produzcan en las personas un beneficio o incremento económico injustificable, que hayan participado en operaciones con recursos de procedencia ilícita o que incurran en alguno de los delitos comprendidos en el Código Fiscal del Estado; y (iii) el apercibimiento de multa en caso de multa en caso de no comparecer; documento el cual se agrega a la presente demanda como PRUEBA B.

**115.** "2. El primer acto de aplicación del RISFTGNL, específicamente de los artículos 1o., 3o., primer párrafo, fracción V, penúltimo párrafo, 6, primer párrafo, fracción XI y 28, primer párrafo, fracciones I, XVII, XVIII, XX y último párrafo; que consiste en la expedición del oficio número \*\*\*\*\* , de fecha 12 de diciembre de 2022, dentro del Expediente número \*\*\*\*\* , que contiene: (i) la orden a la quejosa de comparecer a las oficinas de la UIFE, en fecha 14 de diciembre de 2022, a efecto de llevar a cabo una diligencia de notificación; (ii) la manifestación expresa de que la quejosa se encuentra en el supuesto previsto en la fracción I del artículo 28 del RISFTGNL, es decir, en investigación de hechos presumiblemente ilícitos que produzcan en las personas un beneficio o incremento económico injustificable, que hayan participado en operaciones con recursos de procedencia ilícita o que incurran en alguno de los delitos comprendidos en el Código Fiscal del Estado; y (iii) el apercibimiento de multa en caso de multa en caso de no comparecer; documento el cual se agrega a la presente demanda como PRUEBA B.

**116.** "3. El acto de aplicación de la LOAPNL vigente, específicamente de los artículos 1o., 13, 18, apartado A, fracción III y 24; que consiste en la infundada expedición del oficio número \*\*\*\*\* , de fecha 14 de diciembre de 2022, dentro del Expediente número \*\*\*\*\* , que contiene: (i) la manifestación



expresa que, derivado de un reporte de hechos relacionado con personas que presuntamente realizan operaciones con recursos de procedencia ilícita, dentro del expediente citado, se detectaron operaciones relacionadas con la quejosa; (ii) la infundada orden de requerir a la quejosa para que proporcione dentro de los 15 días siguientes, información de uso confidencial; y (iii) la amenaza de emplear medidas de apremio en caso de negativa de la quejosa de presentar la información que se requiere; documento el cual se agrega a la presente demanda de amparo como PRUEBA C.

**117.** "4. El acto de aplicación del RISFTGNL, específicamente de los artículos 1o., 3, primer párrafo, fracción V, penúltimo párrafo, 6, primer párrafo, fracción XI y 28, primer párrafo, fracciones I, XVI, XVII, XVIII, XX y último párrafo; que consiste en la infundada expedición del oficio número \*\*\*\*\*, de fecha 14 de diciembre de 2022, dentro del Expediente número \*\*\*\*\*, que contiene: (i) la manifestación expresa que, derivado de un reporte de hechos relacionado con personas que presuntamente realizan operaciones con recursos de procedencia ilícita, dentro del expediente citado, se detectaron operaciones relacionadas con la quejosa; (ii) la infundada orden de requerir a la quejosa para que proporcione dentro de los 15 días siguientes, información de uso confidencial; y (iii) la amenaza de emplear medidas de apremio en caso de negativa de la quejosa de presentar la información que se requiere documento el cual se agrega a la presente demanda de amparo como PRUEBA C.

**118.** "5. La omisión de dar cabal cumplimiento a lo que establecen los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal, al no plasmar su nombre completo al momento de expedir tanto el oficio número \*\*\*\*\*, de fecha 12 de diciembre de 2022, dentro del Expediente número \*\*\*\*\*, que contiene la orden a la quejosa de comparecer a las oficinas de la UIF; así como el oficio número \*\*\*\*\*, de fecha 14 de diciembre de 2022, dentro del Expediente número \*\*\*\*\*, que contiene la infundada orden a la quejosa de proporcionar información de uso confidencial.

**119.** "6. La omisión de dar cabal cumplimiento a lo establecido en los artículos 2 y 3 de la Ley que Regula las Características, Uso y Difusión del Escudo del Estado de Nuevo León, publicada en el POE en fecha 10 de julio de 1996; al momento de expedir tanto el oficio número \*\*\*\*\*, de fecha 12 de diciembre



de 2022; como el oficio número \*\*\*\*\*, de fecha 14 de diciembre de 2022; ambos referidos con antelación; toda vez que reprodujo el Escudo del Estado en contravención de dichos numerales, es decir, suprimió figuras y añadió elementos que rompen la estética y armonía que tradicionalmente ha guardado el emblema oficial.

**120.** "7. La omisión de dar cabal cumplimiento a lo establecido en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal, ante la falta absoluta de competencia al expedir tanto el oficio número \*\*\*\*\*, de fecha 12 de diciembre de 2022; como el oficio número \*\*\*\*\*, de fecha 14 de diciembre de 2022; ambos referidos con antelación.

**121.** "8. La violación directa a los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal, al expresar, en los oficios número \*\*\*\*\*, de fecha 12 de diciembre de 2022 y \*\*\*\*\*, de fecha 14 de diciembre de 2022, que la información contenida en éstos es reservada y confidencial.

**122.** "9. La omisión de dar cabal cumplimiento a lo establecido en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal, debido a la falta absoluta de competencia al decretar el apercibimiento de imponer una multa en perjuicio de la parte quejosa, en caso de no comparecer en fecha 14 de diciembre de 2022, a las oficinas de la UIF; lo anterior, dentro del oficio número \*\*\*\*\*, de fecha 12 de diciembre de 2022.

**123.** "10. La omisión de dar cabal cumplimiento a lo ordenado por los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal, al negar a la quejosa por conducto del suscrito, en fecha 15 de diciembre de 2022, el acceso a los documentos que obran en el expediente número \*\*\*\*\*, con el fin de conocer con exactitud el supuesto reporte de hechos en donde supuestamente se involucra a mi representada en presuntas operaciones con recursos de procedencia ilícita.

**124.** "11. La omisión de dar cabal cumplimiento a lo establecido en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal, al ordenar el uso de las medidas de apremio establecidas en el Código Fiscal del Estado de Nuevo León, ante la falta absoluta de competencia; lo anterior, dentro del oficio número \*\*\*\*\*, de fecha 14 de diciembre de 2022.



**125.** "12. Se reclama también la omisión infundada e inmotivada de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el Decreto número 196 expedido por el Congreso, el cual ya está sancionado para todo efecto legal por disposición expresa del artículo 90, quinto párrafo, de la Constitución Local; mediante el cual: (i) se crea la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera; (ii) se derogan los artículos 3o., fracción V y 28 del RISFTGNL; y (iii) se ordena que todos los asuntos relacionados con el objeto de la UIFFE dependiente de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, que se encuentren en trámite pasarán a la competencia de la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera. Específicamente la omisión que se reclama consiste en tener por derogados los artículos 3o., fracción V y 28 del RISFTGNL y de remitir a la Fiscalía General de Justicia del Estado, como superior jerárquico de la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera, todos los asuntos relacionados con el objeto de la UIFFE dependiente de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, que se encuentren en trámite; lo anterior, de conformidad con lo establecido por los artículos Cuarto y Sexto Transitorios de dicho Decreto 196.

**126.** "D. Del Titular de la UIFFE reclamo:

**127.** "1. La omisión de dar cabal cumplimiento a lo ordenado en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal, ante la falta absoluta de competencia al momento de expedir el pronunciamiento de fecha 26 de noviembre de 2021, mediante el cual acordó se trata de información reservada el nombre del funcionario adscrito a la Unidad Administrativa que firma los oficios números \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, de fecha 12 de diciembre de 2022 y \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, de fecha 14 de diciembre de 2022; ambos referidos con antelación; así como la negativa de darme acceso al Expediente número \*\*\*\*\*.

**128.** "2. La omisión de dar cabal cumplimiento a los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal, ante la falta absoluta de competencia de expedir el nombramiento de notificador de la UIFFE en favor de \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, así como de expedir la credencial número \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, a nombre de dicha persona.

**129.** "3. Se reclama también la omisión infundada e inmotivada de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el Decreto número 196 expedido por el Congreso, el cual ya está sancionado para todo efecto legal por disposición expresa del artículo 90, quinto párrafo, de la Constitución Local; mediante el cual: (i) se



crea la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera; (ii) se derogan los artículos 3o., fracción V y 28 del RISFTGNL; y (iii) se ordena que todos los asuntos relacionados con el objeto de la UIFE dependiente de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, que se encuentren en trámite pasarán a la competencia de la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera. Específicamente la omisión que se reclama consiste en tener por derogados los artículos 3, fracción V y 28 del RISFTGNL y de remitir a la Fiscalía General de Justicia del Estado, como superior jerárquico de la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera, todos los asuntos relacionados con el objeto de la UIFE dependiente de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, que se encuentren en trámite; lo anterior, de conformidad con lo establecido por los artículos Cuarto y Sexto Transitorios de dicho Decreto 196.

**130.** "E. Del Gobernador, Secretario General y Responsable del POE, además, reclamo:

**131.** "1. La omisión de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, al no ordenar publicar y/o publicar, respectivamente, en el POE, las reformas aprobadas por el Congreso mediante Decreto número 196, en el cual se reformaron los artículos 2o., fracción VII, y se adiciona una fracción VI Bis 1 al artículo 10, así como se adicionan los artículos 33 bis y 33 bis 1, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León .

**132.** "F. Del Congreso, además, reclamo:

**133.** "1. La omisión de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 90, quinto párrafo, de la Constitución Local, al no ordenar la publicación en el POE, del Decreto número 196 que contiene las reformas aprobadas y que reforman el artículo 2o., fracción VII, y se adiciona una fracción VI Bis 1 al artículo 10, así como se adicionan los artículos 33 bis y 33 bis 1, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía; y en su caso, ordenar la publicación de dicho decreto en la Gaceta Legislativa del Congreso.

**134.** "G. Del Fiscal General de Justicia reclamo:



**135.** "1. La omisión de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el Decreto número 196 expedido por el Congreso, el cual ya está sancionado para todo efecto legal por disposición expresa del artículo 90, quinto párrafo, de la Constitución Local; decreto el cual contiene las reformas al artículo 2o., fracción VII, y las adiciones de una fracción VI Bis 1 al artículo 10, y artículos 33 bis y 33 bis 1, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía; al no modificar el Reglamento Interno de la Fiscalía General de Justicia del Estado de conformidad con los artículos Segundo, Tercero y Séptimo Transitorios de dicho Decreto 196, y crear, de hecho, la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera y toda su estructura orgánica, así como designar al titular.

**136.** "H. Del Notificador adscrito a la UIFE de nombre David Dávalos Guerra, reclamo:

**137.** "1. Como consecuencia y ejecución del oficio número \*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*, de fecha 12 de diciembre de 2022, reclamo la omisión de dar cabal cumplimiento a lo establecido en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal al momento de notificar el referido oficio; así como la negativa de darme acceso al Expediente número \*\*\*\*\*.

**138.** "1. Del Gobernador y Tesorero, además, reclamo: 1. La omisión de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el Decreto número 196 expedido por el Congreso, el cual ya está sancionado para todo efecto legal por disposición expresa del artículo 90, quinto párrafo, de la Constitución Local; decreto el cual contiene las reformas al artículo 2o., fracción VII, y las adiciones de una fracción VI Bis 1 al artículo 10, y artículos 33 bis y 33 bis 1, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía; al ser omisos en modificar el RISFTGNL y en dotar los recursos financieros, materiales y humanos para el debido funcionamiento de la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera, y de contemplar en el presupuesto de egresos 2023, la asignación y garantía de la suficiencia presupuestal para la instalación y operación de esa fiscalía; lo anterior de conformidad con los artículos Tercero y Quinto Transitorios de dicho Decreto 196.

**139.** "J. Del Tesorero, además, reclamo:

**140.** "1. La omisión infundada e inmotivada de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el Decreto número 196 expedido por el Congreso, el cual ya está



sancionado para todo efecto legal por disposición expresa del artículo 90, quinto párrafo, de la Constitución Local; mediante el cual: (i) se crea la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera; (ii) se derogan los artículos 3o., fracción V y 28 del RISFTGNL, y (iii) se ordena que todos los asuntos relacionados con el objeto de la UIFE dependiente de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, que se encuentren en trámite pasarán a la competencia de la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera. Específicamente la omisión que se reclama consiste en tener por derogados los artículos 3, fracción V y 28 del RISFTGNL y de remitir a la Fiscalía General de Justicia del Estado, como superior jerárquico de la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera, todos los asuntos relacionados con el objeto de la UIFE dependiente de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, que se encuentren en trámite; lo anterior, de conformidad con lo establecido por los artículos Cuarto y Sexto Transitorios de dicho Decreto 196.

**141.** "K. De todas las autoridades señaladas como responsables se reclama:

**142.** "1. Todos los efectos y consecuencias, mediatos e inmediatos, de todos los actos anteriormente reclamados. ..."

**143.** La parte quejosa solicitó la suspensión para los efectos siguientes:

**144.** "... Primer efecto.

**145.** "Con fundamento adicional en lo establecido por el artículo 148 de la Ley de Amparo, se solicita la medida cautelar para impedir los efectos y consecuencias de la aplicación del artículo 28, primer párrafo, fracciones I, XVII, XVIII, XX y último párrafo, del RISFTGNL, así como para impedir los efectos y consecuencias relacionados con los actos de aplicación de dicho ordinal, y que consisten en los oficios números \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , de fecha 12 y 14 de diciembre de 2022, respectivamente.

**146.** "Por lo que las responsables deberán de abstenerse de (i) emitir y/o ejecutar cualquier orden a la quejosa de comparecer a las oficinas de la UIFE; (ii) continuar con la investigación de hechos presumiblemente ilícitos seguida en contra de la persona moral quejosa; (iii) imponer y/o ejecutar cualquier multa en perjuicio de la quejosa en caso de no comparecer a las oficinas de la UIFE; (iv) ordenar y/o requerir a la quejosa para que proporcione cualquier tipo de información y/o



documentación; (v) emitir y/o ejecutar cualquier tipo de orden de emplear medidas de apremio en caso de negativa de la quejosa de presentar la información y/o documentación que se requiere, y (vi) dictar resolución definitiva dentro de la investigación de hechos presumiblemente ilícitos seguida en contra de la persona moral quejosa.

**147.** "Segundo efecto.

**148.** "Con fundamento adicional en lo establecido por el artículo 107, fracción X, de la Carta Magna, en concordancia con los artículos 130 y 147 de la Ley de Amparo; se solicita la suspensión para el efecto práctico de vencer la abstención y obligar a las autoridades responsables a acatar lo que la ley les ordena en el artículo 90, cuarto y quinto párrafos, de la Constitución Local, es decir, para el efecto de obligar a las autoridades responsables Gobernador, Secretario General y Responsable del POE a publicar en el POE el Decreto 196 de fecha 15 de junio de 2022, expedido por el Congreso del Estado.

**149.** "Tercer efecto.

**150.** "Con fundamento adicional en lo establecido por el artículo 107, fracción X, de la Carta Magna, en concordancia con los artículos 130 y 147 de la Ley de Amparo; se solicita la suspensión para el efecto práctico de vencer la abstención y obligar a la autoridad responsable Congreso del Estado, a acatar lo que la ley le ordena en el artículo 90, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Local, es decir para el efecto de obligarla a publicar en la Gaceta Legislativa del Congreso, el Decreto 196 de fecha 15 de junio de 2022, ante la omisión del Ejecutivo de darle publicidad al referido decreto.

**151.** "Cuarto efecto.

**152.** "Con fundamento adicional en lo establecido por el artículo 107, fracción X de la Carta Magna, en concordancia con los artículos 130 y 147 de la Ley de Amparo; se solicita la suspensión para el efecto práctico de vencer la abstención y obligar a la autoridad responsable Fiscal General de Justicia a acatar lo que la ley le ordena en el artículo 14, fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Fiscalía, y dar cabal cumplimiento al Decreto 196 expedido por el Congreso, el cual ya





está sancionado para todo efecto legal por disposición expresa del artículo 90, quinto párrafo, de la Constitución Local, es decir, para que modifique el Reglamento Interno de la Fiscalía General de Justicia, y ordene la creación de hecho de la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera y toda su estructura orgánica, y para que proceda inmediatamente a designar al titular de dicha fiscalía.

**153.** "Quinto efecto.

**154.** "Con fundamento adicional en lo establecido por el artículo 107, fracción X, de la Carta Magna, en concordancia con los artículos 130 y 147 de la Ley de Amparo; se solicita la medida cautelar para el efecto práctico de vencer la abstención y obligar a las autoridades responsables Tesorero, Titular de la UIFE y Titular de la Coordinación de la UIFE, a acatar lo que la ley les ordena en los artículos 1, 14, 16 y 21 de la Constitución Federal, y procedan a dar cabal cumplimiento con el Decreto 196 expedido por el Congreso, el cual ya está sancionado para todo efecto legal por disposición expresa del artículo 90, quinto párrafo, de la Constitución Local, es decir, para que tengan por derogados los artículos 3, fracción V y 28 del RISFTGNL y procedan inmediatamente a remitir a la Fiscalía General de Justicia del Estado como superior jerárquico de la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera, todos los asuntos que tengan en su poder relacionados con el objeto de la UIFE dependiente de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, que se encuentren en trámite; lo anterior de conformidad con lo establecido por los artículos Cuarto y Sexto Transitorios del Decreto 196 antes referido.

**155.** "Sexto efecto.

**156.** "Con fundamento adicional en lo establecido por el artículo 107, fracción X, de la Carta Magna, en concordancia con los artículos 130 y 147 de la Ley de Amparo; se solicita la medida cautelar para el efecto práctico de vencer la abstención y obligar a la autoridad responsable a acatar lo que la ley le ordena en los artículos 1, 14, 16 y 21 de la Constitución Federal, y proceda a dar cabal cumplimiento al Decreto 196 expedido por el Congreso, específicamente al artículo Quinto Transitorio, el cual ya está sancionado para todo efecto legal por disposición expresa del artículo 90, quinto párrafo, de la Constitución Local; es decir, para que el Tesorero del Estado dote los recursos financieros, materiales y humanos



para el debido funcionamiento de la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera; y para que contemple en el presupuesto 2023, la asignación y garantía de la suficiencia presupuestal para la instalación y operación de la referida fiscalía.

**157.** "Séptimo efecto.

**158.** "En este apartado solicito la suspensión provisional y definitiva para el efecto que este H. Autoridad considere procedente, ya que es de explorado derecho que el Juez de Amparo tiene la facultad de otorgar la suspensión para efectos distintos a los solicitados por el quejoso. ..."

**159.** Respecto a dichos actos la Juez de Distrito mediante acuerdo dictado en el incidente de suspensión el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, determinó negar la suspensión provisional, conforme a las consideraciones siguientes:

**160.** Luego de explicar los requisitos para la concesión de la suspensión provisional, estableció que la naturaleza de los actos respecto de los cuales se solicitó la suspensión, así como que se satisfacía el requisito relativo a que la parte quejosa solicitó la medida cautelar.

**161.** En ese orden, señaló que se presumía la certeza de los actos reclamados, atendiendo a las manifestaciones que realizó la parte quejosa, bajo protesta de decir verdad.

**162.** Enseguida, procedió a determinar que la parte quejosa acreditó tener interés suspensional, ya que con las pruebas exhibidas se evidenciaba de manera indiciaria que se encontraba sujeta a las normas reclamadas.

**163.** Acto seguido, señaló que la parte quejosa reclamaba el oficio y el citatorio números \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*; suscrito por la Coordinación de Inteligencia Financiera y Económica de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica del Estado, a través del cual se le requirió para que dentro del plazo de quince días hábiles, proporcionara diversa documentación, en ejercicio de las facultades de comprobación derivadas del expediente \*\*\*\*\*; instaurado con motivo de un



reporte de hechos aparentemente constitutivos de delitos fiscales, según se desprendía de lo acotado en dicho comunicado.

**164.** Asimismo, indicó que la parte promovente de amparo solicitó la suspensión, para que no se le obligue a presentar la documentación solicitada por la mencionada autoridad, así como para que no se emita un nuevo requerimiento de información y que se impida a la responsable seguir con la investigación en su contra.

**165.** En ese sentido, determinó que era improcedente la concesión de la suspensión provisional solicitada por la parte quejosa, ya que de concederse se afectaría el interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, en contravención a lo dispuesto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

**166.** Lo anterior lo estimó así, con base en que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que es improcedente la medida cautelar contra el ejercicio de las facultades de comprobación que ejerzan las autoridades fiscales, así como contra los requerimientos de información y documentación formulados por la misma, pues su finalidad es verificar que los gobernados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar omisiones o créditos fiscales, así como comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a la autoridad hacendaria.

**167.** Agregó que de no satisfacerse el requisito contemplado en la fracción II del numeral 128 de la ley de la materia, consistente en que no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público no era conducente conceder la medida suspensiva, pues la sociedad está interesada en la prosecución y conclusión de esos procedimientos administrativos, a efecto de que el Estado pueda hacer frente a las necesidades colectivas.

**168.** Apoyó sus consideraciones por analogía, en la tesis de jurisprudencia 84/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. NO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN."



**169.** En ese contexto, negó la suspensión provisional solicitada.

**170.** Por otra parte, señaló que a fin de preservar la materia de la controversia y evitar que la parte quejosa sufriera afectaciones en su esfera jurídica mientras se resolvía el fondo del asunto, se pronunciará sobre la medida cautelar para un efecto diverso al solicitado.

**171.** Al respecto citó el criterio 1a./J. 92/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo encabezado es: "SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. EL JUZGADOR PUEDE CONCEDERLA PARA UN EFECTO DIVERSO AL SOLICITADO POR EL QUEJOSO."

**172.** Bajo esa línea argumentativa, precisó que en el caso concreto se advertía que se encuentran satisfechos los requisitos establecidos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión provisional, pues el promovente de amparo solicitó la suspensión de los actos reclamados y con la concesión de la medida cautelar no se seguía perjuicio al interés social ni se contravenían disposiciones de orden público.

**173.** En consecuencia, al encontrarse reunidos los requisitos establecidos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, tomando en consideración las manifestaciones bajo protesta de decir verdad y los elementos probatorios allegados, determine que lo procedente era conceder la suspensión provisional para el efecto de que las autoridades responsables, sin suspender las facultades de comprobación en el procedimiento de investigación de presunta responsabilidad administrativa \*\*\*\*\*, se abstuviera de dictar la resolución final.

**174.** Referente a ello precisó que con la concesión de la medida cautelar, no se inhabilitaban las atribuciones de la autoridad responsable para la continuación del trámite del procedimiento que instaura; empero, dicho procedimiento debía desplegarse en estricto respeto a las prerrogativas constitucionales.

**175.** Para robustecer su criterio citó la tesis de título: "SUSPENSIÓN DEFINITIVA RESPECTO DE LAS RESOLUCIONES QUE DIRIMEN LA CUESTIÓN DE PERSONALIDAD. PROCEDE CONCEDERLA PARA EL EFECTO DE QUE, SIN PARALIZAR EL PROCEDIMIENTO, EL JUEZ NATURAL SE ABSTENGA DE DICTAR SENTENCIA MIENTRAS SE DECIDE EL AMPARO."



**176.** Agregó que la suspensión se sustentaba principalmente en las manifestaciones de la parte quejosa bajo protesta de decir verdad y partiendo de los actos que impugnaba, por lo que una vez que se contara con los informes previos rendidos por las autoridades responsables, se contaría con mayores elementos para resolver.

**177.** Finalmente, con base en lo dispuesto en los artículos 136, primer párrafo y 138, fracción I, de la Ley de Amparo, condicionó la medida decretada a que se apegara a los hechos narrados por la parte quejosa en su demanda de amparo, a lo cual resultaba aplicable la tesis de rubro: "SUSPENSIÓN. EL JUEZ DE DISTRITO PUEDE CONDICIONARLA."

### **178. Recurso de queja**

**179.** Inconforme con la resolución anterior la parte quejosa interpuso recurso de queja, del que correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, que en sesión de cinco de enero de dos mil veintitrés, determinó en la parte que interesa lo siguiente:

**180.** Inicialmente sintetizó las consideraciones de la resolución impugnada, procediendo después a estudiar los agravios formulados por la parte recurrente.

**181.** En ese orden, calificó de inoperantes los argumentos planteados por la recurrente en el sentido de que la Juez de Distrito contraviene los principios fundamentales de interpretación conforme, *pro persona*, petición, legalidad, certeza y seguridad jurídica y el de completitud en la impartición de justicia, contenidos respectivamente en los artículos 1o., 8o., 14, 16 y 17 de la Constitución General de la República, en relación directa con los numerales 74 y 138 de la Ley de Amparo y 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a esta última, ya que los Jueces de Distrito no contravienen los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Federal, ni los principios ahí establecidos, al ser su labor esencial la de cuidar que los mismos no sean infringidos por las autoridades señaladas como responsables en el juicio de amparo.

**182.** Apoyó sus consideraciones en el criterio P./J. 2/97, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADO-



## RES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO."

**183.** Posteriormente, determinó que resultaba fundado el agravio de la parte quejosa recurrente, relativo a que la Juez de Distrito no se pronunció respecto de la totalidad de los efectos para los cuales solicitó la medida cautelar, puesto que únicamente brindó respuesta parcial al primero y al último de ellos; de ahí que se evidenciaba que no emitió un pronunciamiento en relación con los efectos restantes para los cuales se solicitó la suspensión por la parte promovente de amparo.

**184.** En ese sentido, destacó que la pretensión de la inconforme consistía en que se le concediera la suspensión provisional para el efecto de vencer la abstención y obligar a las autoridades responsables, a acatar lo que la ley les ordena en el artículo 90, cuarto y quinto párrafos, de la Constitución del estado, es decir, para que se publicara en el Periódico Oficial de la Estado, así como en la Gaceta Legislativa del Congreso del Estado, respectivamente, el Decreto 196 de quince de junio de dos mil veintidós, expedido por este último y, como consecuencia de ello, que se diera cabal cumplimiento a lo establecido en dicho decreto.

**185.** En relación con dichos efectos, el Tribunal Colegiado de Circuito consideró improcedente conceder la suspensión provisional para esos efectos, dado que mediante la tesis 2a. XXIII/2016 (10a.) la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que de los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, se advertía que para conceder la suspensión en el juicio de amparo se requiere satisfacer los siguientes requisitos:

**186.** - Expresamente la solicite el quejoso;

**187.** - Haya certidumbre sobre la existencia de los actos cuya suspensión se solicita;

**188.** - Los actos reclamados sean susceptibles de suspensión;

**189.** - No se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, según lo dispuesto en el artículo 129 de la citada Ley, y;



**190.** - Deba llevarse a cabo un análisis ponderado del caso concreto bajo la apariencia del buen derecho.

**191.** Atento a lo anterior, transcribió el criterio intitulado: "SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA CONCEDERLA."

**192.** Luego de explicar los requisitos para conceder la suspensión señaló que al resolver la Contradicción de Tesis 85/2018, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la naturaleza de los actos, ya fuera positiva, declarativa o negativa, no representaba un factor que determinara la concesión o negativa de la medida cautelar, ya que la naturaleza del acto reclamado se debía analizar en función de las consecuencias que caso a caso podía producir, lo que a su vez era determinante para decidir si el efecto de la suspensión debía consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado que se encontraban o si debía restituirse provisionalmente a la persona en el goce de algún derecho.

**193.** Así como que la locución "*atendiendo a la naturaleza del acto reclamado*", que refiere 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 transgredido.

**194.** En esas condiciones, señaló que el Alto Tribunal expuso que al resolver que el amparo provisional que se pretende con la suspensión permite que la persona alcance transitoriamente un beneficio que, al final del procedimiento, 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.

**195.** En relación con ello, señaló que tales consideraciones dieron origen a la jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.), de rubro: "SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA."



**196.** Siguiendo ese orden, reprodujo el capítulo de actos reclamados que la parte quejosa expuso en la demanda de amparo, para señalar que si bien es factible otorgar la suspensión respecto de actos omisivos, de concederse la medida cautelar, dada la naturaleza de los actos reclamados en el caso en concreto, se dejaría sin materia una eventual sentencia concesoria de amparo.

**197.** Al respecto, precisó que de conceder la suspensión a efecto de que el Gobernador, Secretario General, Responsable del Periódico Oficial de la Estado, Congreso del Estado, Fiscal General de Justicia, Tesorero, Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica del Estado de Nuevo León y el Titular de la Coordinación de la referida Unidad, en el ámbito de su competencia, acataran lo dispuesto en el artículo 90, cuarto y quinto párrafos, de la Constitución local, esto es, para que publicaran en el Periódico Oficial del Estado, así como en la Gaceta Legislativa del Congreso del Estado, respectivamente, el Decreto 196 de quince de junio de dos mil veintidós, expedido por este último, y como consecuencia de ello, dar cabal cumplimiento a lo establecido en dicho decreto, en específico en los artículos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto transitorios,<sup>10</sup> implicaría precisamente la nulificación total de los actos reclamados, y conllevaría a que se

<sup>10</sup> **"SEGUNDO.** Se establece un plazo de hasta 60 días naturales contados a partir del día siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto, para que el Fiscal General del Estado designe a la persona que ocupará la titularidad de la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera."

**"TERCERO.** Se establece un plazo de hasta 90 días naturales contados a partir del día siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto, para que la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado y la Fiscalía General de Justicia del Estado realicen las reformas necesarias a su reglamentación interna."

**"CUARTO.** Se derogan todas las disposiciones normativas, reglamentarias o cualquier otra, que se opongan o contravengan lo previsto en el presente Decreto, quedando sin efectos, de manera inmediata y sin mayor trámite, a partir de la entrada en vigor del mismo."

**"QUINTO.** El Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, deberá dotar los recursos financieros, materiales y humanos para el debido funcionamiento de la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera.

"Asimismo, deberán contemplar en el presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal correspondiente, la asignación y garantía de la suficiencia presupuestal, para la instalación y operación de esa fiscalía."

**"SEXTO.** Todos los asuntos relacionados con el objeto de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica dependiente de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, así como de la Unidad Especializada en Inteligencia Patrimonial y Económica de la Fiscalía General de Justicia del Estado, que se encuentren en trámite, las controversias y juicios en las que las mismas sean partes, pasarán a la competencia de la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera, quien deberá desahogarlos y concluirlos de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.





deje en su totalidad sin materia al juicio de amparo de origen; aspecto que no era propio de la suspensión, sino de la resolución constitucional que en el juicio principal se emita.

**198.** Sobre ese aspecto señaló que ese tipo de abstenciones, en el caso particular, constituyen la materia de fondo de la litis constitucional, que en suma se traducen en que no se ha dado la debida publicación al Decreto 196 de quince de junio de dos mil veintidós y, por ende, no ha entrado en vigor, conforme a lo dispuesto en el artículo primero transitorio del mismo; de ahí que tampoco se han ejecutado las acciones o consecuencias establecidos en el mismo, cuyo cumplimiento se pretende sea ordenado a través de la medida cautelar solicitada.

**199.** En ese contexto, estimó que de concederse la suspensión provisional solicitada, se le daría efectos restitutorios a ésta, propios de la sentencia; de manera que contra tales actos no era factible el otorgamiento de la mencionada medida cautelar.

**200.** Concluyó que los actos reclamados antes mencionados para los efectos con respecto de los cuales se solicitó la suspensión, no podían ser objeto de suspensión, puesto que ello era obligar a la autoridad responsable a realizar una conducta cuya omisión se le reprochaba en el juicio de amparo, dadas las particularidades del caso en particular, lo que implicaría dar a la suspensión efectos restitutorios que no tiene y que son propios de la sentencia que se llegue a dictar al resolver el fondo del asunto, ya que la materia de esta última determinación estriba precisamente, en restituir a la parte quejosa, en su caso, en el pleno goce del derecho fundamental violado.

**201.** Precisó que se estaría obligando a las autoridades responsables, Gobernador y Congreso del Estado, a ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Estado, así como en la Gaceta Legislativa del Congreso y, como consecuencia de ello, la entrada en vigor, y que eventualmente a que el resto de las autoridades

---

"La remisión de dichos asuntos deberá efectuarse de inmediato a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, bajo el apercibimiento de que, en caso de su incumplimiento, se aplicarán las sanciones que prevé la legislación penal y administrativa aplicable."



cumplan con su contenido, en específico en los artículos transitorios, que constituyen la base o fundamento de lo peticionado por la quejosa.

**202.** Señaló que tal restitución no sería temporal o parcial, dado que no podría quedar sin efectos al emitirse la sentencia constitucional correspondiente, sino que procesalmente, se suprimirían de forma total y definitiva los actos que se pretendían combatir a través del juicio de amparo.

**203.** En diverso tema, analizó la suspensión solicitada con la finalidad de impedir los efectos y consecuencias de la aplicación del artículo 28, primer párrafo, fracciones I, XVII, XVIII, XX y último párrafo, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, en cuya omisión incurrió la *a quo*, indicando que de estimarse la procedencia de la medida respecto del numeral tildado de inconstitucional, cuya suspensión se solicitaba, el pronunciamiento respecto de los actos de aplicación reclamados fundamentados en el mismo deberían guardar congruencia con lo que se determine respecto de la norma controvertida.

**204.** Luego de sintetizar los agravios formulados por la parte recurrente, determinó que tales planteamientos resultaban fundados, ya que resultaba procedente conceder la suspensión para impedir los efectos y consecuencias solicitados, en términos de lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley de Amparo.

**205.** A fin de justificar su determinación estableció como marco normativo aplicable el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que los actos reclamados en el juicio de 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, debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

**206.** Agregó que en el artículo 128 de la Ley de Amparo se 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.



**207.** En esas condiciones trajo a contexto que en la tesis 159/2009, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó las nociones que el orden público y el interés social se encuentran íntimamente vinculadas, en tanto 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.

**208.** Adicionalmente, indicó que la Segunda Sala expuso que 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 ventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público, 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.

**209.** Bajo esas consideraciones, concluyó 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; perjuicio que sería mayor que el ocasionado a la quejosa, a la que se le niega la medida cautelar.

**210.** Aunado a lo anterior, precisó que el artículo 129, último párrafo, del ordenamiento en cita, establece que excepcionalmente podrá concederse la suspensión, aun al tratarse de los actos previstos en dicho artículo, si a juicio del juzgador con la negativa de la medida suspensiva se pueda causar mayor afectación al interés social; por lo que el estudio de la apariencia del buen derecho, como presupuesto de la medida suspensiva, debe hacerse sin dejar de observar los demás requisitos exigidos por el artículo 128 de la Ley de Amparo, en cuanto a que no se sigan perjuicios al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

**211.** Desde esa óptica normativa, expuso que el análisis de las referidas condiciones debe ser concomitante, al ser posible considerar de forma preliminar



que un acto pueda tener un vicio de inconstitucionalidad, sin compararlo de manera inmediata con la afectación que se pueda ocasionar al orden público o al interés social, ello sin la observancia de los requisitos establecidos en el artículo 128 de la Ley de Amparo.

**212.** Al respecto señaló que resultaba aplicable la jurisprudencia 2a./J. 204/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título: "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."

**213.** En ese orden de ideas, señaló que el artículo 138 de la ley de la materia prevé que el órgano jurisdiccional debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social para, en su caso, conceder o negar la suspensión provisional, y el diverso 147, en su segundo párrafo, establece que atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, por lo que el juez ordenará que 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.

**214.** En ese sentido mencionó que la suspensión detiene temporalmente la realización del acto reclamado mientras se resuelve la cuestión constitucional planteada; por tanto, su objeto primordial 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, ya sea con medidas de conservación o de tutela anticipada (efectos restitutorios).

**215.** En seguimiento a tales razonamientos, indicó que el artículo 148 de la Ley de Amparo, versa sobre lo relativo a la suspensión cuando en el juicio de amparo se reclamen normas generales –*amparo contra leyes*– y recordó que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la apariencia del buen derecho no puede invocarse para negar la suspensión de los actos reclamados por estimar, de manera preliminar, que son constitucionales, ya que ello no es acorde con la naturaleza ni la finalidad de la suspensión, máxime



que el análisis relativo debe realizarse al resolver el fondo del asunto; criterio inmerso 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."

**216.** Así, estableció que en el caso, dentro de los actos contra los que la quejosa promovió el amparo se encontraba una norma de carácter general, esto es, el artículo 28, primer párrafo, fracciones I, XVII, XVIII, XX y último párrafo, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, y su primer acto de aplicación contenido en los oficios \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , de doce y catorce de diciembre de dos mil veintidós, dictados dentro del expediente \*\*\*\*\* y los efectos para los cuales solicita se le conceda la suspensión es para que no se le apliquen las normas y se paralicen los efectos y consecuencias de los actos de aplicación.

**217.** Luego procedió a analizar la porción normativa reclamada objeto de la suspensión provisional, detallando que la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica tiene, entre otras facultades, la de generar, obtener, analizar y consolidar información financiera, fiscal y patrimonial de las personas físicas y morales para la investigación de hechos presumiblemente ilícitos que produzcan en las personas un beneficio o incremento económico injustificable, que hayan participado en operaciones con recursos de procedencia ilícita o que incurran en alguno de los delitos comprendidos en el Código Fiscal del Estado, con la finalidad de aportar la información a las autoridades competentes.

**218.** Así como que podrá iniciar la investigación de oficio o en razón de la información que le sea proporcionada por particulares; a través de denuncias anónimas o de la información que le sea proporcionada por autoridades de la Administración Pública del Estado, cuando tengan conocimiento de hechos presumiblemente ilícitos, con motivo del ejercicio de sus atribuciones y que cuenta con atribuciones para emitir citatorios a personas físicas y morales para que acudan a las oficinas de la Unidad para realizar aclaraciones a informes relacionados con la facultad de la misma; y realizar las diligencias necesarias para allegarse de información financiera, fiscal y patrimonial, de personas físicas y morales, para el ejercicio de sus atribuciones; e incluso se le otorgan facultades para realizar todas aquellas acciones necesarias para el ejercicio de sus



funciones, que le sean conferidas y las demás que le atribuyan expresamente los reglamentos, disposiciones legales y administrativas; y finalmente, que las reuniones, actas, documentos e información que se generen en la Unidad de Inteligencia Financiera Estatal, serán de carácter reservado y confidencial, en los términos de las disposiciones relativas contenidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León.

**219.** En relación con ello, mencionó que el veinticinco de septiembre de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto por el que se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, en cuyo Considerando Sexto se estableció el que el artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, prevé las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica, dentro de la citada secretaría, entre ellas, obtener información financiera, fiscal y patrimonial de las personas físicas y morales, para la investigación de hechos presumiblemente ilícitos, así como que del decreto de creación se desprende que la obtención de dicha información tiene por objeto combatir las estructuras patrimoniales y económicas de la delincuencia.

**220.** Bajo esas premisas, consideró que resultaba procedente conceder la suspensión solicitada; en primer lugar, porque con la concesión de la suspensión provisional no existía un perjuicio al interés social, ni se contravendrían disposiciones de orden público; pues si bien era cierto que en dicho numeral en estudio se faculta a la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica para obtener información financiera, fiscal y patrimonial de personas físicas y morales para la investigación de hechos presumiblemente ilícitos con la finalidad de aportar la información a las autoridades competentes pudiendo iniciar la investigación de oficio o a razón de la información proporcionada por particulares o autoridades de la administración pública estatal, lo cual tiene como objetivo combatir las estructuras patrimoniales y económicas de la delincuencia, así como para emitir citatorios a personas físicas y morales para que acudan a las oficinas de la Unidad para realizar aclaraciones a informes relacionados con dicha facultad, además de realizar las diligencias necesarias para allegarse de información financiera, fiscal y patrimonial de personas físicas y morales, para el ejercicio de sus atribuciones; también lo era que ello no significa que la persona física o moral haya incurrido en una conducta delictiva, ni se impedía al ministerio público ejercer sus facultades de investigación.



**221.** Luego, señaló que en cuanto a los oficios números \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, de doce y catorce de diciembre de dos mil veintidós, dictados dentro del expediente \*\*\*\*\* , hasta ese momento procesal, no era posible considerar anticipadamente en perjuicio de la parte quejosa que existía contravención al orden público o al interés social de concederse la suspensión provisional, menos aun cuando tal atribución no derivaba de alguna resolución ministerial o judicial en materia penal, sino que se trataba de un requerimiento y citación de una autoridad administrativa para aportar información a las autoridades competentes respecto de posibles ilícitos, sin que se impidiera que las autoridades competentes pudieran allegarse de tales elementos.

**222.** Así, consideró que la suspensión contra el citado numeral no permitía a la persona la consumación o continuación de delitos o sus efectos, como lo establece expresamente la fracción III del artículo 129 de la Ley de Amparo, ni tampoco se obstaculizaba el ejercicio legítimo de la actividad investigadora del Estado, así como tampoco se le impedía a la citada unidad que pudiera allegarse de información a través de otros medios o mecanismos previstos como la información de otras autoridades, como las hacendarias o del sistema financiero.

**223.** Adicionalmente, expuso que debe concederse la suspensión partiendo de la ponderación de lo anterior con la apariencia del buen derecho, debido a que de una apreciación provisional del acto reclamado, determinado sobre la base de un conocimiento superficial que no prejuzga sobre el fondo del asunto, se advertía que el precepto impugnado otorga a la autoridad administrativa local obtener información para la investigación de delitos, la cual no se encuentra otorgada a los sujetos que prevé el artículo 21 constitucional, así como que la misma no se encuentra sujeta a control para que se realice en pleno respeto a los derechos de las personas investigadas.

**224.** Aunado a lo anterior, destacó que en los actos de aplicación de la norma, esto es, en los citados oficios de citación y requerimiento, no se establece el nombre del funcionario que lo emitió, ya que únicamente se apreciaba una firma y el señalamiento de que proviene de la Coordinación de Inteligencia Financiera y Económica de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica del Estado de Nuevo León.



**225.** Concluyó que era procedente conceder la suspensión contra el artículo 28, primer párrafo, fracciones I, XVII, XVIII, XX y último párrafo, del reglamento reclamado, pues de lo contrario ante una eventual concesión de amparo, no sería posible materializar sus efectos, particularmente por lo que se refiere a la información fiscal, contable, financiera y patrimonial, pues de entregarse a la citada unidad ya no sería posible revertirse.

**226.** En consecuencia, concedió la suspensión para el efecto de impedir los efectos y consecuencias de la norma, así como sus actos de aplicación como lo estipula el artículo 148 de la Ley de Amparo, que en el caso concreto se traducía en desincorporar de la esfera jurídica del quejoso el deber de remitir la información solicitada en el requerimiento que le fue formulado, así como de comparecer a desahogar citatorios y diligencias para realizar aclaraciones a informes relacionados con la citada facultad, y respecto de su información financiera, fiscal y patrimonial, y deshabilitar en su perjuicio el empleo de numeral combatido para ese mismo efecto.

**227.** En diverso orden de ideas, procedió a analizar el tercer agravio, dirigido a controvertir los términos empleados por la Juez de Distrito al precisar a quién se concedió la suspensión, si a la persona física que representa a la persona moral o a dicha persona moral, lo que consideró parcialmente fundado.

**228.** Al respecto, indicó que efectivamente la Juez de Distrito incurrió en una indebida motivación en el proveído recurrido, en razón de que concedió la suspensión provisional "*a la persona física \*\*\*\*\**", siendo que la parte quejosa en el juicio lo es la persona moral \*\*\*\*\*; sin embargo, estableció que de manera alguna el orden de citación de ambas personas (física o moral), altera o pone entre dicho quién es la parte promovente en la citada incidencia; máxime que al inicio del auto impugnado, en la parte en que la juzgadora federal ordenó formar y tramitar en incidente de suspensión relativo al juicio de amparo 1763/2022-III, expresamente señaló que fue promovido por \*\*\*\*\* , en representación de \*\*\*\*\* , sociedad anónima de capital variable; de ahí que devenía inoperante esta segunda parte del motivo de disenso.





**229.** Por otro lado, consideró fundado el motivo de disenso relativa a que la Juez de Distrito precisó indebidamente en los efectos de la concesión de la suspensión provisional que el expediente \*\*\*\*\* , era de investigación de presunta responsabilidad administrativa, siendo que de ninguna parte de la demanda inicial, ni de los documentos adjuntados como prueba, se desprendía tal circunstancia, aunado a que dicho asunto versa sobre un procedimiento de investigación penal, en donde se indagan presuntos hechos delictuosos.

**230. QUINTO.—*Ratio decidendi* de los criterios sintetizados.** Ahora, por cuestión de metodología y atendiendo a que en el presente caso se resuelve una contradicción de criterios, es de ponerse de relieve que en toda ejecutoria existen razonamientos que constituyen el criterio que rige el sentido del fallo y consideraciones que sirven de apoyo, a estas instituciones del derecho se les define en la doctrina como argumentos que constituyen la *ratio decidendi* de la sentencia y consideraciones *obiter dictum*.

**231.** Como se menciona, si en el presente asunto se resuelve una contradicción de criterios cuya finalidad es unificar los criterios dispares y fijar la postura que debe prevalecer, conviene tener plenamente identificada la *ratio decidendi* de cada una de las sentencias previamente sintetizadas que se encuentran en contienda, con la finalidad de advertir de manera concreta la litis resuelta por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

**232.** En ese orden, previo a indicar la postura fundamental que rigió el sentido de cada ejecutoria, es oportuno abundar en el concepto de la *ratio decidendi*, el cual ha cobrado mayor relevancia en la cultura jurídica actual, como a continuación se expone:

**233.** "En la doctrina del *stare decisis*, el sistema de precedentes o sentencias (en el derecho anglosajón –*Common Law*–) se compone de dos elementos: la *ratio decidendi* y el *obiter dictum*. El elemento vinculante y obligatorio del 'precedente judicial' en la doctrina inglesa es el *ratio decidendi* (en sentido literal 'la razón para la decisión'). Previo a la elucidación de lo que constituye la *ratio decidendi* en la doctrina del precedente judicial inglés, es necesario establecer la importancia del mismo. El término precedente judicial puede ser entendido



como el proceso o medio por el cual los juzgadores resuelven, siguiendo las decisiones tomadas en casos previos.

**234.** "En el derecho inglés, la doctrina del precedente judicial implica la aplicación del principio del *stare decisis*, es decir, el principio de 'adherirse a los casos resueltos'. En la práctica, esta es una característica de obligatoriedad, lo que significa que los juzgados de igual rango deberán aplicar y seguir sus decisiones previas, y cualquier corte inferior está vinculado a seguir el principio del *stare decisis*. El juzgador, al emitir su fallo, enuncia los hechos que han sido probados durante el procedimiento, para después aplicar el principio normativo sobre los hechos probados para pronunciar el razonamiento jurídico de la resolución judicial (*ratio decidendi*). La *ratio decidendi* es el razonamiento normativo aplicado al caso concreto por el cual el juzgador fundamenta su resolución al caso concreto. La *ratio decidendi* es el único elemento de la decisión judicial que cobra autoridad en un precedente, puesto que es el principio normativo subyacente a la controversia resuelta, es decir, la razón en la cual se basa la decisión judicial del caso. Por tanto, la *ratio decidendi* es el principio normativo obligatorio para casos posteriores planteados ante la misma jurisdicción, puesto que cobra fuerza vinculante, y deberá ser aplicada por las cortes del mismo rango o de jerarquía inferior.

**235.** "Debido a que el principio normativo contenido en el caso resuelto es la *ratio decidendi*, siendo el elemento obligatorio y vinculante, se sigue que los casos no son vinculantes en relación a los hechos, sino solamente en relación al razonamiento judicial, con base en el cual el juzgador se apoyó para resolver la controversia. En un caso, la distinción entre los hechos y el principio normativo subyacente, la *ratio decidendi* es compleja y resulta crucial para los propios juzgadores, puesto que es el elemento que tendrán que seguir y aplicar en futuras decisiones, la detallada inspección e identificación del principio normativo es trascendental para evitar errores o consecuencias jurídicas no deseadas en futuros litigios. Distinguir e identificar la *ratio decidendi* dentro de un precedente requiere la separación, por parte del juzgador, de los apartados relevantes e irrelevantes del razonamiento judicial.

**236.** "Los profesores Cross y Harris (*Precedent in English Law*, 4a. ed., 1992, p. 72) establecen que tradicionalmente: 'La *ratio decidendi* del caso es



aquella regla normativa expresa o implícitamente abordada por el juez como una instancia necesaria para arribar a su conclusión, la cual se adopta en la línea de razonamiento del juzgador'. En la actualidad, dentro de la doctrina del *stare decisis*, es generalmente aceptada la noción de que la *ratio decidendi* de un caso es lo que se determina como el principio normativo subyacente por las cortes, en casos posteriores, y no aquel principio que fue considerado por el juzgador en el caso original. Esta última noción por la cual se puede llegar a distinguir la *ratio decidendi* de un caso, resulta ser más objetiva, puesto que resulta de mayor utilidad para el juzgador, al relegar cualquier enunciado dentro del caso que corresponda al elemento *obiter dictum*, debido a que los hechos de dos casos ulteriores raramente serán idénticos, de esta manera el juzgador en casos posteriores sólo tendrá la tarea de restringir o bien extender la *ratio decidendi* de un caso resuelto previamente.

**237.** "Por ejemplo, si el juzgador decide que el pronunciamiento normativo o *ratio decidendi* en el *stare decisis* no es aplicable a los hechos controvertidos sobre los cuales tendrá que tomar una decisión, entonces restringe el ámbito de su aplicación; por el contrario, si el juzgador encuentra que la regla normativa o *ratio decidendi* resulta aplicable a otros hechos en una situación o controversia distinta, entonces estará ampliando su esfera de adjudicación.

**238.** "La *ratio decidendi* generalmente no es enunciada de manera explícita en el razonamiento judicial; lo delicado de identificar el pronunciamiento normativo subyacente al caso es que el mismo puede encontrarse en medio de los enunciados que forman parte del *obiter dictum*. Lo verdaderamente relevante para la aplicación de la doctrina del precedente en el *Common Law* es descubrir la *ratio decidendi*, la combinación entre los hechos materiales y las reglas normativas aplicadas a los mismos, puesto que sobre estos recae el razonamiento resolutorio del juzgador dentro de la sentencia. La teoría avanzada por el profesor A. Godhart (Slapper y Kelly, *The English Legal System*, 11a. ed., Routledge, 2010-2011) para descubrir la *ratio decidendi* en una sentencia, es la de identificar los hechos que son considerados como materiales para el juzgador, en la resolución del caso concreto, puesto que todas aquellas opiniones, hechos no materiales o razonamientos que fueron irrelevantes para la decisión del caso, constituyen *obiter dictum*. Esta distinción resulta ser la más compleja, y en la que ponen mayor atención los juzgadores para descubrir la *ratio decidendi* de casos previos,



puesto que dentro del cúmulo de *stare decisis* reportados por los editores (*reporters*) de la publicación de sentencias, el juzgador debe ser cauteloso, debido a que generalmente no encapsulan debidamente la *ratio decidendi* en el encabezado de la sentencia, es decir, en el resumen de los principales fundamentos de derecho aplicados en una resolución judicial.

**239.** "Es por esta situación que el juzgador no puede confiar plenamente en los encabezados de sentencias previas reportadas, ni constituye un método idóneo para la identificación y distinción de los elementos de la sentencia, puesto que los editores de los reportes pueden interpretar equivocadamente el razonamiento legal e intentar establecer la *ratio decidendi* en el encabezado de una forma demasiado extensa, o viceversa, excesivamente estricta. Es importante tener en consideración que dentro de una sentencia se pueden encontrar dos o más razones en las cuales el juzgador ha fundamentado su decisión; en estos casos, estas razones son *rationes decidendi* y no pueden ser relegadas como *obiter dicta*. Finalmente, es posible que varios jueces, en la resolución de un mismo caso, decidan a favor de una de las partes aplicando una regla normativa, pero fundamentando su decisión en distintas razones; en estos casos, la *ratio decidendi* es aquel razonamiento en el cual la mayoría de los jueces hayan coincidido."<sup>11</sup>

**240.** Como se aprecia del análisis y descripción anterior, se puede concluir que la *ratio decidendi* es, en esencia, una figura que se emplea en el derecho de la familia perteneciente al "*common law*" o del derecho común conforme a la traducción al castellano, cuyo origen consiste en establecer el punto total de las sentencias que dictan los juzgadores pertenecientes a este tipo de sistemas jurídicos como lo son el inglés, el norteamericano, el australiano, el neozelandés, entre otros, ya que en los países en que rigen este tipo de sistemas jurídicos, las ejecutorias que se emiten por los juzgadores constituyen precedentes obligatorios que se deben acatar para la solución de asuntos posteriores.

---

<sup>11</sup> Medina Arellano, María de Jesús, "*Ratio decidendi*", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni A. (coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, t. II, pp. 1087 y 1088.



**241.** En ese sentido, dicho sistema de precedentes obligatorios no es ajeno al sistema jurídico mexicano perteneciente a la familia de los sistemas jurídicos romano-germánicos o neorromanista, ya que con la reforma a los artículos 94, párrafo doceavo,<sup>12</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 222 y 223<sup>13</sup> de la Ley de Amparo, se incorporó al sistema jurídico mexicano un sistema de precedentes obligatorios cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelvan por mayoría de ocho o cuatro votos, respectivamente, los asuntos sometidos a su jurisdicción.

**242.** Al respecto, en la tesis aislada I.4o.A.39 K (10a.) del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con registro digital: 2018204, cuyo rubro es: "RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. CARACTERÍSTICAS QUE DETERMINAN SI CUMPLEN CON UNA ADECUADA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.",<sup>14</sup> se hace referencia a la institución jurídica en estudio.

<sup>12</sup> "Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.

"...

"Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. ..."

<sup>13</sup> "Artículo 222. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de ocho votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias. ..."

"Artículo 223. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."

<sup>14</sup> Tesis aislada I.4o.A.39 K (10a.) del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con registro digital: 2018204, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Octubre de 2018, Tomo III, página 2481, cuyos rubro y contenido son: "RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. CARACTERÍSTICAS QUE DETERMINAN SI CUMPLEN CON UNA ADECUADA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Dentro de los diversos derechos y garantías consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca la garantía de legalidad, prevista en su artículo **16**, la cual consiste en la obligación que tiene la



**243.** En ese contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recopiló la información previamente enunciada y en el en el Tesouro Jurídico de su autoría definió el término de *ratio decidendi* de la siguiente manera: "*La ratio decidendi es el razonamiento normativo aplicado al caso concreto por el cual el juzgador fundamenta su resolución al caso concreto. ... es el único elemento de la decisión judicial que cobra autoridad en un precedente, puesto que es el principio normativo subyacente a la controversia resuelta, es decir, la razón en la cual se basa la decisión judicial del caso. Por tanto, la ratio decidendi es el principio normativo obligatorio para casos posteriores planteados ante la misma jurisdicción, puesto que cobra fuerza vinculante, y deberá ser aplicada por las cortes del mismo rango o de jerarquía inferior*".<sup>15</sup>

autoridad de fundar y motivar todo acto de molestia que se dirija a los particulares. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el cumplimiento de aquélla se verifica de manera distinta tratándose de actos administrativos y de resoluciones jurisdiccionales, pues éstas la observan sin necesidad de invocar expresamente el o los preceptos que las fundan, cuando de ellas se advierte con claridad el artículo en que se basa la decisión. Como complemento de lo anterior, debe tenerse en cuenta que las resoluciones jurisdiccionales presuponen un conflicto o litis entre las partes, en el cual el demandante establece sus pretensiones, apoyándose en determinados hechos o circunstancias y razones de derecho, y el demandado lo objeta mediante defensas y excepciones, lo que obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, analizando todos y cada uno de los argumentos aducidos por las partes, de forma que se condene o absuelva al demandado. Para llegar a esta conclusión, el juzgador debe motivar su determinación expresando las razones normativas que informen de lo decidido –*ratio decidendi*–, es decir, el razonamiento o principio normativo aplicable al caso que da respuesta a la *quaestio iuris*, en el entendido de que el razonamiento jurídico-práctico, pretende dar respuestas a preguntas o problemas acerca de lo que, en un caso determinado es debido hacer u omitir, con base en lo que dispone el ordenamiento jurídico. Por otra parte, la obligación a cargo de los órganos jurisdiccionales de motivar sus resoluciones no únicamente implica expresar argumentos explicativos del porqué se llegó a una decisión concreta, sino también demostrar que esa decisión no es arbitraria, al incorporar en ella el marco normativo aplicable, los problemas jurídicos planteados, la exposición concreta de los hechos jurídicamente relevantes, probados y las circunstancias particulares consideradas para resolver. Consecuentemente, para determinar si una resolución jurisdiccional cumple con una adecuada fundamentación y motivación, los razonamientos judiciales utilizados deben justificar la racionalidad de la decisión, con el fin de dar certeza a los gobernados a quienes se dirigen del porqué se llegó a una conclusión y la razón por la cual es la más acertada, en tanto: (i) permiten resolver el problema planteado, (ii) responden a los elementos de hecho y de derecho relevantes para el caso, y (iii) muestran si la decisión es consistente respecto de las premisas dadas, con argumentos razonables."

<sup>15</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación Ministro presidente Silva Meza, Juan, Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Alfredo, Ministro Cossío Díaz, José Ramón, Ministro Pardo Rebolledo, Jorge Mario, Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, Olga María del Carmen, Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, Ministro Aguilar Morales, Luis María, Ministro González Salas, José Fernando Franco, Ministra Luna



**244.** De lo que antecede, se advierte que la *ratio decidendi* es el elemento racional y normativo sobre el que el juzgador emitió un pronunciamiento en determinado sentido respecto a una litis puesta a su jurisdicción.

**245.** Sin perjuicio de lo anterior, cabe precisar que ha sido criterio del Alto Tribunal, que sí deben tomarse en cuenta para la resolución de las contradicciones de criterios, todos los razonamientos vertidos por los órganos jurisdiccionales contendientes, a lo largo de la parte considerativa de sus sentencias, sean constitutivos de la decisión final, o sean consideraciones "a mayor abundamiento", añadidos prescindibles, vinculados indirecta o marginalmente con la cuestión concreta que debe decidirse.

**246.** Ello, en virtud de que la resolución de una contradicción de criterios tiene la finalidad de unificar criterios en aras de la seguridad jurídica, siendo que tanto en uno como en otro caso, se está frente a la posición pública que asume un órgano jurisdiccional ante determinada cuestión jurídica y de la que cabe la presunción de que en lo futuro seguirá sosteniendo, ya que en el procedimiento de contradicción de criterios no se decide si una sentencia es congruente con las pretensiones de las partes ni si la relación entre sus consideraciones y la decisión final tiene exceso o defecto, puesto que no es un recurso.

**247.** Las consideraciones que anteceden, se encuentran reflejadas en la tesis aislada P. XLIX/2006 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 174764, Novena época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIV, julio de 2006, página 12, de rubro y texto siguientes:

**248.** "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA. El procedimiento de fijación de jurisprudencia firme vía

---

Ramos, Margarita Beatriz, Ministro Pérez Dayán, Alberto, Ministro Valls Hernández, Sergio A., obra al cuidado del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la evaluación de descripciones a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, "*Tesoro Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*", México, 2014, primera edición, consultable en: <https://tesauro.scjn.gob.mx/vocab/index.php?tema=6499&/ratio-decidenti> (fecha de consulta 31 de mayo de 2023).



contradicción de tesis tiene una finalidad clara y esencial: unificar criterios en aras de la seguridad jurídica. Así, para uniformar la interpretación del orden jurídico nacional son de tomarse en cuenta todos los razonamientos vertidos por los órganos jurisdiccionales contendientes a lo largo de la parte considerativa de sus sentencias, sean constitutivos de la decisión final –el o los puntos resolutivos– o resulten añadidos prescindibles, vinculados indirecta o marginalmente con la cuestión concreta que debe decidirse, pues en ambos casos se está frente a la posición que asume un órgano jurisdiccional ante determinada cuestión jurídica y de la que cabe presumir que seguirá sosteniendo en el futuro. En efecto, en el procedimiento de contradicción de tesis no se decide si una sentencia es congruente con las pretensiones de las partes ni si en la relación entre sus consideraciones y la decisión final hubo exceso o defecto, pues no es un recurso, sino que su función es unificar la interpretación jurídica a fin de eliminar la coexistencia de opiniones diferentes respecto de la forma en la que debe interpretarse o aplicarse una norma legal, y obtener un solo criterio válido, pues su teleología es garantizar la seguridad jurídica. En congruencia con lo anterior, se concluye que para satisfacer esa finalidad, en el procedimiento de contradicción de tesis no es menester que los criterios opuestos sean los que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutivos, pues en las condiciones marginales o añadidos de ‘a mayor abundamiento’ pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales y sean la posición que un Tribunal Colegiado de Circuito adopta frente a ciertos problemas jurídicos que, presumiblemente, sostendrá en lo futuro."

**249.** Así, es dable concluir que en el procedimiento de contradicción de criterios no es menester que las posturas encontradas sean las que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutivos, puesto que en las condiciones marginales o añadidos de "a mayor abundamiento" pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales y sean la posición pública, que un cierto tribunal adopta frente a ciertos problemas jurídicos que, presumiblemente, respetará en lo futuro.

**250.** En ese sentido, se advierte que las consideraciones relevantes de los criterios en contienda y que constituirán las posturas encontradas en la presente contradicción de criterios, versó específicamente respecto a los siguientes tópicos:





Tribunal Colegiado de Circuito	Número de expediente	Sentido de la ejecutoria denunciada	Consideraciones que constituyen la <i>ratio decidendi</i> de la sentencia en controversia
<p>1) Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito</p>	<p>Recurso de queja 393/2022</p>	<p>Único. Es infundado el recurso de queja.</p>	<p>De concederse la medida cautelar contra el acto de aplicación del artículo 28, fracciones I, XVI, XVII, XVIII y XX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, consistente en el requerimiento de información se afectaría el interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, debido a que con ello se restringirían las facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, para requerir a los contribuyentes la información necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, entre las cuales se encuentra la de investigar hechos presumiblemente ilícitos que produzcan en las personas un beneficio o incremento económico injustificable; que hayan participado en operaciones con recursos de procedencia ilícita, o incurrido en alguno de los delitos comprendidos en el Código Fiscal del Estado.</p> <p>La normativa referida establece que la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, cuenta con atribuciones expresas para requerir información y documentos a los contribuyentes personas físicas o morales, para la investigación de hechos presumiblemente ilícitos; que produzcan en ellos un beneficio o incremento económico injustificable; que hayan participado en operaciones con recursos de procedencia ilícita, o bien, incurrido en alguno de los delitos comprendidos en el Código Fiscal del Estado.</p>



De concederse la suspensión provisional, se causaría perjuicio al interés social, porque se impediría a la referida dependencia ejercer sus facultades de investigación sobre hechos presumiblemente ilícitos, máxime que la sociedad se encuentra interesada en que se establezcan normas que describan la manera en que la autoridad pueda ejercer sus facultades de investigación, pues es de interés general que el Estado cuente con mecanismos efectivos para evitar prácticas que puedan generar detrimento en la hacienda pública del Estado de Nuevo León, logrando con ello hacer frente a las necesidades de la colectividad, sin que se advirtiera que los derechos que aduce afectados tuvieran que ver con las facultades del Gobernador para obtener información financiera, fiscal y patrimonial, por lo que se debe sobreponer el interés de la sociedad relativo a que la autoridad vigile el cumplimiento de las normas y evite o combata las conductas ilícitas.

Aunado a que se permitiría a la parte quejosa dejar de proporcionar la información y documentos requeridos, haciendo nugatorias las facultades de la autoridad y se paralizaría el procedimiento de investigación respectivo.

Precisó que no era el retraso o la postergación de la entrega de la información a la autoridad lo que atentaba el interés social o del orden público, sino que de concederse la medida cautelar se impediría, limitaría o restringiría el ejercicio de las facultades de investigación de la citada Unidad.

La negativa a conceder la medida cautelar no dejaba sin materia el juicio de amparo, porque la promovente reclamó también la inconstitucionalidad del



			<p>artículo en estudio, lo que se dilucidaría en la sentencia que eventualmente dicte la Juez de Distrito, y que de resultar fundado, podría dejarse insubsistente el acto de aplicación de la norma reclamada.</p>
<p>2) Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito</p>	<p>Recurso de queja 1/2023</p>	<p>ÚNICO. Es PARCIALMENTE FUNDADO el presente recurso de queja.</p>	<p>Por otro lado determinó que resultaba fundado el agravio de la parte quejosa recurrente, relativo a que la Juez de Distrito no se pronunció respecto de la totalidad de los efectos para los cuales solicitó la medida cautelar, puesto que únicamente brindó respuesta parcial al primero y al último de ellos; de ahí que se evidenciaba que no emitió un pronunciamiento en relación con los efectos restantes para los cuales se solicitó la suspensión por la parte promovente de amparo.</p> <p>En diversa parte de la ejecutoria denunciada analizó la suspensión solicitada con la finalidad de impedir los efectos y consecuencias de la aplicación del artículo 28, primer párrafo, fracciones I, XVII, XVIII, XX y último párrafo, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, en cuya omisión incurrió la <i>a quo</i>, indicando que de estimarse la procedencia de la medida respecto del numeral tildado de inconstitucional, cuya suspensión se solicitaba, el pronunciamiento respecto de los actos de aplicación reclamados, fundamentados en el mismo, deberían guardar congruencia con lo que se determine respecto de la norma controvertida.</p> <p>Determinó que tales planteamientos resultaban fundados, ya que resultaba procedente conceder la suspensión para impedir los efectos y consecuencias solicitados, en términos de lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley de Amparo.</p>



La quejosa promovió el amparo para que no se le aplique lo dispuesto en el artículo 28, primer párrafo, fracciones I, XVII, XVIII, XX y último párrafo del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, se paralicen los efectos y consecuencias de los actos de aplicación.

La porción normativa reclamada, objeto de la suspensión provisional, detallando que la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica tiene, entre otras facultades, la de generar, obtener, analizar y consolidar información financiera, fiscal y patrimonial de las personas físicas y morales para la investigación de hechos presumiblemente ilícitos que produzcan en las personas un beneficio o incremento económico injustificable, que hayan participado en operaciones con recursos de procedencia ilícita o que incurran en alguno de los delitos comprendidos en el Código Fiscal del Estado, con la finalidad de aportar la información a las autoridades competentes.

Así como que podrá iniciar la investigación de oficio o en razón de la información que le sea proporcionada por particulares; a través de denuncias anónimas o de la información que le sea proporcionada por autoridades de la Administración Pública del Estado, cuando tengan conocimiento de hechos presumiblemente ilícitos, con motivo del ejercicio de sus atribuciones y que cuenta con atribuciones para emitir citatorios a personas físicas y morales para que acudan a las oficinas de la Unidad para realizar aclaraciones a informes relacionados con la facultad de la misma; y realizar las diligencias necesarias para allegarse de información



			<p>financiera, fiscal y patrimonial, de personas físicas y morales, para el ejercicio de sus atribuciones; e incluso se le otorgan facultades para realizar todas aquellas acciones necesarias para el ejercicio de sus funciones, que le sean conferidas y las demás que le atribuyan expresamente los reglamentos, disposiciones legales y administrativas; y finalmente, que las reuniones, actas, documentos e información que se generen en la Unidad de Inteligencia Financiera Estatal, serán de carácter reservado y confidencial, en los términos de las disposiciones relativas contenidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León.</p> <p>A ese respecto, señaló que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21 establece que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público; y la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que esa facultad está limitada bajo el principio de control judicial, cuando entran en tensión con el principio de inviolabilidad de determinados derechos fundamentales, por lo cual las funciones de investigación del ministerio público para la búsqueda de información no es de libre acceso que pueda implicar vulneración a derechos fundamentales.</p> <p>Así como que el numeral 16 de la Constitución Federal establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.</p> <p>Bajo esas premisas, consideró que resultaba procedente conceder la suspensión peticionada; en primer lugar,</p>
--	--	--	--



porque con la concesión de la suspensión provisional no existía un perjuicio al interés social, ni se contravendrían disposiciones de orden público; pues si bien era cierto que en dicho numeral en estudio se faculta a la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León para obtener información financiera, fiscal y patrimonial de personas físicas y morales para la investigación de hechos presumiblemente ilícitos con la finalidad de aportar la información a las autoridades competentes, pudiendo iniciar la investigación de oficio o a razón de la información proporcionada por particulares o autoridades de la administración pública estatal, lo cual tiene como objetivo combatir las estructuras patrimoniales y económicas de la delincuencia, así como para emitir citatorios a personas físicas y morales para que acudan a las oficinas de la Unidad para realizar aclaraciones a informes relacionados con dicha facultad, además de realizar las diligencias necesarias para allegarse de información financiera, fiscal y patrimonial, de personas físicas y morales, para el ejercicio de sus atribuciones; también lo era que ello no significa que la persona física o moral haya incurrido en una conducta delictiva, ni se impedía al ministerio público ejercer sus facultades de investigación.

Luego, señaló que en cuanto a los oficios de doce y catorce de diciembre de dos mil veintidós, hasta ese momento procesal, no era posible considerar anticipadamente en perjuicio de la parte quejosa que existía contravención al orden público o al interés social, de concederse la suspensión provisional, menos aun cuando tal atribución no



derivaba de alguna resolución ministerial o judicial en materia penal, sino que se trataba de un requerimiento y citación de una autoridad administrativa para aportar información a las autoridades competentes respecto de posibles ilícitos, sin que se impidiera que las autoridades competentes pudieran allegarse de tales elementos.

Consideró que la suspensión contra el citado numeral no permitía a la persona la consumación o continuación de delitos o sus efectos, como lo establece expresamente la fracción III del artículo 129 de la Ley de Amparo, ni tampoco se obstaculizaba el ejercicio legítimo de la actividad investigadora del Estado, así como tampoco se le impedía a la citada unidad que pudiera allegarse de información a través de otros medios o mecanismos previstos como la información de otras autoridades, como las hacendarias o del sistema financiero.

Adicionalmente, expuso que debe concederse la suspensión partiendo de la ponderación de lo anterior con la apariencia del buen derecho, debido a que de una apreciación provisional del acto reclamado, determinado sobre la base de un conocimiento superficial que no prejuzga sobre el fondo del asunto, se advertía que el precepto impugnado otorga a la autoridad administrativa local obtener información para la investigación de delitos, la cual no se encuentra otorgada a los sujetos que prevé el artículo 21 constitucional, así como que la misma no se encuentra sujeta a control para que se realice en pleno respeto a los derechos de las personas investigadas.

Concluyó que era procedente conceder la suspensión contra el artículo 28,



			<p>primer párrafo, fracciones I, XVII, XVIII, XX y último párrafo, del reglamento reclamado, pues de lo contrario, ante una eventual concesión de amparo, no sería posible materializar sus efectos, particularmente por lo que se refiere a la entrega de la información fiscal, contable, financiera y patrimonial, pues de entregarse a la citada unidad ya no sería posible revertirse.</p> <p>En consecuencia, concedió la suspensión para el efecto de impedir los efectos y consecuencias de la norma, así como sus actos de aplicación como lo estipula el artículo 148 de la Ley de Amparo, que en el caso concreto se traducía en desincorporar de la esfera jurídica del quejoso, el deber de remitir la información solicitada en el requerimiento que le fue formulado, así como de comparecer a desahogar citatorios y diligencias para realizar aclaraciones a informes relacionados con la citada facultad, y respecto de su información financiera, fiscal y patrimonial, y deshabilitar en su perjuicio el empleo de numeral combatido para ese mismo efecto.</p>
--	--	--	---

**251. SEXTO.—Precisión respecto a la materia de la contradicción.** En el considerando que antecede, relativo a la *ratio decidendi* únicamente se incluyeron las consideraciones que colisionan en la presente contradicción de criterios.

**252.** Ahora, si bien en las demandas de amparo que dieron origen a las ejecutorias contradictorias, las respectivas partes quejasas solicitaron la suspensión de los efectos y consecuencias del acto de ejecución de las diversas fracciones contenidas en el artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, que prevén diversas facultades de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica de esa Secretaría Estatal para la fiscalización e investigación de hechos presuntamente ilícitos, y en los recursos de queja los órganos colegiados se pronunciaron en relación con





la procedencia de la suspensión derivado del acto de aplicación de las referidas normas; resulta patente que el tema en colisión entre los órganos colegiados únicamente se hace consistir en determinar la procedencia de la suspensión provisional en relación con la no contravención a disposiciones de orden público y al interés social, para paralizar los efectos y consecuencias del acto de aplicación de diversas fracciones del artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, que facultan a la Unidad de Inteligencia Financiera estatal para requerir información relativa a la contabilidad y demás documentos o informes.

**253.** Al respecto, es de reiterarse que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito únicamente señaló que no procedía conceder la suspensión provisional respecto de la porción normativa referida relativa al requerimiento de información contable, porque con ello se contravenían disposiciones de orden público y el interés social, ya que se impediría a la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, ejercer sus facultades de revisión, comprobación y de investigación de hechos realizados con recursos presumiblemente ilícitos.

**254.** En tanto que el diverso Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito estableció que sí era procedente conceder la medida suspensiva para detener los efectos y consecuencias del requerimiento de información fundado en las diversas porciones normativas reclamadas, porque no se contravenían disposiciones de orden público ni se produciría un perjuicio al interés social, dado que si bien era cierto que se faculta a la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León para requerir información contable con la finalidad de investigar hechos ilícitos, lo cual tiene como objetivo combatir las estructuras patrimoniales y económicas de la delincuencia; también lo era que ello no significaba que la persona física o moral requerida haya incurrido en una conducta delictiva, ni se impedía al Ministerio Público ejercer sus facultades de investigación.

**255.** En ese orden, es evidente que la materia de la presente contradicción sólo se centra en el referido tema consistente en determinar la procedencia de



la suspensión provisional en relación con la no contravención a disposiciones de orden público y al interés social, para paralizar los efectos y consecuencias del acto de aplicación de diversas fracciones del artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, que facultan a la Unidad de Inteligencia Financiera estatal para requerir información relativa a la contabilidad y demás documentos o informes.

**256.** No pasa inadvertido que el Tercer Tribunal Colegiado homólogo, además de la suspensión de los efectos y consecuencias de las porciones normativas referidas, también se pronunció respecto de la suspensión de los actos reclamados por la parte promovente por otros efectos consistentes en:

**257.** - Impedir los efectos y consecuencias de la aplicación del artículo 28, fracciones I, XVI, XVII, XVIII y XX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, así como para impedir los efectos y consecuencias relacionados con los actos de aplicación de dicho ordinal, y que consisten en los oficios números \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* \*\*\*\*\*, de doce y catorce de diciembre de dos mil veintidós.

**258.** - Las responsables se abstuvieran de: (i) emitir y/o ejecutar cualquier orden a la quejosa de comparecer a las oficinas de la Unidad de Inteligencia Financiera del Estado; (ii) continuar con la investigación de hechos presumiblemente ilícitos seguida en contra de la persona moral quejosa; (iii) imponer y/o ejecutar cualquier multa en perjuicio de la quejosa en caso de no comparecer a las oficinas de la referida unidad; (iv) ordenar y/o requerir a la quejosa para que proporcione cualquier tipo de información y/o documentación; (v) emitir y/o ejecutar cualquier tipo de orden de emplear medidas de apremio en caso de negativa de la quejosa de presentar la información y/o documentación que se requiere; y (vi) dictar resolución definitiva dentro de la investigación de hechos presumiblemente ilícitos seguida en contra de la persona moral quejosa.

**259.** - Se obligará a las autoridades responsables a acatar lo dispuesto en el artículo 90, cuarto y quinto párrafos, de la Constitución Local, para el efecto de obligar a las autoridades responsables a publicar en el Periódico Oficial del Estado el Decreto 196 de quince de junio de dos mil veintidós, expedido por el Congreso del Estado.



**260.** - Obligar a la autoridad responsable Fiscal General de Justicia a acatar lo dispuesto en el artículo 14, fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Fiscalía, y dar cabal cumplimiento al Decreto 196 expedido por el Congreso, para que modifique el Reglamento Interno de la Fiscalía General de Justicia, y ordene la creación de hecho de la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera y toda su estructura orgánica, y para que proceda inmediatamente a designar al titular de dicha fiscalía.

**261.** - Obligar a las autoridades responsables Tesorero, Titular y Titular de la Coordinación, ambos de la Unidad de Inteligencia Financiera del Estado, a acatar lo previsto en los artículos 1o., 14, 16 y 21 de la Constitución Federal, y procedan a dar cabal cumplimiento con el Decreto 196 expedido por el Congreso, para que tengan por derogados los artículos 3, fracción V y 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León y procedan inmediatamente a remitir a la Fiscalía General de Justicia del Estado como superior jerárquico de la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera, todos los asuntos que tengan en su poder relacionados con el objeto de la UIFFE dependiente de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, que se encuentren en trámite; lo anterior de conformidad con lo establecido por los artículos Cuarto y Sexto Transitorios del Decreto 196 antes referido.

**262.** - Obligar a la autoridad responsable para que el Tesorero del Estado dote los recursos financieros, materiales y humanos para el debido funcionamiento de la Fiscalía Especializada en Inteligencia Financiera; y para que contemple en el presupuesto dos mil veintitrés, la asignación y garantía de la suficiencia presupuestal para la instalación y operación de la referida fiscalía.

**263.** Sin embargo, aun cuando existieron diversas normas y actos respecto de los cuales se solicitó la suspensión, como se precisó previamente, la contradicción de criterios únicamente se conforma con los pronunciamientos de ambos órganos jurisdiccionales que colisionan entre sí respecto a la procedencia de la suspensión provisional en relación con la no contravención a disposiciones de orden público y al interés social, para paralizar los efectos y consecuencias del acto de aplicación de las diversas fracciones previstas en el artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, que facultan a la Unidad de Inteligencia Financiera estatal para



requerir información relativa a la contabilidad y demás documentos o informes, sin que exista contradicción ni siquiera implícita respecto de los restantes temas.

**264.** Consecuentemente, es evidente que no hay punto de contacto por los restantes temas sobre los que se pronunció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito dentro los cuales se incluye al requerimiento a la parte quejosa a comparecer a las oficinas de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica.

**265. SÉPTIMO.—Vigencia de los criterios contendientes.** Como se indicó en los antecedentes del presente asunto, los Tribunales Colegiados contendientes comunicaron que los criterios denunciados, se encuentran vigentes.

**266.** En esas condiciones, se tienen por vigentes los criterios en contienda y procede continuar con el estudio de los restantes aspectos que envuelve la presente contradicción.

**267. OCTAVO.—Precisión del tema o temas de la presente contradicción.** Previo a entrar al estudio de fondo de la presente contradicción, cabe destacar que si bien en el acuerdo inicial se estableció que el tema sobre el que versaría la presente contradicción se haría consistir en: "*DETERMINAR SI PROCEDE O NO, OTORGAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL CONTRA LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO QUE PREVE LA FACULTAD DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA Y ECONÓMICA DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PARA REQUERIR INFORMACIÓN A UN PARTICULAR SOBRE HECHOS PRESUNTAMENTE ILÍCITOS.*"; no menos cierto lo es que en las resoluciones que se emiten en este tipo de asuntos, en uso del ejercicio de la facultad amplia de análisis jurídico conferida a este Pleno Regional, en el dictado de la sentencia, es dable delimitar nuevamente el tema a dilucidar.

**268.** Lo anterior, puesto que es hasta que se lleva a cabo el análisis exhaustivo del contenido de las ejecutorias que se puede conocer con precisión la *ratio decidendi* de cada criterio en controversia; de ahí que es hasta este momento que, en caso de existir divergencia con el tema establecido previamente en el auto inicial, se puede delimitar de nueva cuenta el tópico o tópicos sobre los



cuales se emitirá el pronunciamiento respectivo, habida cuenta que al tratarse de una determinación de carácter provisional y de trámite no causan estado y, por ende, no vinculan a este Pleno Regional a resolver la contradicción que nos ocupa conforme al referido tema, sino conforme a los que se fijen una vez analizadas las consideraciones íntegras y fundamentales de cada órgano jurisdiccional.

**269.** Así, en el caso en concreto, se advierte que el punto de disenso entre los razonamientos efectivamente sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes no coincide específicamente con el tema previamente enunciado y el que con base en la *ratio decidendi* que rige los criterios en controversia, se especifica a continuación:

**270.** Determinar la procedencia de la suspensión provisional en relación con la no contravención a disposiciones de orden público y al interés social, para paralizar los efectos y consecuencias del acto de aplicación de diversas fracciones del artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, que facultan a la Unidad de Inteligencia Financiera estatal para requerir información relativa a la contabilidad y demás documentos o informes.

**271.** Al respecto, es de destacarse que no existe una variación sustancial entre el tema planteado en el auto inicial y el tema previamente precisado, puesto que el tema sentado en el acuerdo de radicación de la contradicción es genérico y en el precisado en la presente ejecutoria se incluye dicho tópico, dado que únicamente se detalla de forma específica la porción normativa respecto de la cual se pronunciaron los órganos colegiados contendientes en relación con la procedencia de la suspensión, lo cual coincide en términos generales con el tópico que fue objeto de la solicitud de información a la Dirección General de la Coordinación de Compilación de Sistematización y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que comunicara a este Pleno si existía o se encuentra pendiente de resolución o de publicación, alguna contradicción de criterios en el índice del Alto Tribunal en la que se hubiese dilucidado dicha controversia.

**272.** Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que la búsqueda de los temas sobre los que versan las contradicciones de criterios pendientes de reso-



lución ante el Alto Tribunal que realiza la Dirección General de la Coordinación de Compilación de Sistematización y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se realiza a partir de la introducción de datos generales relacionados con el tópicico que se menciona por este Pleno, por lo que si en el presente asunto únicamente no se modificó el tema de manera sustancial y únicamente se precisa con mayor exactitud la *ratio* que se dilucidará, es que se estima que no resulta necesario reponer el procedimiento para solicitar de nueva cuenta al Máximo Tribunal una verificación por cuanto a la solución del referido tema.

**273. NOVENO.—Existencia o inexistencia de la contradicción de criterios.**

A efecto de verificar la existencia o no de la contradicción de criterios, resulta conveniente precisar que sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se configura cuando los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos implicados en la denuncia, examinan temas jurídicos esencialmente iguales, incluso cuando parten de aspectos fácticos distintos, frente a los cuales adoptan posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones contenidos en las sentencias respectivas.

**274.** Dicho criterio está reflejado en la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 164120, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010 publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXII, de agosto de 2010, página 7, de título y contenido siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales



**275.** A su vez, ilustra a este Pleno Regional, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de la Primera Sala del Alto Tribunal, con registro digital: 165077, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."<sup>17</sup>

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."

<sup>17</sup> Jurisprudencia 1a./J. 22/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXI, marzo de 2010, página 122 de título y contenido siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los



**276.** Conforme a las jurisprudencias reproducidas, para que exista la contradicción de criterios es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

**277.** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

**278.** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

**279.** 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.

**280.** Así, las cuestiones fácticas aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de criterios no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, puesto que conllevaría una revisión de los juicios o recursos

---

ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."





fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

**281.** Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia 2a./J. 94/2000, con registro digital: 190917, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."<sup>18</sup>

**282.** En ese sentido, conforme a la *ratio decidendi* de los criterios previamente precisados, si existe contradicción entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado, al resolver el recurso de queja Q.A. 139/2022, y el Tercer Tribunal Colegiado, al dirimir el recurso de queja 1/2023, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

<sup>18</sup> Jurisprudencia 2a./J. 94/2000, con registro digital: 190917, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, Noviembre de 2000, página 319, de título y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY. Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."



**283.** Lo anterior, en razón de que respecto al primer requisito enunciado, consistente en el ejercicio interpretativo y arbitrio judicial, se satisface este requisito, porque los Tribunales Colegiados de Circuito al resolver los recursos de queja referidos se pronunciaron respecto a la procedencia de la suspensión provisional en relación con la no contravención a disposiciones de orden público y al interés social, para paralizar los efectos y consecuencias del acto de aplicación de las diversas fracciones previstas en el artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, que facultan a la Unidad de Inteligencia Financiera estatal de esa dependencia, para requerir información relativa a la contabilidad y demás documentos o informes.

**284.** En cuanto al segundo requisito consistente en el punto de disenso y diferendo de criterios interpretativos, se advierte la contraposición entre los criterios de los tribunales contendientes, porque llegaron a posiciones encontradas.

**285.** Lo anterior resulta así, en atención a que uno de ellos estimó que no procedía conceder la suspensión provisional, porque con ello se contravendrían disposiciones de orden público y el interés social, ya que se impediría a la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, ejercer sus facultades de revisión y comprobación de investigación de hechos realizados con recursos presumiblemente ilícitos.

**286.** En tanto que el diverso órgano colegiado estableció que sí era procedente conceder la medida suspensiva, porque no se contravendrían disposiciones de orden público ni se produciría un perjuicio al interés social, dado que si bien era cierto que la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, tiene facultades para requerir información contable con la finalidad de investigar hechos ilícitos, lo cual tiene como objetivo combatir las estructuras patrimoniales y económicas de la delincuencia; también lo era que ello no significaba que la persona física o moral requerida haya incurrido en una conducta delictiva, ni se impedía al Ministerio Público ejercer sus facultades de investigación.

**287.** Lo que evidencia que entre los órganos jurisdiccionales referidos existe un diferendo concerniente a verificar si se contravienen disposiciones de orden



público y el interés social, cuando se solicita dicha medida cautelar para paralizar los efectos y consecuencias del acto de aplicación de las diversas fracciones previstas en el artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, que facultan a la Unidad de Inteligencia Financiera estatal de esa Secretaría, para requerir información relativa a la contabilidad y demás documentos o informes.

**288.** En consecuencia, es existente la contradicción de criterios entre los sostenidos por el Segundo Tribunal Colegiado, al resolver el recurso de queja Q.A. 139/2022, y el Tercer Tribunal Colegiado, al dirimir el recurso de queja Q.A. 1/2023, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

**289. DÉCIMO.—Estudio.** De conformidad con los artículos 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo,<sup>19</sup> este Pleno Regional determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustentará en esta ejecutoria.

**290.** Previo a emprender el análisis del tema que comprende el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, se estima necesario indicar que resulta un hecho público y notorio en términos del artículo 88<sup>20</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, en términos de su artículo 2o.<sup>21</sup> que la norma respecto de la que se analizara la procedencia de la suspensión en la presente contradicción de criterios estuvo vigente en dos mil veintidós y fue abrogada en dos mil veintitrés, toda vez que

<sup>19</sup> **Artículo 225.** La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los plenos regionales o entre los tribunales colegiados de circuito, en los asuntos de su competencia."

**Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por: ...

"... Los plenos regionales cuando deban dilucidarse criterios contradictorios entre los tribunales colegiados de circuito de la región correspondiente. ..."

<sup>20</sup> **ARTICULO 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

<sup>21</sup> **Artículo 2o.** El juicio de amparo se tramitará en vía directa o indirecta. Se substanciará y resolverá de acuerdo con las formas y procedimientos que establece esta Ley.

"A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho."



así se desprende de la publicación de quince de mayo de dos mil veintitrés del Periódico Oficial de Nuevo León.

**291.** Sin embargo, aun cuando la normativa a analizar quedó abrogada, es procedente hacer el análisis correspondiente atendiendo a que es posible que existan asuntos respecto de la misma norma que aún se encuentren pendientes de resolución; de ahí que sea procedente realizar el estudio correspondiente.

**292.** Lo anterior robustece la conveniencia de resolver la contradicción de criterios por analogía, al tenor de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 87/2000 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 191093, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE RESOLVERSE, AUNQUE DIMANE DE LA INTERPRETACIÓN DE PRECEPTOS LEGALES DEROGADOS, SI SU CONTENIDO SE REPITIÓ EN LOS VIGENTES."<sup>22</sup>

**293.** A pesar de que los criterios divergentes deriven del examen de disposiciones legales o reglamentarias que ya no se encuentran en vigor, por haber sido derogados o abrogados los ordenamientos a que pertenecen, es necesario resolver la contradicción de criterios, porque existe la posibilidad de que las hipótesis normativas, cuya interpretación por los Tribunales Colegiados de Circuito dio lugar a la contradicción de criterios, puede ser repetida en otros ordenamientos o en diversos casos análogos, máxime si se tiene presente que la solución de estos casos tiene como finalidad fijar criterios que conservan vigencia y utilidad en la preservación de la seguridad jurídica.

<sup>22</sup> Jurisprudencia 2a./J. 87/2000 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 191093, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, Septiembre de 2000, página 70, de título y contenido siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE RESOLVERSE, AUNQUE DIMANE DE LA INTERPRETACIÓN DE PRECEPTOS LEGALES DEROGADOS, SI SU CONTENIDO SE REPITIÓ EN LOS VIGENTES. A pesar de que los criterios divergentes deriven del examen de disposiciones legales o reglamentarias que ya no se encuentran en vigor, por haber sido derogados o abrogados los ordenamientos a que pertenecen, es necesario resolver la contradicción de tesis denunciada en el caso de que los ordenamientos vigentes, que sustituyeron a aquéllos repitan, en lo esencial, las hipótesis normativas cuya interpretación por los Tribunales Colegiados de Circuito o por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio lugar a la contradicción de tesis, puesto que este proceder tiende a fijar criterios que conservan vigencia y utilidad en la preservación de la seguridad jurídica."



**294.** De igual manera es aplicable, por analogía, la tesis P. VIII/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 189999, de encabezado: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE AUN CUANDO LA NORMA INTERPRETADA POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO HAYA SUFRIDO UNA REFORMA, SI ÉSTA NO MODIFICÓ SU ESENCIA."<sup>23</sup>

**295.** En efecto, no es dable concluir que es inexistente una contradicción de criterios, cuando la norma legal que interpretaron los tribunales y que los llevó a conclusiones discrepantes, sufre una reforma que la derogó o la abrogó, en tanto que subsiste la divergencia de criterios que requiere ser superada a través del pronunciamiento del órgano competente que anteriormente era la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ahora también lo son los Plenos Regionales.

**296.** Establecido lo anterior, es conducente abordar el tema relativo a la presente contradicción de criterios, conforme a lo que se expone a continuación.

**297.** En ese sentido, resulta preponderante reiterar que para dar solución al tema en contradicción, es necesario poner de relieve que conforme la *ratio decidendi* de las ejecutorias en contienda y verificada la existencia de la contradicción de criterios, específicamente por cuanto hace al punto de controversia, el estudio en la presente contradicción se centra en determinar si se vulneran disposiciones de orden público y el interés social, para paralizar los efectos y consecuencias del acto de aplicación de diversas fracciones del artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, que facultan a la Unidad de Inteligencia Financiera estatal para

---

<sup>23</sup> Tesis P. VIII/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 189999, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, Abril de 2001, página 322, de rubro y contenido siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE AUN CUANDO LA NORMA INTERPRETADA POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO HAYA SUFRIDO UNA REFORMA, SI ÉSTA NO MODIFICÓ SU ESENCIA. No es dable concluir que es inexistente una contradicción de tesis, cuando la norma legal que interpretaron los tribunales y que los llevó a conclusiones discrepantes, sufre una reforma que sólo modificó en parte la terminología empleada, pero no la esencia del precepto, en tanto que se entiende que si el contenido sustancial se mantiene, subsiste la divergencia de criterios que requiere ser superada a través del pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



requerir información relativa a la contabilidad y demás documentos o informes, a fin de que en su caso sea procedente o no la suspensión provisional.

**298.** Siguiendo esa línea argumentativa, si la solución a la presente contradicción de criterios se centra en determinar si procede o no la suspensión provisional, en relación con la no contravención a disposiciones de orden público y al interés social, resulta conducente establecer lo que se debe entender por tales conceptos, para posteriormente determinar si en el caso procede la paralización de los efectos y consecuencias respecto del acto de aplicación de diversas fracciones del artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, que facultan a la Unidad de Inteligencia Financiera estatal para requerir información relativa a la contabilidad y demás documentos o informes.

**299. No contravención a disposiciones del orden público ni al interés social.**

**300.** En principio, resulta necesario tener presente el contenido de los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos numerales 128, 147 y 148 de la Ley de Amparo, que establecen la procedencia de la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo, conforme a lo siguiente:

**301.** "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: ...

**302.** "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."

**303.** "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:

**304.** "I. Que la solicite el quejoso; y

**305.** "II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

**306.** "La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.

**307.** "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.

**308.** "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."

**309.** "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.

**310.** "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.

**311.** "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."

**312.** "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.

**313.** "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."

**314.** De las normas reproducidas se advierte que 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.

**315.** 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.

**316.** Además, en los juicios de amparo en los que se reclame una norma general con motivo del primer acto de aplicación –como en los asuntos orden





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 en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación.

**317.** 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.

**318.** Así, a partir del ejercicio interpretativo del 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".

**319.** 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 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.

**320.** El criterio mencionado está contenido en la jurisprudencia 1a./J. 70/2019 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, Diciembre de 2019, Tomo I, página 286, con registro digital: 2021263, del tenor literal siguiente:

**321.** "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."

**322.** De la misma forma, 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.), verificable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Junio de 2017, Tomo II, página 1436, con registro digital: 2014400, de título y texto siguientes:



**323.** "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."



**324.** Ahora, 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 del Alto 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–*.

**325.** 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.), localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, Diciembre de 2022, Tomo II, página 1414, con registro digital: 2025672, que se transcribe a continuación:

**326.** "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.)].

**327.** "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 determinación sobre la ratificación o se resuelve el asunto en lo principal. Decisión que fue impugnada mediante recurso de revisión.

**328.** "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.

**329.** "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.'."

**330.** 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.

**331.** Sobre el tema, se citan los criterios 1a./J. 70/2019 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 2021263, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época. Libro 73, diciembre de 2019, Tomo I, página 286 y P./J. 15/96 del Pleno del Alto Tribunal, con registro digital: 200136, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 16, de contenido siguiente:

**332.** "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 de-



recho 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."

**333.** "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 reclama-



dos, 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."

**334.** 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.

**335.** 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.

**336.** 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.

**337.** El criterio en cuestión 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, que es del tenor literal siguiente:

**338.** "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."

**339.** 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 todos los ordenamientos generales y sus porciones normativas –en sentido amplio– participan en mayor o menor medida de esas características.



**340.** 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.

**341.** 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.

**342.** 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:

**343.** "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."

**344.** 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:

**345.** "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."

**346.** Asimismo, conviene mencionar que similares consideraciones sostuvo este Pleno Regional al resolver la contradicción de criterios 115/2023, en sesión



de veinticinco de mayo de dos mil veintitrés, en relación con el orden público y el interés social conforme a lo siguiente:

**347.** "... El artículo 138 del mismo ordenamiento jurídico 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.

**348.** "Y, para el supuesto de los juicios de amparo promovidos en contra de normas generales, el artículo 148 de la ley de la materia dispone que tratándose 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.

**349.** "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 jurisprudencial<sup>24</sup> que dice:

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

**351.** "Por disposiciones de orden público debe 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.

**352.** "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.

<sup>24</sup> Tesis [J.]: 522 de la Segunda Sala, *Apéndice de 1995*, Séptima Época, Tomo VI, parte SCJN, p. 343, Reg. digital: 394478.



**353.** "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.

**354.** "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, 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:

**355.** "... 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 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.

**356.** "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, mien-



tras 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.

**357.** "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 infliere un daño que de otra manera no resentiría ...'

**358.** "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,<sup>25</sup> de rubro: 'SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.'

**359.** "En la ejecutoria respectiva, el Alto Tribunal destacó que siguiendo la doctrina,<sup>26</sup> 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

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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>.



las posibilidades de que la sentencia pueda reconocer la existencia del derecho, como se aprecia de la reproducción de la parte que dice:

**360.** "... 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.

**361.** "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.

**362.** "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 cuestionable. 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.

**363.** "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.

**364.** "Como apunta Piero Calamandrei en su *Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares*, página 76, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1945:



**365.** "«...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.»

**366.** "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. ...'

**367.** "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:

**368.** "... De lo expuesto pueden extraerse las siguientes conclusiones:

**369.** "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.

**370.** "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.

**371.** "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.

**372.** "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.

**373.** "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.

**374.** "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. ...'

**375.** "En el mismo sentido, el Máximo Tribunal, al emitir la ejecutoria de la cual derivó la tesis jurisprudencial P./J. 16/96<sup>27</sup> 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

<sup>27</sup> Tesis [J.]: P./J. 16/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, abril de 1996, p. 36. Reg. digital: 200137.



probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, como se aprecia de la siguiente reproducción:

**376.** "... La apariencia de la existencia del derecho es un presupuesto que condiciona la admisibilidad de la medida y apunta a una credibilidad objetiva y sería 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.

**377.** "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».

**378.** "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 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.



**379.** "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.

**380.** "Diversos autores concuerdan en la asimilación de la suspensión del acto reclamado, con las medidas cautelares, entre ellos ...

**381.** "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.

**382.** "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. ...'

**383.** "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.

**384.** "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 de rubro: 'SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APA-



## RIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.'

**385.** "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:

**386.** "... 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.

**387.** "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.

**388.** "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 suspensivo 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.

**389.** "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.

**390.** "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. ...'

**391.** "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.),<sup>28</sup> 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 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.

**392.** "Recientemente, en la ejecutoria de la cual derivó la tesis jurisprudencial P./J. 19/2020 (10a.), de rubro: '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.', la Suprema Corte de Justicia de la Nación esclareció que de acuerdo con el texto constitucional y ley reglamentaria vigentes, el otorgamiento de la suspensión no está condicionado a la demostración de que la parte quejosa sufra

<sup>28</sup> Tesis [J.]: P./J. 5/2022 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, libro 17, tomo I, septiembre de 2022, p. 9. Reg. digital: 2025294.



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:

**393.** "... 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».

**394.** "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.

**395.** "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. ...

**396.** "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.

**397.** "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 de 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.

**398.** "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».

**399.** "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.

**400.** "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.' ..."

**401.** En ese contexto, 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.

**402.** Cabe agregar que, como ya se destacó anteriormente, la circunstancia de que las disposiciones refieran que son de orden público e interés social, no obsta para estimar improcedente la medida cautelar, ya que todas las normas (en sentido amplio) participan en mayor o menor medida de esas características.

**403.** Al respecto, se debe tener presente que si bien la estimación de si una norma es o no de orden público en principio corresponde al legislador al emitir el ordenamiento respectivo, no es ajeno a la función de los juzgadores determinar su existencia en los casos concretos que se someten a su jurisdicción.

**404.** 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.

**405.** Así, conviene tener presente que sobre la figura de la suspensión en el juicio de amparo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 17/2000-PL en sesión de veintisiete de febrero de dos mil uno, sostuvo que etimológicamente, la palabra suspensión deriva del latín "*suspensio, suspensionis*", que es la acción y efecto de suspender.

**406.** A su vez, refirió que el verbo "suspender", del latín "*suspendere*", en una de sus acepciones, significa: "detener o diferir por algún tiempo una acción u obra".

**407.** En ese contexto indicó que aplicado dicho concepto 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 pudieran causarle la ejecución del acto que reclama, no se realicen.





**408.** Luego, refirió que en cuanto a la naturaleza de la suspensión debía entenderse 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.

**409.** Por tanto, precisó que 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 pudieran ocasionarle; así, en virtud de la suspensión, el acto que se reclama queda en suspenso, mientras se decide si es violatorio de la Constitución; lo que implica que 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 en tanto se resuelva el juicio de garantías.

**410.** Cabe destacar que en la ejecutoria referida se analizó el contenido de la abrogada Ley de Amparo; sin embargo, se estima que el contenido de la ejecutoria traída a contexto, sirve para exponer los conceptos previamente señalados relativos a la no contravención a disposiciones de orden público y al interés social.

**411.** En ese contexto, de lo establecido por el Alto Tribunal en la ejecutoria previamente sintetizada, se puede concluir lo siguiente:

**412.** - Que el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal consagra a favor de los quejosos la prerrogativa consistente en la suspensión de los actos reclamados, dejando amplio margen de libertad al legislador secundario para fijar



los casos y las condiciones correspondientes para su otorgamiento, además señala que los criterios orientadores para tal efecto, deben atender a la naturaleza de la violación alegada, a la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir tanto el agraviado como el tercero perjudicado con la ejecución de los actos reclamados y al interés público o sea cuando la sociedad está interesada en la subsistencia de los actos tildados de inconstitucionales.

**413.** - Que por su naturaleza, la suspensión 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; de aquí que su objeto sea 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.

**414.** - Que 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.

**415.** Resulta importante destacar que actualmente la Ley de Amparo vigente prevé en su artículo 128, los requisitos y condiciones que se deben de cumplir para la procedencia de la medida suspensiva, conforme a lo siguiente:

**416.** "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:

**417.** "I. Que la solicite el quejoso; y



**418.** "II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público."

**419.** En ese orden, como se aprecia de la anterior transcripción el legislador federal en la Ley de Amparo vigente, eliminó el requisito contenido en el artículo 124 de la abrogada ley de la materia, consistente en que se trate de actos de difícil reparación los daños y perjuicios.

**420. Determinación del criterio que debe prevalecer como jurisprudencia. En relación con la procedencia de la suspensión provisional, respecto de los efectos derivados del acto de aplicación de las diversas fracciones previstas en el artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, que prevé diversas facultades a la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica local.**

**421.** Puntualizados los aspectos relevantes de la suspensión en el juicio de amparo, específicamente respecto a la condición para su concesión de no contravención al orden público y al interés social, conviene reiterar que en los asuntos en contienda, los tribunales colegiados se pronunciaron sobre la procedencia de la suspensión provisional respecto del acto de aplicación de diversas fracciones del artículo 28<sup>29</sup> del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería

<sup>29</sup> "ARTÍCULO 28. Además de las señaladas en el artículo 6, la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica Estatal tiene las siguientes facultades:

"I. Generar, obtener, analizar y consolidar información financiera, fiscal y patrimonial de las personas físicas y morales, para la investigación de hechos presumiblemente ilícitos que produzcan en las personas un beneficio o incremento económico injustificable, que hayan participado en operaciones con recursos de procedencia ilícita o que incurran en alguno de los delitos comprendidos en el Código Fiscal del Estado, con la finalidad de aportar la información a las autoridades competentes, pudiendo iniciar la investigación de oficio o en razón de la información que le sea proporcionada por particulares, denuncias anónimas o de la información que le sea proporcionada por las autoridades de la Administración Pública del Estado cuando, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, tengan conocimiento de hechos presumiblemente ilícitos;

"II. Emitir lineamientos para agrupar y jerarquizar, por niveles de riesgo, la información que obtenga y genere;

"III. Coordinarse con las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado, en los asuntos de su competencia, así como celebrar e implementar acuerdos o convenios con aquéllas, para el intercambio de información;



"IV. Requerir a las dependencias, órganos político-administrativos, unidades administrativas, órganos desconcentrados, fideicomisos públicos, organismos públicos descentralizados, y demás entidades de la Administración Pública del Estado, de la Federación y de los municipios, la información y documentación necesaria para el ejercicio de las atribuciones que se le confieren en este Reglamento, y que proporcionen, en los términos y plazos establecidos por la propia unidad, los informes y datos que posean con motivo de sus atribuciones. En caso de que se nieguen a proporcionarla de manera oportuna les serán aplicables las medidas de apremio por concepto de multa previstas en el Código Fiscal del Estado;

"V. Promover y gestionar que las entidades que conforman la Administración Pública del Estado y de los municipios, remitan a esta Unidad, las pruebas, constancias, reportes, avisos, documentación, datos, alertas, imágenes, e informes sobre las conductas que en el ejercicio de sus funciones tuvieran conocimiento pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie que pudieran constituir actividades sospechosas dentro del ámbito de su competencia;

"VI. Presentar ante el Ministerio Público denuncias o querellas, por los hechos delictivos que tenga conocimiento con motivo del ejercicio de sus atribuciones, incluyendo los delitos fiscales, en términos del Código Fiscal del Estado; aportando los elementos de prueba con los que cuente con motivo del ejercicio de su función, así como comparecer y representar a la Secretaría y constituirse, si así procede, como coadyuvante de aquél, en el proceso;

"VII. Realizar, en el ámbito de su competencia, el seguimiento y control de los procesos originados por las denuncias y querellas formuladas por la Unidad, en donde se vea involucrado el patrimonio o la Hacienda Pública del Estado, hasta la emisión de la resolución que no admita medio de defensa alguno;

"VIII. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, de las unidades administrativas que le estén adscritas;

"IX. Coordinarse con las autoridades competentes para la práctica de los actos de fiscalización que resulten necesarios con motivo del ejercicio de sus facultades;

"X. Informar a la unidad administrativa competente de la Secretaría, de los hechos que conozca con motivo del ejercicio de sus atribuciones, que puedan constituir posibles delitos u omisiones fiscales y posibles delitos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; y proporcionar a la unidad competente, en su carácter de coadyuvante del Ministerio Público, el apoyo técnico y contable en los procesos penales que deriven de dichas actuaciones;

"XI. Participar, en el ámbito de su competencia, en la formulación, vigilancia cumplimiento de los convenios o acuerdos de coordinación o colaboración suscritos, en los términos de las leyes, reglamentos o acuerdos aplicables;

"XII. Acceder, compilar, explotar, analizar y consolidar la información contenida en las bases de datos con que cuentan los órganos centrales, descentralizados, desconcentrados y paraestatales que conforman la organización de la Administración Pública del Estado, con el fin de generar datos estadísticos, mapas patrimoniales que identifiquen factores de riesgo, así como patrones inusuales en materia financiera, fiscal y patrimonial para el cumplimiento de las atribuciones de la Unidad;

"XIII. Coadyuvar con el Ministerio Público competente para el acopio de información en materia de prevención y combate al delito de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita dentro del territorio del Estado;

"XIV. Recabar, recibir, recopilar e investigar reportes, documentos, informes y operaciones en el comercio electrónico para detectar conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de posibles delitos informáticos o relacionados con el acceso ilícito a sistemas y equipos de informática, con la finalidad de aportar la información a las autoridades competentes.



General del Estado de Nuevo León que prevé diversas facultades a la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica, particularmente por el oficio en el que se les requirió a las partes promoventes información relacionada con su contabilidad y otros documentos.

**422.** Sentado lo anterior, es de mencionarse que la facultad otorgada a la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, de formular a los gobernados requerimientos para que proporcionen la información que sea necesaria para el cumplimiento de las atribuciones de esa Unidad, se relaciona con las atribuciones de dicha autoridad para generar, obtener, analizar y consolidar información financiera, fiscal y patrimonial de las personas físicas y morales, para la investigación de hechos presumiblemente ilícitos, con la finalidad de aportar la información a las autoridades competentes.

**423.** Sobre esa base, la potestad de la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León para requerir información, se enfoca específicamente en investigar y verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales financieras y patrimoniales por los gobernados, esto es, que no se haya cometido conducta ilícita

---

"XV. Informar oportunamente al superior jerárquico de las acciones realizadas en el marco de sus atribuciones;

"XVI. Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, y fedatarios públicos, para que proporción en (sic) su contabilidad y demás datos, documentos o informes, que sean necesarios para el cumplimiento de las atribuciones de la Unidad;

"XVII. Emitir citatorios a personas físicas y morales para que acudan a las oficinas de la Unidad para realizar aclaraciones a informes relacionados con la facultad de la misma;

"XVIII. Realizar las diligencias necesarias para allegarse de información financiera, fiscal y patrimonial, de personas físicas y morales, para el ejercicio de sus atribuciones;

"XIX. Determinar la no presentación de Denuncias o Querellas ante el Ministerio Público, cuando los hechos que tenga conocimiento, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, no tengan apariencia de delito; y,

"XX. Las demás que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones, las que le sean conferidas y las demás que le atribuyan expresamente los reglamentos, disposiciones legales y administrativas.

"Las reuniones, actas, documentos e información que se generen en la Unidad de Inteligencia Financiera Estatal, serán de carácter reservado y confidencial, en los términos de las disposiciones relativas contenidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León."



alguna y en caso de encontrar la comisión de un delito dicha autoridad tiene como deber dar parte a las autoridades competentes para que se continúe la investigación de la comisión de un delito.

**424.** Al respecto, para verificar si procede la suspensión en relación con la condición de no contravención a disposiciones de orden público y el interés social, respecto de las consecuencias que se originen con el acto de aplicación especificado, conviene tener en cuenta que los artículos 16 y 31, fracción IV, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen facultades a las autoridades para practicar actos de molestia relativos al requerimiento de documentos o información contable; así como la obligación de los gobernados de contribuir al gasto público federal, estatal o municipal.

**425.** En ese contexto, si el artículo 16 constitucional prevé la posibilidad de que las autoridades lleven a cabo actos de molestia, como lo es requerir información contable y demás documentos para verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales financieras y patrimoniales, y la Unidad de Inteligencia Financiera estatal fue dotada de dichas atribuciones para llevar a cabo requerimientos de esta índole, dado que su finalidad es verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales financieras y patrimoniales, esto es, que los gobernados no hayan llevado a cabo conductas ilícitas que mermen la hacienda estatal, es patente concluir que existe un interés de la sociedad, consistente en que esta autoridad administrativa pueda ejercer estas atribuciones, a fin de procurar el bienestar social en correlación con la obligación de contribuir al gasto público de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, y de no provocarle un daño al patrimonio de la hacienda pública estatal en caso de que se hayan celebrado contratos con dicha entidad federativa.

**426.** Lo anterior resulta así, en razón de que la sociedad está interesada en que todos los gobernados obligados a cumplir con los tributos y obligaciones financieras adquiridas que reciban recursos públicos, lo hagan de manera correcta y legal, dado que no hacerlo, es en detrimento de la sociedad que ve mermadas las arcas estatales, por ende, si el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León prevé facultades a la Unidad de Inteligencia Financiera local, es patente que su naturaleza obedece a un orden público y a un interés social, consistente en que se aporte adecuadamente



y en su caso se denuncien los actos que posiblemente constituyan delitos como son la evasión fiscal, la defraudación, el enriquecimiento ilícito entre otros.

**427.** En ese contexto, como se expuso previamente, el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, dispone que se concederá la suspensión cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

**428.** Luego, si existe una obligación constitucional en el numeral 31, fracción IV, que establece la obligación de los gobernados de contribuir al gasto público, y en el presente caso se prevén en el artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, diversas facultades a la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica para verificar el debido cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes y la no comisión de actos ilícitos en perjuicio de la recaudación de ingresos que el Estado requiere para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, es evidente que de concederse la suspensión provisional para paralizar el acto de aplicación de dichas facultades contravendría el orden público.

**429.** De igual manera, de otorgarse la suspensión en contra del acto de ejecución de las normas que facultan a la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica local resultaría en perjuicio de la sociedad, puesto que el interés social radica en que las autoridades verifiquen el correcto cumplimiento y observancia de las normas relativas al cumplimiento de obligaciones fiscales financieras y patrimoniales, así como, en su caso, la denuncia de actos ilícitos cometidos en detrimento de la hacienda pública, a efecto de que el Estado pueda hacer frente a las diversas necesidades colectivas.

**430.** Con base en lo anterior, no procede el otorgamiento de la medida cautelar para suspender los efectos y consecuencias del acto de aplicación de diversas fracciones del artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, que facultan a la Unidad de Inteligencia Financiera estatal para requerir información relativa a la contabilidad y demás documentos o informes, en virtud de que no se reúne el requisito previsto en la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión, relativo a que sólo se debe decretar la medida cautelar cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.



**431.** Por tanto, debe colegirse que respecto de las consecuencias del acto de aplicación de diversas fracciones del artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, que facultan a la Unidad de Inteligencia Financiera estatal para requerir información relativa a la contabilidad y demás documentos o informes, no es susceptible conceder la suspensión, dado que dicho otorgamiento produciría afectación al interés social y la contravención a disposiciones de orden público, puesto que en virtud de esa suspensión se permitiría a los quejosos evadir las facultades de verificación por parte de las autoridades hacendarias para que éstas pudieran determinar si incumplieron con sus obligaciones fiscales financieras y patrimoniales, esto es, se afectaría el ejercicio de las facultades que tienen legalmente encomendadas, lo que traería como consecuencia la paralización del procedimiento de comprobación e investigación respectivo, cuyo objeto es determinar el debido acatamiento de las disposiciones en materia fiscal de los gobernados y, en su caso, la denuncia ante el incumplimiento de éstas en aras del interés social y orden público.

**432.** En otras palabras, de concederse la suspensión de referencia se impediría determinar si los gobernados cumplieron o no con sus obligaciones de contribuir correctamente al gasto público exento de actos ilícitos, lo cual atentaría al orden público e interés social, dado que se evadiría la finalidad perseguida en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

**433.** Resulta aplicable a lo resuelto en la presente contradicción de criterios, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 84/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 166779, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, Julio de 2009, página 457, de rubro y texto siguientes:

**434.** "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. NO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE COMPROBACIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Es improcedente conceder la suspensión solicitada contra la ejecución de los actos de fiscalización previstos en el referido precepto legal que, en ejercicio de las facultades de comprobación, ejerzan las autoridades fiscales, pues su finalidad es verificar que los gobernados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar omisiones o créditos fiscales, así como comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a la autoridad hacendaria, en





virtud de no satisfacerse el requisito contemplado en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, consistente en que no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Lo anterior es así, pues la sociedad está interesada en la prosecución y conclusión de estos procedimientos administrativos, a efecto de que el Estado pueda hacer frente a las necesidades colectivas."

**435.** Finalmente, en virtud de que la presente contradicción de criterios únicamente se ocupó de determinar la procedencia de la suspensión provisional, en relación con la condición de no contravención al orden público y al interés social, respecto del acto de aplicación de diversas fracciones del artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, que facultan a la Unidad de Inteligencia Financiera estatal para requerir información relativa a la contabilidad y demás documentos o informes, no resulta conducente establecer si se debe negar o conceder la medida suspensiva, puesto que aun ante las consideraciones aquí expuestas corresponde al juzgador que conozca del caso ponderar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora para emitir la determinación conducente.

**436.** De conformidad con lo razonado y atento a lo establecido en el artículo 195 de la Ley de Amparo, se determina que debe regir con carácter de jurisprudencia el criterio sostenido en los párrafos que anteceden.

**437.** Con base en esas consideraciones, se concluye que no se colma la condición de no contravención al orden público y al interés social, cuando se solicita la suspensión respecto de los efectos y consecuencias del acto de aplicación de diversas fracciones del artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, que facultan a la Unidad de Inteligencia Financiera estatal a requerir la información relativa a la contabilidad y demás documentos o informes a los contribuyentes.

**438.** En consecuencia, por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE:

**439. PRIMERO.**—Es existente la contradicción de criterios entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.



**440. SEGUNDO.**—Debe prevalecer, con el 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, conforme a las consideraciones expuestas en último considerando del presente fallo, en los términos ahí expuestos.

**441. Notifíquese;** remítanse testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; sin que haya lugar a devolver los autos correspondientes, toda vez que el presente asunto se tramitó de manera electrónica por interconexión; asimismo, háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno de este Pleno Regional; y, en su oportunidad, archívese el asunto como concluido.

**442.** Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firman los integrantes del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos (Presidenta), la Magistrada Rosa Elena González Tirado contra algunas consideraciones, y el Magistrado Gaspar Paulín Carmona (Ponente), quien formula voto concurrente, y el Secretario del Pleno, Gustavo Ruiz Cabañas Martínez, quien autoriza y da fe.

**El cinco de enero de dos mil veinticuatro, el licenciado Gustavo Ruiz Cabañas Martínez, Secretario (a), con adscripción en el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 71/2022 (11a.) y 1a./J. 70/2019 (10a.) y aisladas I.4o.A.39 K (10a.) y 2a. LXXI/2017 (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, 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas, 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas y 2 de junio de 2017 a las 10:08 horas, respectivamente.



La parte conducente de las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 115/2023 (acumulada a la 111/2023) y 17/2000-PL citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de agosto de 2023 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo IV, agosto de 2023, página 3375, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 268, con números de registro digital: 31664 y 7115, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de marzo de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Magistrado Gaspar Paulín Carmona, en la contradicción de criterios 204/2023, suscitada entre los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

Respetuosamente me permito expresar que, aunque comparto el sentido plasmado en el presente fallo, difiero en la metodología empleada al establecer que a pesar de que se consideró la existencia de una afectación al orden público e interés social, se mencionó que corresponderá al juzgador ponderar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, cuando el estudio de esas ficciones jurídicas es excluyente.

En efecto, el criterio que ha sostenido la mayoría en cuanto al empleo de esa metodología surgió de la interpretación realizada de la jurisprudencia P./J. 15/96<sup>30</sup> del Alto Tribunal del País, del cual en su intelecto no deriva la afirmación de que la suspensión debe negarse si existe afectación al orden público y al interés social, sino lo que indica es que debe negarse si esa afectación, existiendo, es mayor al daño sufrido por el particular en su derecho, deducción que no comparto por lo siguiente:

La jurisprudencia de referencia derivó de una contradicción de tesis (ahora criterios) en la que el tema a dilucidar consistió en determinar si para resolver respecto de la concesión de la suspensión era factible, sin dejar de observar los requisitos

<sup>30</sup> "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 APRECIA-CIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.", cuyos datos de localización son los siguientes: Registro digital: 200136. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo III, Abril de 1996, página 16. Tipo: Jurisprudencia.



contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo –vigente en ese entonces–, hacer una apreciación de carácter provisional de la inconstitucionalidad del acto reclamado, de conformidad con las siguientes consideraciones.

"CUARTO. Existe contradicción entre las tesis sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, al fallar los amparos especificados en los considerandos segundo y tercero de esta resolución.

"Mientras que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sustenta el criterio mayoritario de que procede conceder la suspensión de los actos reclamados si el juzgador, sin dejar de observar los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, considera que los actos son aparentemente inconstitucionales; el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, por su parte, sostiene que a fin de decidir la procedencia o improcedencia de la suspensión definitiva de los actos reclamados, sólo puede atenderse al hecho de que aparezca demostrada la existencia de los actos reclamados y de que, en su caso, se reúnan los requisitos del artículo 124 de la ley de la materia, ya que hacer cualquier pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados a la luz de los conceptos de violación contenidos en la demanda de amparo, implica resolver cuestiones de fondo que atañen a la sentencia que resuelve el amparo, toda vez que la materia de la suspensión difiere de la del juicio de garantías, por lo que al decidirse sobre ésta no pueden estudiarse cuestiones que se refieren al fondo del amparo.

"Para mayor comprensión de la presente contradicción conviene destacar los argumentos en que se funda la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

"En dicha sentencia se resalta en primer término el objeto de la suspensión del acto reclamado: mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que la motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el quejoso la protección de la Justicia Federal.

"Posteriormente, la referida sentencia funda su tesis en dos presupuestos inherentes a toda medida cautelar: el *fumus boni iuris*; y el de *periculum in mora*; así como en lo dispuesto por el artículo 107, fracción X, primer párrafo, constitucional en cuanto previene que para el otorgamiento de la suspensión se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada.

"Precisado lo anterior, se hace necesario determinar el alcance de esos presupuestos, así como el del requisito constitucional mencionado.



"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 cuestionable. 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.

"Expuesto lo anterior, se pasa al examen del requisito que para conceder la suspensión del acto reclamado, exige el artículo 107, fracción X, primer párrafo, constitucional, consistente en la naturaleza de la violación alegada, puesto que, como se ha dejado establecido, la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se funda también en la interpretación de ese precepto constitucional.

"Según se ha mencionado, conforme con lo dispuesto por el artículo 107, fracción X, constitucional, los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y con las garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta 'la naturaleza de la violación alegada', **la dificultad de reparación de daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.**

**"Conforme con ese numeral debe sopesarse la naturaleza de la violación con el perjuicio al agraviado y a los terceros, si los hay, y con el interés social. Las decisiones que se tomen dependerán en nuestro amparo, del examen comparativo que de dichos elementos se haga, en el entendido de que el análisis de la naturaleza de la violación alegada implica el de sus características, su importancia, su gravedad y, sobre todo, su trascendencia social.**

"Efectivamente, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende al del concepto de violación aducido por el quejoso: implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia.

"Al efecto, conviene señalar que para Ricardo Couto, en su 'Tratado Teórico Práctico de la Suspensión de Amparo', Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, página 49:

"... Este precepto viene a cambiar radicalmente el mecanismo de la suspensión, al introducir, para sus condiciones de procedencia, un nuevo elemento de estudio,



el de la naturaleza de la violación alegada ... esto es, su carácter, su peculiaridad, su importancia, su gravedad, su trascendencia social, para derivar de ese estudio si existe interés de la sociedad que impida que el acto reclamado sea suspendido; el estudio del Juez debe ser el resultado de un estudio en conjunto de la violación, el perjuicio individual y el interés social, y ese estudio, por la fuerza misma de las cosas, tiene que llevar a la apreciación del acto reclamado.

"De este modo, si del examen que se haga de la violación resulta que no hay datos que comprueben su existencia, la suspensión deberá negarse; **si en cambio, la violación existe, la labor del Juez consistirá en estudiar, bajo todos sus aspectos, la naturaleza de la violación en relación con el interés social, y si de ese estudio se destaca el predominio del interés respecto de la violación misma, la suspensión deberá negarse.**'

"Posteriormente ese autor señala que: '... El Juez, sin hacer consideraciones concretas sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, cosa que el estado que guarda la legislación todavía no lo permite, dictará una resolución que armonizará, en lo posible, la suspensión con los fines del amparo'.

"En apoyo a tales consideraciones, Ricardo Couto señala algunos ejemplos de prejuicio en algunas materias, destacando al juicio ejecutivo y algunos casos de suspensión de oficio, que sólo se explican, según el tratadista mencionado, admitiendo que *prima facie* el acto reclamado se presume, o lo que es lo mismo se juzga anticonstitucional.

"Agrega el autor mencionado que criterio semejante 'debería' servir de base para el ejercicio del arbitrio judicial en los tres géneros restantes de suspensión, a saber: la de oficio; la otorgable sin fianza a petición de parte; y la que sólo procede a petición de parte con el requisito de la fianza. Al efecto destaca diversos ejemplos en los cuales, *prima facie*, los actos son 'manifiesta o evidentemente inconstitucionales', y subraya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en infinidad de casos ha concedido suspensiones fundándose en la inconstitucionalidad de los actos reclamados.

"Sobre esas bases, como se sostiene en la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la Ley de Amparo prevé medidas que conllevan un adelanto de la efectividad de la sentencia de fondo, lo cual, por regla general, es inherente a toda medida cautelar.

"Así es, desde que el gobernado obtiene la suspensión de los actos reclamados, se detienen los perjuicios que se le están ocasionando.



"Es verdad que el objeto de la suspensión del acto reclamado no es otro que el de mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que la motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el quejoso la protección de la Justicia Federal.

"A lo anterior hay que agregar, que también tiene como finalidad evitar al agraviado los perjuicios que la ejecución del acto reclamado pudiera ocasionarle.

"Si la suspensión de oficio responde a un criterio que vincula la procedencia de la suspensión con la manifiesta inconstitucionalidad del acto o con su irreparabilidad y la urgencia de que se decrete la medida (*periculum in mora*); la suspensión a petición de parte requiere la solicitud del agraviado (cuyo examen implica el de la apariencia del derecho), y también requiere que se acredite la difícil reparación de los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto (peligro en la demora). **Si se cumplen tales requisitos, y no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, la medida debe concederse en los términos establecidos por la Ley de Amparo.**

"Como se advierte, los fundamentos de la suspensión de oficio se vinculan con el interés de la sociedad en dicha medida. Los Jueces deben concederla aunque el interesado no la solicite. La manifiesta inconstitucionalidad del acto reclamado y el riesgo de un daño extremo e irreparable motivan la concesión de la suspensión de oficio, aun cuando esta medida no sea solicitada por el quejoso.

"No sucede lo mismo en relación con la suspensión a petición de parte. Si su objetivo es el de evitar perjuicios al agraviado con la ejecución del acto reclamado en tanto se resuelve la sentencia definitiva, la ley condiciona la concesión del beneficio a la voluntad del interesado. La petición de parte es un requisito de procedencia de la medida, y su examen implica generalmente el de la apariencia del derecho, que puede traducirse en el examen del interés o de la titularidad del quejoso para promover la medida. Efectivamente, en determinados casos se hace necesario un examen preliminar del derecho invocado para los únicos efectos de la suspensión.

"Es indudable que tales hipótesis constituyen una clara aplicación del principio de la apariencia del buen derecho, aplicación que también se presenta en tratándose de terceros extraños a juicio que deben justificar, aunque sea de manera presuntiva, su interés en que se conceda la suspensión, lo que necesariamente





lleva a un examen de la presunta existencia del derecho, sin que se anticipe apreciación alguna respecto del fondo del negocio.

"Confirma lo expuesto, el hecho de que para conceder la suspensión debe tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, las que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público. Al respecto se advierte que, por una parte, en la suspensión de oficio el legislador ya considera la naturaleza de la violación alegada (su manifiesta inconstitucionalidad o gravedad) para conceder la medida aun cuando no se solicite; y, por la otra, en la suspensión a petición de parte, el examen de la naturaleza de la violación alegada entraña el de su aparente inconstitucionalidad, toda vez que la naturaleza de la violación alegada se refiere no sólo a su esencia, a su carácter, a su peculiaridad, o su gravedad, sino también, según se ha apuntado, a la apreciación del derecho subjetivo, para los únicos efectos de la suspensión.

"Efectivamente, esa exigencia mira no sólo a determinar si el acto de autoridad es o no suspendible, puesto que entraña ejecución, y a estimar las medidas que han de adoptarse para que la suspensión cumpla eficazmente su cometido: también autoriza el examen preliminar del derecho subjetivo que se señala como violado.

"No pueden pasar inadvertidas para el juzgador, en el incidente de suspensión, las irregularidades legales que contienen los actos reclamados, sin que se asome dicho juzgador en ocasiones a cuestiones propias del fondo del asunto, máxime si de la simple lectura de la demanda, de los informes previos o de las pruebas aportadas, se aprecia a la vista la ilegalidad de los actos reclamados.

**"Ello no pugna con nuestro sistema de amparo. El examen superficial o somero del derecho invocado deriva, en ocasiones, de los requisitos a que la ley sujeta la suspensión. En efecto, para apreciar el perjuicio que se cause al agraviado, es necesario interpretar ese concepto en un sentido jurídico, esto es, relacionando el perjuicio con el derecho de quien lo resiente, y sopesarlo con los otros elementos requeridos, 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 y el interés de la sociedad están por encima del interés particular del afectado.**

"Sin embargo, como se sostiene en la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, no es factible emitir prejulgamiento respecto de cuestiones que conciernen al fondo del asunto.



"El propio Ricardo Couto acepta en la página 50 de su obra citada, que el estado que guarda la legislación impide al Juez de Distrito hacer consideraciones concretas sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que es explicable si se tiene presente que ello implicaría resolver sobre el fondo, lo que sólo puede hacerse en la sentencia de amparo.

"Corroboran lo anterior los casos que se mencionan a manera de ejemplo en la obra citada, y en la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, lo que pone de manifiesto que en la práctica los Jueces de Distrito usualmente se asoman a cuestiones que conciernen al fondo del negocio, lo que constituye una realidad que no puede negarse, realidad que asimismo pone en evidencia que la tesis que aquí se sostiene tiene una aplicación práctica y no sólo teórica.

"En tales hipótesis, el Juez Federal estará, no sólo facultado, sino obligado a abordar esas cuestiones, pero sin perder de vista que su objetivo no es otro que el de establecer si se satisfacen los requisitos del precepto mencionado, sin hacer pronunciamiento respecto de la inconstitucionalidad del acto reclamado.

"Dichos casos pueden presentarse tanto en la suspensión de oficio como en la suspensión a petición de parte.

"...

"En relación con la suspensión a petición de parte, la sentencia pronunciada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, señala varios casos en los cuales, el juzgador sopesa la ilegalidad, aunque sea preventivamente, del acto reclamado.

"...

"En esos casos, si bien el examen de la naturaleza de la violación alegada se orienta a demostrar la necesidad de la suspensión del acto reclamado, ya para conservar la materia del juicio de garantías, ya para evitar perjuicios al quejoso, los cuales se ponderarán en relación con los que podría sufrir la sociedad al conceder la medida; tal examen se realiza tocando cuestiones que se refieren al fondo del negocio.

"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 ..."**

(Lo resaltado es propio)

De lo anterior importa destacar la conclusión a la que llegó la Suprema Corte en el inciso f), se sustentó en la redacción del artículo 107, fracción X, de la Cons-



titución previo a las reformas de seis de junio de dos mil once, en relación con el artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada,<sup>31</sup> que contemplaba como requisitos para conceder la suspensión: los siguientes: i) la solicitud del agraviado; ii) que no se siguiera perjuicio al interés social, ni se contravinieran disposiciones de orden público; y, iii) fueran de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

Así es, la referida disposición constitucional establecía que los actos reclamados podían ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determinara la ley, para lo cual se tomaría en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que

<sup>31</sup> "Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el agraviado;

"II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión:

"a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes;

"b) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"c) Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario;

"d) 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;

"e) Se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

"f) Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas, y

"g) 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;

"h) Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio en cualquiera de sus fases, previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo en el caso que el quejoso sea ajeno al procedimiento, situación en la que procederá la suspensión, sólo si con la continuación del mismo se dejare irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.

"III. Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

"El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará ..."



podiera sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión originara a los entonces terceros perjudicados, y el interés público.

De lo que se sigue que el juzgador de amparo en el momento de resolver si concedía la suspensión de los actos reclamados, debía verificar, entre otros requisitos, la dificultad de poder reparar los daños y perjuicios que pudiera sufrir el solicitante con la ejecución de los actos reclamados; mandato que también recogía el artículo 124, fracción III, de la Ley de Amparo abrogada al señalar como uno de los tres requisitos para conceder la medida cautelar el de verificar que los daños y perjuicios que se causaran al agraviado con la ejecución de los actos fueran de difícil reparación.

Sin embargo, el análisis jurídico para determinar si es factible conceder la suspensión en el juicio de amparo se modificó 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, cuyo texto es el 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:

"...

(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 éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes; ..."

Como se lee, la actual disposición constitucional ya no ordena que al proveer sobre la suspensión el tribunal de amparo tome en consideración la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, porque la finalidad del Poder Reformador de



la Constitución consistió en que el requisito consistente en la 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.

Es decir, de acuerdo a la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, cuando la parte quejosa solicita la suspensión del acto reclamado, el principal presupuesto de procedencia u otorgamiento al que debe atender el órgano 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 la apariencia del buen derecho y del interés social, pues es este juicio de ponderación la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora.

En ese sentido se pronunció el Pleno del Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis (ahora criterios) 146/2019, en la que determinó 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, ejecutoria que también se trajo a colación en este fallo, cuyas consideraciones son las siguientes:

"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 que el quejoso alega tener interés jurídico.

"Para evidenciar este aserto, conviene destacar que previo a las reformas de seis de junio de dos mil once, el texto de la fracción X del artículo 107 de la Constitución se encontraba redactado así:

"Artículo 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

"...

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en



cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes.'

"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.

"Sin embargo, 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, dicha norma establece:

"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; ...'



"Así, el actual texto constitucional ya no ordena que al proveer sobre la suspensión el tribunal de amparo tome en consideración 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.

"Esta conclusión se corrobora si se atiende a 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 constitucional de que se habla, pues 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.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Exposición de motivos, Cámara de Origen (Senadores), Gaceta legislativa 352, 19 de marzo de 2009.





- "De lo anterior se constata que la eliminación del texto constitucional (específicamente del artículo 107, fracción X) del requisito relativo a la acreditación de *la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado* como presupuesto para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo no es un mero yerro legislativo, sino que obedeció a 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 vez de atender a requisitos rígidos derivados de la ley, se privilegiara la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo.
- "Es decir, de acuerdo a la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución y la interpretación teleológica subjetiva de ese precepto, cuando la parte quejosa solicita la suspensión del acto reclamado, el principal presupuesto de procedencia u otorgamiento al que debe atender el órgano 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 la apariencia del buen derecho y del interés social* pues es este 'juicio de ponderación' la nueva base fundamental de un *sistema equilibrado que permite que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora*.
- "En relación con esto último, conviene tener presente que la 'apariencia del buen derecho' ya ha sido definida previamente por este Alto Tribunal –inclusive así lo reconoce el órgano reformador de la Constitución en la exposición de motivos– y al efecto ha dicho, en síntesis, que la apariencia del buen derecho es un juicio de probabilidad o verosimilitud de la existencia del derecho alegado por la parte quejosa mediante el examen preliminar que se hace del fondo del asunto; de tal modo que conforme a un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado.
- "Así, el órgano legislativo consideró pertinente mantener como parte del contenido de la fracción X del artículo 107 de la Constitución el enunciado normativo relativo a que '*los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria*'; sin embargo, al haber suprimido del texto constitucional el requisito relativo a *la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado* debe concluirse que ello obedeció a que el propósito del Poder Reformador de nuestra Norma Fundamental fue



que dicho requisito ya no se contemplara en la ley reglamentaria como una 'condición' para el otorgamiento de la suspensión.

"Esta última conclusión se confirma si se efectúa una comparación entre la redacción de la Ley de Amparo abrogada y la de la Ley de Amparo vigente a partir del dos de abril de dos mil trece.

"En efecto, el artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada, establecía lo siguiente:

"Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el agraviado.

"II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

"Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión: ...

"III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

"El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará 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.'

"Como se puede apreciar, en el precedente inmediato de la actual Ley de Amparo sí se preveía de manera expresa dentro del artículo que establecía los requisitos para decretar la suspensión (artículo 124) el relativo a '*que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto*'.

"En cambio, la Ley de Amparo vigente, en el artículo 128, 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 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."

"Tal y como se observa, el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para otorgar la suspensión, conservó una redacción y contenido prácticamente idéntico en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la actual legislación de amparo ya no se prevé una fracción III que considere como requisito para decretar la suspensión el *que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto*.

"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.

"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.'*<sup>33</sup>

"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.

"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.

"Para comprender esto último, es menester tomar en cuenta que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias ha referido que la sus-

<sup>33</sup> 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.



pen­sión del acto reclamado en el amparo participa de la naturaleza de las medidas cautelares; consiguientemente, *mutatis mutandis*,<sup>34</sup> le resultan aplicables las reglas de tales medidas.

"Y entre los presupuestos para otorgamiento de las medidas cautelares se encuentran, precisamente, la apariencia del buen derecho (*fumus boni iuris*).<sup>35</sup>

"Esto incluso es reconocido y retomado por el legislador federal en el aludido proceso legislativo que dio origen a la Ley de Amparo vigente, pues ahí se dijo expresamente esto:

"Suspensión del acto reclamado

"En lo concerniente a la suspensión del acto reclamado, se dispone un modelo equilibrado que permite, por un lado que la medida cautelar cumpla con su propósito protector e impida que continúe la posible violación al derecho fundamental, pero por el otro se prevén mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvíen el objetivo central de esta figura.

"...

"Dichos criterios se fueron ape­gando a la teoría de la apariencia de buen derecho y peligro en la demora como elementos para otorgar la suspensión, para lo cual es indispensable un estudio preliminar de la constitucionalidad del acto reclamado. ...<sup>36</sup>

"Así, la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público como aspectos a ponderar para determinar si se otorga o no la suspensión en el juicio de amparo quedaron inmersos en los artículos 128 (previamente transcrito) y 138, ambos de la Ley de Amparo. El precepto referido en último término, en lo conducente, establece:

<sup>34</sup> Haciendo los cambios necesarios.

<sup>35</sup> Bacre, Aldo. *Medidas Cautelares* (Doctrina y jurisprudencia); Ediciones La Rocca, Buenos Aires, 2005. pp.79 a 86.

<sup>36</sup> 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.



"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:

"1. 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; ..."

"Sentado lo anterior, este Tribunal Pleno considera importante destacar que el nuevo diseño normativo de la suspensión en el juicio de amparo presenta un cambio sustancial en comparación con la forma en que se encontraba regulada la suspensión en la Ley de Amparo abrogada.

"Ese cambio sustancial estriba en que, conforme a la Ley de Amparo vigente, la suspensión puede tener dos clases de efectos:

"a) Un efecto conservativo (media conservativa); o

"b) El efecto de una tutela anticipada o anticipatoria, es decir, conforme a la actual Ley de Amparo la suspensión puede tener por efecto el restablecimiento en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado (decisión o tutela anticipada).

"Esto se desprende del contenido del artículo 147 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, 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."



"En la primera parte del segundo párrafo del precepto recién transcrito se encuentran regulados los efectos tradicionales de una medida cautelar (medida conservativa), en tanto que ahí se establece que el juez de amparo, al otorgar la suspensión, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, aspecto que, evidentemente, parte de la premisa de que el acto reclamado no se ha ejecutado con todos sus efectos y consecuencias; por lo que la medida cautelar que se conceda tiene como propósito evitar que el acto reclamado se ejecute, particularmente cuando dicha ejecución pudiere dejar sin materia el juicio de amparo ante una irreparabilidad absoluta.

"La segunda porción del párrafo segundo del artículo 147 de la Ley de Amparo prevé, de forma innovadora –pues así no estaba previsto en la Ley de Amparo abrogada–, la posibilidad de que la medida suspensiva tenga por efecto restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia en el juicio de amparo, siempre y cuando dicha tutela anticipada (efecto restitutorio provisional) sea jurídica y materialmente posible.

"En este último supuesto, la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo; de ahí que en tal hipótesis la medida cautelar equivale a un amparo provisional (tutela anticipada o anticipatoria).

"Lo aquí precisado en cuanto a que actualmente la suspensión en el juicio de amparo puede tener un efecto conservativo o bien uno de tutela anticipada, mediante el restablecimiento al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el amparo, tiene por objeto evidenciar que, conforme a la Ley de Amparo vigente, tanto en la hipótesis en que el acto reclamado ya fue ejecutado como en la diversa en la cual ello no ha acontecido, puede concederse la suspensión.

"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*'.<sup>37</sup>

"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 la anterior transcripción es posible visualizar que lo relevante para resolver si se concede o no la suspensión provisional a petición de parte respecto de las consecuencias o efectos de un acto de autoridad concreto, no es la posibilidad de que la ejecución genere o no un daño o perjuicio de difícil reparación, puesto que aun cuando el daño o perjuicio que se pueda generar no reúna el atributo o característica de difícil reparación el tribunal de amparo debe otorgar la suspensión, pero siempre que se actualicen los presupuestos consis-

<sup>37</sup> 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.





tentes en la apariencia del buen derecho, ponderado con la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público.

Por consiguiente se colige que es inexacta la aseveración de la mayoría, en el sentido de que la suspensión debe negarse cuando existe afectación al orden público y al interés social, siempre que esa afectación, existiendo, sea mayor al daño sufrido por el particular en su derecho, porque esta interpretación ya no es la que rige en la figura jurídica de la suspensión en la actualidad, sino que derivó del requisito que contemplaba el artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada relativo a la dificultad para reparar los daños y perjuicios para el quejoso con la ejecución de los actos reclamados, lo que conllevaba a que el juzgador de amparo realizara un ejercicio de ponderación entre esos requisitos para poder conceder la medida cautelar.

En ese sentido, la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público como aspectos a ponderar para determinar si se otorga o no la suspensión en el juicio de amparo quedaron inmersos en los artículos 128 y 138, ambos de la Ley de Amparo, los cuales establecen, en lo conducente, 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. ..."

"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; ..."

Sentado lo anterior, este Tribunal Pleno considera importante destacar que el nuevo diseño normativo de la suspensión en el juicio de amparo presenta un cambio



sustancial en comparación con la forma en que se encontraba regulada la suspensión en la Ley de Amparo abrogada.

Como se puede apreciar de las normas citadas, se concluye que en modo alguno establecen –como se afirmó en la sentencia– que sólo se podrá negar la medida cautelar cuando exista afectación al orden público y al interés social siempre que ésta sea mayor a los daños sufridos por el particular en su derecho, justamente porque el artículo 128 de la ley mencionada, al señalar que la suspensión se decretará siempre que se acrediten los requisitos consistentes en la petición del quejoso y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, entendiéndose por tales los que se contemplan en el artículo 129 de la referida ley y los que así considere el tribunal de amparo, es claro que se realiza un distingo o se añade un supuesto más que la ley de la materia no contempla, ni siquiera la jurisprudencia del Máximo Tribunal.

En cambio, estimar que así sea, se estaría en el absurdo de que, en todos los casos, a pesar de que con la concesión de la medida cautelar se siga perjuicio al interés social y se contravengan disposiciones de orden público, el tribunal de amparo haga caso omiso si tal afectación es minúscula en comparación con el daño que se generaría al solicitante con la ejecución de los actos reclamados, lo que es equivocado porque esa ponderación no encuentra justificación en la ley ni en los criterios jurisprudenciales del Alto Tribunal.

Esta afirmación encuentra sustento en distintos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero sobre todo en el que la Segunda Sala adoptó al resolver la entonces contradicción de tesis 160/2021,<sup>38</sup> cuyo cuestionamiento

<sup>38</sup> De esta ejecutoria derivó la jurisprudencia P./J. 5/2022 (11a.) de rubro y texto:

"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).

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contradictorias al resolver recursos interpuestos contra determinaciones vinculadas con la suspensión derivada de juicios de amparo indirecto, pues mientras uno de ellos sostuvo que el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistente en que la apariencia del buen derecho no puede invocarse para negar la suspensión, dejó de ser aplicable con motivo de la expedición de la Ley de Amparo vigente y no ajustó su resolución a esa tesis, por su parte, el otro Tribunal Colegiado de Circuito concluyó que dicho criterio continúa en vigor y ajustó su decisión a dicha jurisprudencia.

"Criterio jurídico: Conforme a la Ley de Amparo en vigor, el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.



consistió en definir si conforme a la Ley de Amparo en vigor el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto, derivado de su inclusión en el artículo 138 de la Ley de Amparo vigente, por las siguientes consideraciones:

- "59. QUINTO.—Estudio de fondo. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, la postura sustentada por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual es en el sentido de que el criterio consistente en que el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede ser utilizado para negar la suspensión en los juicios de amparo indirecto, sigue siendo aplicable conforme a las disposiciones de la Ley de Amparo en vigor.
- "60. Para justificar lo anterior, de inicio será necesario atender al concepto y naturaleza de la apariencia del buen derecho, su reconocimiento e incorporación a la suspensión desde la evolución jurisprudencial, constitucional y legal, luego hace una reseña de las consideraciones que efectuó la Segunda Sala de esta Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 260/2013, para finalmente, sobre esas bases, sustentar la postura descrita.
- "61. Existe un consenso generalizado sobre la noción de las medidas cautelares, como aquellas determinaciones que tienden a evitar que el fallo principal de un litigio pierda eficacia derivado del tiempo que será necesario para resolverlo en definitiva y los eventuales riesgos que puedan incidir en dicha eficacia. Éstas se caracterizan por su calidad de instrumentales, provisionales, flexibles y autónomas. (13) En ese sentido, se han definido como aquellas medidas especiales, determinadas por el peligro o la urgencia, que se emiten antes de que sea determinada la voluntad concreta de la ley que nos garan-

---

"Justificación: La Ley de Amparo vigente no contiene disposición alguna que ordene ponderar la apariencia del buen derecho para negar o conceder la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto, pues la única referencia a ella se encuentra en el artículo 138, y la recta interpretación de este precepto lleva a entender que su primer párrafo simplemente describe los mismos requisitos que se prevén en el diverso 128 para concederla, mientras que la fracción I del propio artículo 138 sólo tiene por finalidad clarificar lo que debe proveer el órgano jurisdiccional en caso de que decida otorgarla, así como la libertad de la autoridad para ejecutar el acto reclamado si la niega. Lo anterior es congruente con la naturaleza de la apariencia del buen derecho como presupuesto de las medidas cautelares, pues está concebida para favorecer al solicitante siempre que esté evidenciada la verosimilitud de su derecho, como consecuencia del estudio preliminar que el órgano jurisdiccional debe realizar sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado, de manera simultánea con la inexistencia de afectación al interés social y contravención a disposiciones de orden público."



tiza un bien, o antes de que sea cumplida su actuación para garantizar su futura actuación práctica.(14)

- "62. En ese mismo sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica (15)
- "63. Por su parte, 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. (16)
- "64. En ese orden de ideas, la doctrina y la jurisprudencia han reconocido como los presupuestos por antonomasia para el dictado de las medidas cautelares: a) La apariencia del buen derecho (verosimilitud del derecho o *fumus bonis iuris*) y b) El peligro en la demora (*periculum in mora*). (17)
- "65. Así, al resolver la contradicción de tesis 3/1995, interpretando la Ley de Amparo abrogada, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar y que, por ende, le son aplicables las reglas que las rigen, en lo que no se opongan a su naturaleza. Sobre esa base consideró aplicables a la suspensión la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. (18) Criterio que se reiteró por el Pleno al resolver la contradicción de tesis 12/1990. (19)
- "66. Por su parte, con apoyo en el criterio anterior, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 31/2007-PL, determinó que el estudio sobre 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, debía ser realizado de manera simultánea. (20)

"67. Ahora bien, el seis de junio de dos mil once se incorporó en el artículo 107, fracción X, párrafo primero, de la Constitución Política del País, el texto siguiente:

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

"...

"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."

"68. La incorporación del texto transcrito formó parte de la reforma constitucional que, en términos de su exposición de motivos, tuvo por finalidad principal el fortalecimiento del juicio de amparo como el instrumento más importante de control constitucional mexicano. (21) Particularmente sobre la suspensión de los actos reclamados se expresó 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 (sic) 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." (Énfasis añadido)

"69. Por su parte, el dos de abril de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se expidió la Ley de Amparo, la cual entró en vigor el tres siguiente y abrogó con ello, la Ley de Amparo anterior. En el artículo sexto transitorio del decreto en cita, se estableció lo siguiente:

"Sexto. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley."

"70. La norma transitoria trascrita es fundamental para dirimir la presente controversia, pues prevé la regla diseñada por el legislador ordinario para determinar cuándo una jurisprudencia integrada conforme a la ley de la materia abrogada debe considerarse en vigor, la cual radica en que el citado criterio vinculante no se oponga a lo que prevé la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece. Es decir, la vigencia de la jurisprudencia anterior está condicionada a su compatibilidad con el texto de la ley actual.

"71. En ese sentido, en lo que a la materia de la presente contradicción interesa, en el artículo 138 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece se incluyó el imperativo previsto en el artículo 107, fracción X, constitucional transcrito en líneas previas sobre la necesidad de realizar un estudio ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social al resolver sobre la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo, en los siguientes términos:

"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 a disposiciones de orden público y, 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.'(22)

"72. Así, el ocho de enero de dos mil catorce, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 260/2013, de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), del tenor siguiente:

"SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA. Para otorgar la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, basta con comprobar la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado; análisis que debe llevarse a cabo concomitantemente con el posible perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o la contravención a disposiciones de orden público, acorde con la fracción II del precepto legal citado. En congruencia con lo anterior, no puede invocarse la apariencia del buen derecho para negar la suspensión de los actos reclamados, al considerar de manera preliminar que el acto reclamado en el juicio de amparo es constitucional, debido a que esa aplicación no es acorde con su naturaleza ni con la finalidad de la suspensión pues, incluso, cuando se introdujo esa institución en la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, se hizo para que fuera tomada en cuenta sólo en sentido favorable, es decir, para conceder la suspensión de los actos reclamados; además, su otorgamiento se sujeta a los requisitos establecidos para tal efecto, sin que sea factible negarla con un análisis superficial del acto reclamado, ya que se estaría aplicando una consecuencia no prevista en la ley, aunado a que dicho análisis corresponde realizarlo al resolver el fondo del asunto. No es obstáculo para arribar a esa conclusión, la circunstancia de que se lleve a cabo un análisis similar para conceder la medida cautelar, ya que ello obedece a que precisamente 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; máxime si se toma en cuenta que la Ley de Amparo prevé mecanismos para asegurar que las partes en litigio no sufran un daño irreparable al otorgarse la suspensión de los actos reclamados, aplicando la apariencia del buen derecho, lo que no podría garantizarse al quejoso si se negara la medida cautelar aplicando esa institución en sentido contrario y la sentencia que se dictare fuera favorable a sus intereses.'(23)



"73. En la ejecutoria de la contradicción de tesis referida, la Segunda Sala inicialmente formuló una reseña de los requisitos para el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto y los antecedentes de la apariencia del buen derecho.

"74. Expuso que la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo indirecto tiene por finalidad paralizar sus efectos para conservar la materia del amparo, puede ser decretada de oficio o a petición de parte. De igual forma, explicó que su concesión está sujeta, en principio, a los requisitos legales que se prevén en los artículos 122 a 144 de la Ley de Amparo abrogada, consistentes, en esencia, en que:

"a) La solicite el agraviado;

"b) No se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; y,

"c) Sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

"75. Por otra parte, explicó que por jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se establecieron además como requisitos naturales para conceder la suspensión que:

"a) Los actos reclamados sean ciertos, lo que tratándose de la suspensión provisional se verifica con las manifestaciones bajo protesta de decir verdad del quejoso y de la definitiva, de los informes previos o, en su caso, la omisión en rendirlos y las demás pruebas de las partes; y,

"b) Por su propia naturaleza el acto reclamado sea susceptible de ser suspendido.

"76. En la ejecutoria que se describe, se indicó que la incorporación de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora como presupuestos de las medidas cautelares y, por ende, de la suspensión en el amparo, fue a partir de la contradicción de tesis 3/1995, (24) en la cual se sustentó que:

"a) La apariencia del buen derecho se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.





- "b) Aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concepción de la medida, sin dejar de observar los requisitos legales, 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.
- "c) La integración de esos presupuestos se sustentó en el artículo 107, fracción X, constitucional, previo a su reforma de dos mil once.
- "d) El análisis debía realizarse sin prejuzgar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto, dado el carácter provisional de la suspensión; y que si el perjuicio al interés social o al orden público era mayor a los daños y perjuicios que pudiera sufrir el quejoso, debía negarse la suspensión.
- "77. Se describió también que al resolver la contradicción de tesis 31/2007-PL, la propia Segunda Sala de este Alto Tribunal, impuso la obligación de analizar simultáneamente la apariencia del buen derecho con la posible afectación que con la medida pudiera ocasionarse al interés social o al orden público.
- "78. Enseguida, se destacó que el seis de junio de dos mil once se expidió el decreto con el cual se incorporó al Texto Constitucional la obligación de realizar el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social al pronunciarse sobre la suspensión de los actos reclamados en el amparo indirecto.
- "79. Finalmente, la Segunda Sala de este Alto Tribunal sostuvo que al expedirse la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, se recogió la institución prevista en el artículo 107, fracción X, constitucional para establecer en el artículo 138 que, promovida la suspensión, el órgano jurisdiccional debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social.
- "80. Derivado de las consideraciones antes descritas y tomando en cuenta la naturaleza de la apariencia del buen derecho, la Segunda Sala concluyó que dicha institución no podía ser aplicada en sentido contrario para negar la suspensión de los actos reclamados en virtud de lo siguiente:
- "a) Es una institución tendente a beneficiar al justiciable que solicita la suspensión de los actos reclamados, para asegurar provisionalmente el derecho discutido en el amparo, haciendo un análisis preliminar de la certeza del derecho cues-



tionado, para adelantar los posibles efectos de una sentencia protectora; de manera que no puede aplicarse en sentido contrario, precisamente porque no es su finalidad, ni la de la suspensión de los actos reclamados.

- "b) De la redacción del artículo 107, fracción X, constitucional a partir de la reforma de dos mil once, se desprende que el análisis de la apariencia del buen derecho debe ser en sentido favorable al solicitante de la medida, pues en él se establece que los actos reclamados 'podrán ser objeto de suspensión', para lo cual se debe llevar a cabo un análisis de la apariencia del buen derecho y del interés social; lo que evidencia que el citado análisis solamente opera para efectos de conceder la medida cautelar y no para negarla.
- "c) La concesión de la medida está sujeta a los requisitos naturales y legales descritos, por lo que si están satisfechos no es factible negar la suspensión sólo por considerar, superficialmente, que el acto reclamado puede ser constitucional, pues con ello, se negaría la medida con base en un supuesto no previsto en la Constitución, ni en la ley.
- "d) El análisis sobre la constitucionalidad del acto reclamado es materia del fondo del asunto al dictar la sentencia en el juicio principal y, si bien ese análisis sí se realiza para conceder la medida, ello obedece a que precisamente la finalidad de la suspensión es asegurar el derecho cuestionado, a fin de evitar que una eventual sentencia protectora pierda su eficacia, sin que ello implique arbitrariedad, al estar sujeta a la satisfacción de los demás requisitos.
- "e) Existen supuestos en los que la eficacia de la suspensión, que se concede mediante el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, está condicionada a una garantía de los posibles daños y perjuicios que con ella se pudieran ocasionar a las demás partes; pero si se aceptara que la apariencia del buen derecho se aplicara para negar, no se podrían garantizar los daños y perjuicios que pueda llegar a sufrir el quejoso con la negativa de la suspensión de llegar a obtener sentencia de fondo favorable.
- "81. De lo descrito hasta este punto, y como se anticipó, el criterio que debe prevalecer es el consistente en que la apariencia del buen derecho no puede ser utilizada para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.
- "82. Lo anterior, porque la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), derivada de la contradicción de tesis 260/2013, no es contraria a las disposiciones de la Ley de Amparo vigente como lo exige el artículo sexto transitorio del decreto por el



cual se expidió, pues contrario a lo sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito en ella no existe disposición expresa que ordene ponderar la apariencia del buen derecho tanto para conceder, como para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.

- "83. En efecto, en la Ley de Amparo en vigor la única referencia a la apariencia del buen derecho se encuentra en el artículo 138 transcrito en líneas previas, (25) conforme al cual, una vez promovida la suspensión del acto reclamado, el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención a disposiciones de orden público para determinar si, en su caso, de acuerdo con la fracción I, procede concederla o no.
- "84. Lo anterior evidencia que el precepto en comento no 'ordena expresamente' realizar el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho tanto para negar, como para conceder la suspensión de los actos reclamados, como lo sostuvo el Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito, pues ello no se advierte así de su redacción.
- "85. Si bien una interpretación puede llevar a entender que el ejercicio de ponderación a que se alude en el primer párrafo es común a la concesión o negativa de la suspensión que se describe en la fracción I del propio precepto, lo cierto es que ello no es así, pues una diversa interpretación es que el primer párrafo simplemente describe los mismos requisitos para conceder la suspensión que se prevén en el diverso artículo 128 del propio ordenamiento, (26) mientras que la fracción primera tiene por finalidad clarificar lo que debe proveer el órgano jurisdiccional en caso de tenerlos por acreditados.
- "86. En adición a ello, como lo resolvió la Segunda Sala, ello tiene sustento en la naturaleza misma de la apariencia del buen derecho como presupuesto de las medidas cautelares, pues está concebida para favorecer al solicitante siempre que esté evidenciada la verosimilitud de su derecho, como consecuencia del estudio preliminar que el juzgador está llamado a realizar de la inconstitucionalidad atribuida al acto reclamado, concomitantemente con la inexistencia de afectación al interés social y contravención a disposiciones de orden público.
- "87. No se soslaya que, por una cuestión de orden lógico al desarrollar el análisis ponderado de referencia, el juzgador puede llegar a la conclusión de que no existe la apariencia del buen derecho, sea porque en sí mismo el estudio del



acto así lo revela o por insuficiencia de elementos de convicción mínimos que le permitan concluirlo de esa manera. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedería tratándose de la afectación al interés social o la contravención a disposiciones de orden público, cuya existencia por sí misma impediría la concesión de la medida, la falta de justificación de la apariencia del buen derecho no puede llevar a negar la suspensión, pues ello no está previsto así en la propia legislación, ni en la Constitución Política del País.

- "88. Efectivamente, la redacción del primer párrafo de la fracción X del artículo 107 constitucional, denota que la apariencia del buen derecho es una condición para otorgar la medida al indicar que podrán ser objeto de suspensión los actos reclamados y, que será para tal efecto, que el órgano jurisdiccional efectuará el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social.
- "89. Lo anterior es congruente con la naturaleza misma de la institución en comento pues, como lo sostuvo la Segunda Sala, está ideada como un requisito de procedencia –no de improcedencia– de las medidas cautelares, de modo que, si bien en apariencia lógica podría concluirse que si su justificación sirve para la concesión, su ausencia valdría para negarla, ésta es una interpretación contraria a su regulación y en perjuicio del quejoso, quien de cumplir con los diversos requisitos, esto es, que medie su solicitud y que con la medida no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, al margen de que el Juez no haya logrado una convicción preliminar sobre la apariencia del buen derecho, la suspensión no podrá negarse.
- "90. Consecuentemente, si como se explicó, la vigencia de la jurisprudencia integrada bajo la Ley de Amparo actualmente abrogada está supeditada a que no contravenga las disposiciones de la legislación vigente, conforme a su artículo sexto transitorio y, según lo descrito, la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.) no es contraria a ella, el criterio que en ella se contiene aún es aplicable.
- "91. Sin que obste para ello, que al resolver la contradicción de tesis 260/2013, la Segunda Sala haya analizado los requisitos para conceder la suspensión que preveía la Ley de Amparo anterior, pues el pronunciamiento que realizó sobre la apariencia del buen derecho como presupuesto para la concesión de la suspensión de los actos reclamados fue emitido considerando tanto el artículo 107, fracción X, párrafo primero, constitucional, como el diverso 138 de la Ley de Amparo vigente, según se describió en los párrafos precedentes.



"92. Lo anterior evidencia que el estudio efectuado en dicho asunto se basó en la naturaleza misma de la figura jurídica de la apariencia del buen derecho y su previsión en la Constitución, pues la misma no estaba regulada en la Ley de Amparo abrogada.

"93. De modo que no es un aspecto relevante que en el desarrollo de su estudio, y por así corresponder a los asuntos que analizó, la Segunda Sala haya hecho una descripción de los requisitos legales de la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirectos conforme a esa legislación, pues, se insiste, lo relevante para el criterio fue la postura fijada en torno a que la apariencia del buen derecho no puede ser usada para negar la suspensión, con apoyo sólo en su naturaleza y la Constitución.

"94. En consecuencia, la respuesta a la pregunta de la presente contradicción es que conforme a la Ley de Amparo en vigor el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.

"95. SEXTO. —Jurisprudencia. ..."

En efecto, de la lectura anterior se visualiza que la Segunda Sala del Alto Tribunal señaló que por cuestión de orden lógico al desarrollar el análisis ponderado de manera simultánea entre la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, el juzgador puede llegar a la conclusión de que no existe la apariencia del buen derecho, sea porque en sí mismo el estudio del acto así lo revela o por insuficiencia de elementos de convicción mínimos que le permitan concluirlo de esa manera.

Sin embargo, a diferencia de lo que sucede cuando se trate de la afectación al interés social o la contravención a disposiciones de orden público, fue enfática en sostener que la existencia de esa afectación, por sí misma, impediría la concesión de la medida y, por ende, la falta de justificación de la apariencia del buen derecho no puede llevar a negar la suspensión, porque no está previsto así en la propia legislación, ni en la Constitución General de la República.

Incluso, señaló que eso es congruente con la naturaleza propia de dicha institución ya que está diseñada como un requisito de procedencia –no de improcedencia– de las medidas cautelares, de modo que, si bien en apariencia lógica podría concluirse que si su justificación sirve para la concesión, su ausencia



valdría para negarla, ésta es una interpretación contraria a su regulación y en perjuicio del quejoso, quien de cumplir con los diversos requisitos, esto es, que medie su solicitud y que con la medida no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, al margen de que el tribunal de amparo no haya logrado una convicción preliminar sobre la apariencia del buen derecho, la suspensión no podrá negarse.

De lo que se sigue que el juzgador de amparo está obligado a revisar que los requisitos para conceder la medida cautelar se cumplan, a saber: en primer lugar, que medie solicitud de la parte interesada; en segundo, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y sólo de acreditarse estos dos pasos, será posible pasar al siguiente, que sería analizar la apariencia del buen derecho del acto reclamado para poder llegar a una conclusión; no obstante, si al momento de analizar los referidos requisitos considera que de conceder la suspensión provisional se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, ya no será posible continuar con el *test*, justamente porque la sola existencia de esa afectación hace improcedente la concesión de la medida.

Incluso esa misma lógica se sigue para los casos que son análogos a los que contempla el artículo 129 de la ley de la materia, es decir, para aquellos en los cuales se considera que sí hay afectación a las disposiciones de orden público e interés social por existir motivos diversos al catálogo enunciativo que prevé la norma invocada, porque la metodología a emplear es idéntica, esto es, de considerar que se causa una afectación al interés social y al orden público con la concesión de la medida cautelar, ésta debe negarse, lo que ya no permite realizar un análisis simultáneo con la apariencia del buen derecho.

Un ejemplo del ejercicio anterior es la determinación adoptada recientemente por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 142/2022, en la que el tema a dilucidar consistió en si el sistema normativo dispuesto en la Miscelánea Fiscal de dos mil veintidós, relativo a la emisión de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) de tipo traslado y su Complemento Carta Porte, son susceptibles de suspenderse provisionalmente.

En ese asunto, participaron tres tribunales colegiados de Circuito, cuyos criterios fueron discrepantes porque, dos de ellos, sostuvieron que la obligación contenida en las reglas de la Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, que regulan la emisión de Comprobantes Fiscales Digi-



tales por Internet (CFDI) y su Complemento Carta Porte, que deben expedir los contribuyentes que movilizan sus mercancías por medios propios o a través de intermediarios, no son actos susceptibles de suspenderse.

Lo anterior, al estimar que no se colmaban los requisitos previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, en específico en su fracción II, que prevé que la suspensión se decretará siempre que no se siga perjuicio al interés público ni se contravengan disposiciones de orden público, por lo que si el artículo 129 de ese mismo ordenamiento establece que se considera que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos (fracción III), entonces, la suspensión del acto reclamado resulta improcedente.

Lo que justificaron al señalar que el artículo 103 del Código Fiscal de la Federación, prevé que se presume cometido el delito de contrabando cuando se trasladen bienes o mercancías por cualquier medio de transporte en territorio nacional sin el comprobante fiscal digital por Internet de tipo ingreso o de tipo traslado, según corresponda, al que se le incorpore el Complemento Carta Porte (fracción XXII).

Por su parte, a diferencia de lo determinado por esos tribunales colegiados, el restante argumentó que la finalidad de la Miscelánea Fiscal es facilitar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes para emitir dichos comprobantes, por lo que no puede entenderse que genere obligación o carga adicional a las establecidas en la ley y consideró que el acto reclamado sí era susceptible de ser suspendido, porque no contraviene disposiciones de orden público o el interés social, dado que las normas combatidas no se encuentran privando a la sociedad de algún beneficio o algún ingreso por alguna actividad, ya que únicamente se emplearán para regular el transporte de mercancías y la legal tenencia y estancia de bienes mediante la expedición de comprobante fiscal digital y el complemento carta porte.

Se apoyó en el hecho de que se dejan expeditas las facultades de las autoridades fiscales y aduaneras, quienes tienen los medios legales para conocer si los contribuyentes están cumpliendo con las obligaciones fiscales que se busca comprobar con dichos formatos.

A partir de lo anterior, la Segunda Sala del Alto Tribunal respondió la pregunta de-  
tonante *¿el sistema normativo dispuesto en la Miscelánea Fiscal de dos mil veintidós, relativo a la emisión de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) de tipo traslado y su Complemento Carta Porte, son susceptibles de*



*suspenderse provisionalmente?*, en el sentido de que no es posible conceder la medida cautelar provisional en ese supuesto de control fiscal, por las consideraciones siguientes:

73. "A fin de demostrar que esa es la respuesta que corresponde al caso en cuestión, esta consideración habrá de desagregarse en la exposición sobre **A. la naturaleza de la medida cautelar**, con un repaso de las reglas constitucionales y legales aplicables, así como de la jurisprudencia de este Alto Tribunal, con énfasis en la emitida por esta Sala Constitucional, todo lo cual servirá de premisa para emprender un **B. análisis pormenorizado del caso**.
74. "**A. La figura de la Suspensión Provisional de los actos reclamados en juicio de amparo.**
75. "La suspensión, en la mecánica procesal del juicio de amparo, tiene la naturaleza de medida cautelar, lo que de suyo implica que tiene por objeto mantener viva la materia del amparo, es decir, trata de impedir que se consumen irremediablemente el acto o los actos reclamados y, de esta manera, no llegue a resultar inútil para la persona quejosa la protección de la Justicia Federal que pretende, pues en algunos casos si se llevare a cabo su ejecución definitivamente durante la secuela del juicio de amparo, de nada serviría al quejoso la eventual sentencia que llegare a pronunciarse a su favor.
76. "El objeto de la suspensión en el juicio de amparo es el de detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guarden para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen destruyendo la materia del amparo, o bien, produzcan detrimentos de difícil o imposible reparación al quejoso, siempre que se reúnan los requisitos para su procedencia.
77. "Ahora corresponde revisar las previsiones legales concretas que conducen el entendimiento sobre la figura de la suspensión provisional, en su vertiente de *a petición de parte*.
78. "Conforme al artículo constitucional 107,<sup>39</sup> la procedencia de la suspensión de los actos reclamados está supeditada a la naturaleza del acto, y a que el

---

<sup>39</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ... X. **Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para**





operador jurisdiccional efectúe un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

79. "Por su parte, el artículo 128 de la Ley de Amparo,<sup>40</sup> establece que, con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará siempre que la solicite la parte quejosa y que **no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público**. Por su parte, en el artículo 138 de la Ley de Amparo,<sup>41</sup> se reitera esto que se comenta, en el sentido de que, promovida la suspensión provisional 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**.

80. "Con relación a cuándo se considera que de concederse la suspensión se siguen perjuicios al **interés social** o se contravienen disposiciones de **orden público**, el legislador en el artículo 129 del ordenamiento en comento,<sup>42</sup> enunció de manera **ejemplificativa**, mas no limitativa, algunos supuestos que pudieran acaecer, siendo estos los siguientes:

---

**lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. ..."**

<sup>40</sup> **"Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. **Que la solicite el quejoso;** y

"II. **Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.** ..."

<sup>41</sup> **"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."

<sup>42</sup> **"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: ...

"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."



- "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 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. ...'

81. "De esta forma, en la actual Ley de Amparo se construyó una noción de **interés social** y **orden público** asociado, en general, a impedir lesiones graves al interés colectivo, a los derechos de la sociedad, o la posibilidad de trastocar derechos sensibles.

82. "De los preceptos legales y constitucional que se invocan, se desprende que el ejercicio de la facultad que la Ley de Amparo otorga a la persona juzgadora de Distrito para decidir sobre la procedencia o no de conceder la suspensión, implica el examen cuidadoso y detallado de las circunstancias específicas del caso concreto y su confrontación con los objetivos que a través de los requisitos legales exigidos para la procedencia de la medida se pretenda lograr, además, determinar, conforme a los requisitos que exige el artículo 128 de la Ley de Amparo, respecto de la dificultad de la reparación de esos daños y perjuicios y en relación a la posible afectación que puedan sufrir el interés social y las disposiciones de orden público con su otorgamiento.

83. "Lo anterior, para evitar que la ejecución del acto reclamado torne a éste irreparablemente consumado, destruyendo así la materia del amparo, o bien, produzca consecuencias de tan difícil reparación, que se torne nugatoria la acción consagrada constitucionalmente para el respeto de los derechos fundamentales trastocados por los actos de autoridad al volverse imposible restituir al afectado en el goce de aquéllos, **pero ello únicamente cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.**

84. "De estimarse procedente conceder la suspensión, la persona juzgadora de Distrito debe ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden y tomar las medidas que estime convenientes para evitar perjuicios a los interesados o que se defrauden derechos de terceros, hasta donde sea posible,



en la inteligencia de que **de considerar que no se reúnen los requisitos para la procedencia de la medida, debe negarla**. De igual manera, debe considerarse que se dotó a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad es conservar la materia de la controversia y evitar que los particulares sufran afectaciones a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto.

85. "A propósito de lo hasta ahora comentado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que, en términos generales, se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, **cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes, o se le infiere un daño con ella que, de otra manera, no resentiría**.

86. "Tal determinación sobre este punto jurídico en comento fue plasmada en la tesis de rubro y contenido 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.<sup>43</sup>

87. "Asimismo, es importante dejar en claro que también es obligación del juzgador de amparo realizar un ejercicio de ponderación de forma simultánea entre la apariencia del buen derecho y el perjuicio al interés social o al orden público. Esta pauta indispensable cuando se habla del otorgamiento o negativa de suspensión es clave y fue plasmada en la jurisprudencia 2a./J. 204/2009 que a la letra dice: 'SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO

<sup>43</sup> Segunda Sala, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 47, Tercera Parte, página 58, Registro digital: 818680.



EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO.<sup>44</sup>

### "B. Análisis del caso concreto.

88. "En el presente asunto, cuando se solicita la suspensión para el efecto de que no se les sancione en el caso de no emitir el denominado complemento 'carta porte' del comprobante fiscal digital emitido por internet (CFDI), la suspensión provisional de los actos reclamados resulta improcedente, pues los efectos de ésta podrían permitir la consumación o continuación de delitos o de sus efectos.
89. "En ese sentido, es importante tomar en consideración lo prescrito en el artículo 103, fracción XXII, del Código Fiscal de la Federación, que establece que *'se presume cometido el delito de contrabando cuando se trasladen bienes o mercancías por cualquier medio de transporte en territorio nacional, sin el comprobante fiscal digital por Internet de tipo ingreso o de tipo traslado, según corresponda, al que se le incorpore el Complemento Carta Porte'*.
90. "De lo anterior deriva, que se genera una presunción legal de que se comete el delito de contrabando cuando se trasladen bienes o mercancías por cualquier medio de transporte en territorio nacional, sin el comprobante fiscal digital por internet (CFDI) de tipo ingreso o de tipo traslado, según corresponda, al que se le incorpore el Complemento Carta Porte.
91. "Con relación a ello, es conveniente tener presente que precisamente las reglas que las partes quejasas involucradas en los diversos asuntos tildaron de inconstitucionales (involucradas en las sentencias de esta Contradicción), son un marco jurídico que se refiere a la obligación de emitir el Comprobante Fiscal Digital por Internet o Factura Código Fiscal de la Federación, con el complemento denominado Carta Porte, por lo que, los artículos impugnados prevén la obligación de proporcionar a la autoridad fiscal diversa información que los contribuyentes tienen disponible, a fin de demostrar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

<sup>44</sup> Tesis 2a./J. 204/2009, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* correspondiente. Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 315, Registro digital: 165659.



92. "En ese sentido es claro que, la normatividad del 'complemento carta porte' tiene como propósito disminuir actos irregulares de mercancías en el país, contribuyendo con el objetivo de implementar estrategias que combatan la evasión y elusión fiscal.
93. "Luego, si la implementación en las Reglas de la Resolución Miscelánea Fiscal impugnada, atiende a la necesidad de fortalecer el CFDI para amparar el traslado de las mercancías, entonces, es evidente la utilidad pública y el interés general por cuanto a que, a través de la carta porte, se dé certeza acerca del origen y destino de las mercancías en tránsito.
94. "Circunstancia que pone de manifiesto que la emisión del comprobante fiscal digital por internet de tipo ingreso o traslado, con su respectivo complemento carta porte, debe cumplir con los lineamientos que para tal efecto establecen las normas aplicables, a efecto de contribuir con una eficiente regulación de contribuciones, y evitar conductas que pudieran contravenir la legislación aplicable.
95. "De manera que, si la sociedad y el Estado están vivamente interesados en la implementación de exigencias específicas para la carta porte, entonces, es claro que, de concederse la medida cautelar para el caso de no emitir el denominado complemento 'carta porte' del comprobante fiscal digital emitido por internet, se causaría mayor perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, en comparación con el perjuicio que se pudiera causar a la quejosa.
96. "El criterio que aquí se dicta, camina en la misma línea jurisprudencial que para casos análogos ha dictado esta Segunda Sala Constitucional. Ilustra lo anterior, por las razones que le dan sustento, la tesis cuyo rubro y contenido, son del texto siguiente:
97. ""TRANSPORTE EN COCHES PARTICULARES, SUSPENSIÓN EN CASO DE. La sociedad y el Estado están vivamente interesados en que las mercancías y demás objetos deban ir amparados, cuando sean conducidos por los caminos nacionales, por las facturas respectivas, lo cual viene a constituir una garantía para la sociedad, de que su procedencia es legal, **evitando de esta manera la conducción de efectos mal adquiridos, y dichas mercancías no deben ser transportadas en coches con placas particulares, pues éstos deben**



**ser dedicados exclusivamente a la conducción de personas; por tanto, como el orden público reclama que la Policía de Caminos investigue, en cada caso, particular, la procedencia de las mercancías que sean conducidas por los caminos de jurisdicción federal y la sociedad sufrirá perjuicio si no se respetaran las disposiciones administrativas que tienden a reglamentar los servicios públicos y a organizar el tránsito, es impropio conceder la suspensión contra la disposición que prohíbe que en los mencionados vehículos se transporten los citados objetos, sin apearse a las disposiciones respectivas.**<sup>145</sup>

98. "Asimismo, resulta un referente clave la jurisprudencia 2a./J. 88/2014 (10a.) de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece: 'SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA RESPECTO DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Resulta impropio otorgar la suspensión en el juicio de amparo respecto de los efectos y las consecuencias de la aplicación del citado numeral, consistentes en el eventual dictado de una segunda resolución que establezca de manera definitiva la inexistencia de las operaciones celebradas por el contribuyente, para que no surtan efectos los comprobantes que amparen las operaciones ahí reflejadas, en términos del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación; ello es así, porque constituye un acto futuro de realización incierta ya que, de acuerdo con el referido procedimiento, antes de que se publique la resolución que defina la situación del contribuyente respecto del cual –en un primer momento– se presumió la inexistencia de las operaciones respaldadas en los comprobantes fiscales (y obviamente, antes de que la autoridad en ejercicio de sus facultades de comprobación emita un crédito fiscal), se prevé un plazo para que los interesados manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten información y documentación para desvirtuar los hechos objeto de la presunción; lo cual implica que no existe certidumbre de su realización, porque ello dependerá de su conducta a fin de desvirtuar la presunción de inexistencia de operaciones atribuida por la autoridad fiscal. Además, arribar a una posición contraria afectaría el interés social y contravendría disposiciones de orden público, acorde con los artículos 128, fracción II y 129, fracción III, de la Ley de Amparo, pues de concederse la

<sup>145</sup> Segunda Sala, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo LXV, página 1224, Registro digital: 328902.



medida cautelar se generaría la falsa creencia de que el contribuyente investigado ya desvirtuó la presunción de inexistencia de las operaciones amparadas a través de los comprobantes fiscales, lo cual podría acarrear un daño a la colectividad, al desconocer la situación fiscal de los contribuyentes a quienes se atribuye la realización de este tipo de operaciones, aunado a que ocasionaría la imposibilidad –por los terceros relacionados– de acreditar la existencia de las operaciones amparadas en el documento fiscal, o bien, de corregir su situación fiscal. Por su parte, se permitiría la consumación o continuación de un ilícito o sus efectos, ya que los comprobantes expedidos por este tipo de contribuyentes aún estarían en el comercio, no obstante que tal conducta podría actualizar el delito de defraudación fiscal, conforme a los artículos 108 y 109 del Código Fiscal de la Federación.’<sup>46</sup>

Las anteriores consideraciones dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 31/2023 (11a.)<sup>47</sup> emitida por la Segunda Sala del Alto Tribunal cuyos rubro y texto son:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE NORMAS FISCALES. NO DEBE CONCEDERSE CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN EL SISTEMA NORMATIVO DISPUESTO EN LA MISCELÁNEA FISCAL DE 2022, RELATIVO A LA EMISIÓN DE COMPROBANTES FISCALES DIGITALES POR INTERNET (CFDI) DE TIPO TRASLADO Y SU COMPLEMENTO CARTA PORTE.

"Hechos: Los órganos jurisdiccionales contendientes llegaron a conclusiones contradictorias al analizar si era o no susceptible de ser suspendido provisionalmente el acto reclamado consistente en el sistema normativo dispuesto en la Miscelánea Fiscal de 2022 que obliga a los contribuyentes que transporten mercancías en el territorio nacional, a la emisión de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet con su Complemento de Carta Porte.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que a partir de lo dispuesto en la fracción X del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de lo esta-

<sup>46</sup> Tesis 2a./J. 88/2014 (10a.), publicada en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, página 858, registro digital: 2007347.

<sup>47</sup> Registro digital: 2026869. Instancia: Segunda Sala. Undécima Época. Materias(s): Común. Tesis: 2a./J. 31/2023 (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 27, Julio de 2023, Tomo II, página 1278; Tipo: Jurisprudencia.





blecido en los artículos 128 y 129 de la Ley de Amparo, en correlación con la fracción XXII del artículo 103 del Código Fiscal de la Federación, no es posible conceder la suspensión provisional cuando el acto reclamado consiste en el sistema normativo dispuesto en la Miscelánea Fiscal de 2022 que obliga a los contribuyentes que transporten mercancías en el territorio nacional, a la emisión de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet con su Complemento de Carta Porte, pues con ello se posibilitaría la comisión de un delito, lo cual seguiría perjuicio al interés social y contravendría disposiciones de orden público.

"Justificación: Cuando se solicita la suspensión en la vía de amparo para el efecto de que no se sancione en el caso de no emitir el denominado complemento 'Carta Porte' del Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI), la suspensión provisional de los actos reclamados resulta improcedente, pues podría permitirse la consumación o continuación de delitos o de sus efectos. El artículo 103, fracción XXII, del Código Fiscal de la Federación, establece que se presume cometido el delito de contrabando cuando se trasladan bienes o mercancías por cualquier medio de transporte en territorio nacional, sin el Comprobante Fiscal Digital por Internet de tipo ingreso o de tipo traslado, según corresponda, al que se le incorpore el Complemento Carta Porte. Asimismo, las reglas que las partes quejasas tildaron de inconstitucionales, constituyen un marco jurídico que tiene como propósito disminuir actos irregulares de mercancías en el país, contribuyendo con el objetivo de implementar estrategias que combatan la evasión y elusión fiscal y atienden a la necesidad de fortalecer el CFDI para amparar el traslado de las mercancías; entonces, es evidente la utilidad pública y el interés general por cuanto a que, a través de la Carta Porte se dé certeza acerca del origen y destino de las mercancías en tránsito."

Como se observa, la Segunda Sala fue categórica en señalar que de los preceptos legales y constitucional que regulan a la suspensión en el juicio de amparo, se obtiene que el ejercicio de la facultad que la Ley de Amparo otorga a la persona juzgadora de Distrito para decidir sobre la procedencia o no de conceder la suspensión, implica el examen cuidadoso y detallado de las circunstancias específicas del caso concreto y su confrontación con los objetivos que a través de los requisitos legales exigidos para la procedencia de la medida se pretenda lograr, además, determinar, conforme a los requisitos que exige el artículo 128 de la Ley de Amparo, en relación a la posible afectación que



puedan sufrir el interés social y las disposiciones de orden público con su otorgamiento.

Con la finalidad de evitar que la ejecución del acto reclamado torne a éste irreparablemente consumado, destruyendo así la materia del amparo, o bien, produzca consecuencias de tan difícil reparación, que se torne nugatoria la acción consagrada constitucionalmente para el respeto de los derechos fundamentales trastocados por los actos de autoridad al volverse imposible restituir al afectado en el goce de aquéllos, **pero ello únicamente cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.**

Lo anterior es relevante porque, señaló, que de estimarse procedente conceder la suspensión, la persona juzgadora de Distrito debe ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden y tomar las medidas que estime convenientes para evitar perjuicios a los interesados o que se defrauden derechos de terceros, hasta donde sea posible, en la inteligencia de que **de considerar que no se reúnen los requisitos para la procedencia de la medida, debe negarla.**

Aunado a ello, también dejó claro que es obligación del juzgador de amparo realizar un ejercicio de ponderación de forma simultánea entre la apariencia del buen derecho y el perjuicio al interés social o al orden público, tal como se estableció en la jurisprudencia 2a./J. 204/2009, que a la letra dice: "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."<sup>48</sup>

En ese sentido, al analizar el caso concreto, únicamente realizó el examen correspondiente al interés social y el orden público y concluyó que la medida cautelar resultaba improcedente, porque de concederla se podría permitir la consumación o continuación de delitos o de sus efectos de acuerdo a lo que establece el artículo 129, fracción III, de la Ley de Amparo, por lo que ya no llevó a cabo la ponderación simultánea con la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, lo que denota que cuando se actualice esa afectación, es innecesario continuar con el *test* o el siguiente paso, que sería el

<sup>48</sup> Tesis 2a./J. 204/2009, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* correspondiente. Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 315, Registro digital: 165659.



análisis de esa institución porque la medida suspensiva ya no se podría conceder aun ante ese estudio.

De modo que, ese ejemplo es claro para sustentar mi decisión en el sentido de que cuando se actualice alguno de los supuestos que contempla el artículo 129 de la ley de la materia o de alguno diverso a juicio del juzgador, no está en condiciones de conceder la medida cautelar bajo el argumento de que esa afectación es minúscula al daño sufrido por el particular en su derecho, porque la ley de la materia no otorga ese espacio de discrecionalidad para ponderar si, a pesar de que exista afectación al orden público y al interés social sólo debe negarse la medida cautelar sí, existiendo, es mayor al daño sufrido por el particular.

Incluso, a pesar de que se pueda hacer un ejercicio de ponderación de manera simultánea con la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, ya que esa ponderación se realiza una vez superada la inexistencia de una afectación al orden público y al interés social, que es lo que da la pauta para continuar con el siguiente paso, pero no antes, porque si se considera que de conceder la medida cautelar se causa un perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público, ya no será necesario verificar si existe una apariencia del buen derecho, porque la medida cautelar resulta improcedente.

Por las anteriores razones es que no comparto la metodología que se utilizó en este fallo para establecer que aun cuando se determinó que se contravienen disposiciones de orden público y el interés social, de concederse la suspensión para paralizar los efectos y consecuencias del acto de aplicación de diversas fracciones del artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, que facultan a la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica estatal para requerir información relativa a la contabilidad y demás documentos o informes, queda en manos del juzgador efectuar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, en tanto que ese estudio es excluyente entre sí, como se acredita con la exposición que se acoge en los párrafos que anteceden.

**El cinco de enero de dos mil veinticuatro, el licenciado Gustavo Ruiz Cabañas Martínez, Secretario (a), con adscripción en el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.**



**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 31/2023 (11a.) y P./J. 5/2022 (11a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas y 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las contradicciones de tesis 142/2022, 146/2019 y 160/2021 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 27, Tomo II, julio de 2023, página 1247; 2, Tomo I, junio de 2021, página 255 y 21, Tomo I, enero de 2023, página 74, con números de registro digital: 31598, 29902 y 31227, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 15 de marzo de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LA UNIDAD DE INTELIGENCIA FINANCIERA Y ECONÓMICA ESTATAL (ARTÍCULO 28 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, VIGENTE HASTA EL 15 DE MAYO DE 2023).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios divergentes al analizar si se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, de otorgarse la suspensión provisional para paralizar los efectos y consecuencias de la aplicación de diversas fracciones del artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León, vigente hasta el 15 de mayo de 2023, que facultan a la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica Estatal para requerir información a los contribuyentes relativa a su contabilidad y demás documentos o informes. Mientras que uno estimó que no se satisfacía la condición referida por lo que resultaba improcedente conceder la suspensión provisional, el otro consideró lo contrario y la otorgó.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que es improcedente conceder la suspensión provisional en contra de los efectos y consecuencias del acto de aplicación de diversas fracciones del citado artículo 28, que facultan a la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica



Estatual para requerir información a los contribuyentes relativa a su contabilidad y demás documentos o informes, porque no se satisface el requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

Justificación: Con el otorgamiento de la suspensión provisional se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, pues se permitiría a los quejosos evadir las facultades de verificación conferidas a las autoridades hacendarias relacionadas con la revisión del cumplimiento de sus obligaciones fiscales, financieras y patrimoniales, lo que paralizaría el procedimiento de comprobación e investigación respectivo, cuyo objeto es determinar el debido acatamiento de las disposiciones en materia fiscal de los contribuyentes y, en su caso, la denuncia ante su incumplimiento.

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

**PR.A.CN. J/76 A (11a.)**

Contradicción de criterios 204/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 7 de diciembre de 2023. Unanimidad de tres votos de la Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos, de la Magistrada Rosa Elena González Tirado y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto concurrente. Ponente: Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Secretario: Gustavo Ruiz Cabañas Martínez.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el recurso de queja Q.A. 139/2022, y el diverso sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el recurso de queja 1/2023.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 204/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de marzo de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 19 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA SOLICITADA CONTRA EL DECRETO DE REFORMAS EN MATERIA DE CONCESIONES PARA MINERÍA Y AGUA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023, NO ESTÁ COMPRENDIDA EN EL SUPUESTO DEL ARTÍCULO 129, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE AMPARO.**

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 4, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO (EN LA PARTE RELATIVA A LA DISMINUCIÓN DEL VOLUMEN DEL AGUA CONCESIONADA), 24, PRIMER PÁRRAFO, Y 81 BIS 3, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES (DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023).**

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 14, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE MINERÍA, 118, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES Y SÉPTIMO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023.**

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 23 Y 27, FRACCIONES XV Y XX, DE LA LEY DE MINERÍA, 29 BIS 4, FRACCIÓN XX, DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, UNA PORCIÓN NORMATIVA DEL 107 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023.**

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 27, FRACCIONES XXI, XXII Y XXIII, DE LA LEY DE MINERÍA, 29 BIS 4, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES Y 42, PÁRRAFOS PRIMERO Y CUARTO, DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS (DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023).**



**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE RESPECTO DE LA CANCELACIÓN DEL VOLUMEN DE AGUA CONCEDIDA Y LA PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA POR EL GANADOR DE UNA LICITACIÓN DE UNA CONCESIÓN MINERA (ARTÍCULOS 19, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE MINERÍA, 4, PÁRRAFO TERCERO, Y 29 BIS 4, FRACCIÓN XIX, DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, Y 107 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE DERIVADOS DEL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023).**

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN LVII BIS, 37, PÁRRAFO SEGUNDO, 81 BIS, 81 BIS 1, 81 BIS 2, 81 BIS 3 (EXCEPTO EL PÁRRAFO PRIMERO), 81 BIS 4, 88 BIS, FRACCIÓN V BIS, 92, FRACCIÓN VI, Y 119, FRACCIÓN XXII, DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, Y DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023.**

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 10, 10 BIS, 11, FRACCIÓN I, 19, FRACCIONES I Y V, Y 27, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY DE MINERÍA (DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023).**

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 20, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY DE MINERÍA Y 46, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023).**

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 27, FRACCIÓN XIX, DE LA LEY DE MINERÍA Y 17 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS (DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023).**



CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 234/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEXTO,  
DÉCIMO CUARTO Y DÉCIMO QUINTO, TODOS EN MATERIA  
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, EL SEGUNDO TRI-  
BUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO Y EL  
PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SEXTO CIR-  
CUITO. 30 DE NOVIEMBRE DE 2023. TRES VOTOS DE LAS  
MAGISTRADAS ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS  
Y ROSA ELENA GONZÁLEZ TIRADO, QUIEN FORMULÓ VOTO  
CONCURRENTE Y DEL MAGISTRADO GASPAR PAULÍN CAR-  
MONA, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTE. 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 la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, párrafos primero, quinto y séptimo, y 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; 1, fracción III, 41 y 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;<sup>1</sup> así como en 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 Cen-

<sup>1</sup> "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."





tro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio;<sup>2</sup> y en los artículos 6, fracción I, 7, 9, 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales,<sup>3</sup> 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 a los Circuitos Primero, Vigésimo Tercero y Vigésimo Sexto, todos comprendidos en la Región Centro-Norte, cuyo conocimiento corresponde a este pleno regional al versar sobre la materia administrativa.

## II. Legitimación

2. La contradicción de criterios se denunció por parte legitimada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227, fracción III, de la Ley de Amparo

<sup>2</sup> **Artículo 1.** Creación y denominación. Se crean los Plenos Regionales que conforman las Regiones Centro-Norte, y Centro-Sur, los cuales serán especializados en materias penal, administrativa, civil o de trabajo.

"Su denominación será la siguiente:

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

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

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

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

"I. Región Centro-Norte."

**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."





"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA. El autorizado está legitimado para denunciar la contradicción de tesis entre la derivada de la ejecutoria pronunciada en un juicio de amparo en que se le otorgó tal representación y la sostenida por otro órgano jurisdiccional. Lo anterior es así, ya que si bien es cierto que el artículo 27, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, no precisa tal facultad, también lo es que la enumeración de las que establece es enunciativa y no limitativa, pues entre otras, prevé la de realizar cualquier acto necesario para la defensa de los derechos del autorizante. Además, aunque la denuncia referida no es un acto del procedimiento en el juicio de amparo, como del artículo 197-A de la ley citada se advierte que puede realizarse por las partes que intervinieron en los juicios en que las tesis respectivas fueron sustentadas, es indudable que dicha denuncia es un derecho garantizado por el citado precepto, en favor de las partes que intervinieron en los respectivos juicios constitucionales, con el propósito de preservar la seguridad jurídica mediante la determinación, por el órgano superior, del criterio que habrá de prevalecer y aplicarse en casos futuros."

### III. Criterios denunciados

4. Criterio del **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al fallar el recurso de queja 280/2023 en sesión de veintiocho de junio de dos mil veintitrés.

5. Criterio del **Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el recurso de queja 355/2023 en sesión de veinte de julio de dos mil veintitrés.

6. Criterio del **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al fallar el recurso de queja 353/2023 en sesión de veinte de julio de dos mil veintitrés.

---

la o el Fiscal General de la República, las magistradas o los magistrados del tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, y

"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."



7. Criterio del **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito**, al resolver el recurso de queja 231/2023 en sesión de diez de julio de dos mil veintitrés.

8. Criterio del **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito**, al resolver el recurso de queja 233/2023 en sesión de seis de julio de dos mil veintitrés.

#### 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:<sup>7</sup>

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.

<sup>7</sup> Al respecto, véanse la tesis con datos de localización y rubros siguientes: tesis [J.]: 1a./J. 22/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122. Reg. digital: 165077, de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."; tesis [J.]: P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7. Reg. digital: 164120, de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN 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. Reg. digital: 169334, de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."



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 los sostenidos por los **Tribunales Colegiados Sexto y Décimo Quinto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito y Primero del Vigésimo Sexto Circuito**, al fallar en su orden los recursos de queja 280/2023, 353/2023 y 233/2023 y los sustentados por los **Tribunales Colegiados Decimocuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo del Vigésimo Tercer Circuito**, al resolver los recursos de queja 355/2023 y 231/2023, respectivamente.

11. El **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** analizó un asunto con las siguientes características:

<p><b>Hechos</b></p>	<p>Una persona moral con títulos de concesión minera presentó demanda de amparo indirecto en la que reclamó la aprobación y expedición del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés, específicamente respecto de algunos de los artículos de las legislaciones en mención y diversos transitorios del decreto.<sup>8</sup></p> <p>La persona quejosa solicitó la suspensión provisional de algunas de las normas reclamadas, para el efecto de que se paralancen sus efectos y consecuencias.</p>
<p><b>Juzgado de distrito</b></p>	<p>Negó la suspensión provisional solicitada por considerar que no se actualizan los supuestos del artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo pues su otorgamiento no tendría el efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentran, sino efectos constitutivos de derechos los cuales son propios de la sentencia de fondo, además de que se contravendría el interés de la colectividad.</p>

<sup>8</sup> Las disposiciones que en particular se reclamaron en este asunto, están precisadas en el cuadro visible de las páginas noventa y cuatro a noventa y seis de la presente ejecutoria.

Consideraciones del tribunal colegiado de circuito

"En el acuerdo recurrido sólo existió un pronunciamiento genérico respecto de la suspensión solicitada, sin atender a cada uno de los efectos precisados en el capítulo respectivo, además, de forma incongruente, se resolvió negar la medida cautelar respecto del párrafo tercero del artículo quinto transitorio del decreto reclamado, sin que del cuadro inserto se advierta que la persona quejosa solicitara la suspensión por ese precepto.

"Ante la incongruencia apuntada, lo que en derecho corresponde es revocar la determinación recurrida, por lo que se procede a determinar lo conducente en relación con la suspensión provisional atendiendo a los efectos para los cuales se solicitó.

"De la lectura al cuadro inserto respecto de los efectos para los cuales se solicita la suspensión, este órgano colegiado considera que esencialmente, la persona quejosa pretende la paralización del decreto reclamado para que no se apliquen las disposiciones que reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Ley Minera, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua.

"La suspensión del acto reclamado constituye una prerrogativa en favor de las personas que paraliza o evita que se concreten en su esfera jurídica los efectos y consecuencias de los actos reclamados, conservando la materia del juicio hasta su conclusión e impidiendo que la ejecución ocasione daños de difícil reparación.

"Para estar en aptitud de conceder esa medida cautelar provisional, es necesario que se acredite, al menos de forma indiciaria, que la parte quejosa cuenta con un derecho legítimamente tutelado; y que, con su otorgamiento, no se cause perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"El artículo 131 de la Ley de Amparo establece: (se transcribe).

"En el caso, se satisface la primera exigencia apuntada, pues como se dijo, en la demanda de amparo la persona quejosa solicitó expresamente la medida cautelar, además, de manera indiciaria se advierte que tiene un derecho legítimamente tutelado ya que cuenta con diferentes títulos de concesión minera como se desprende de las siguientes documentales que anexó a su demanda de amparo.

"1) Duplicado del título de concesión minera ... suscrito por el Director General de Minas y la Subdirectora del Registro Público de



Minería, con una vigencia del ... al ... en el que se precisa que el actual titular es la parte quejosa.

"2) Duplicado del título de concesión minera ... suscrito por el Director General de Minas y la Subdirectora del Registro Público de Minería, con una vigencia del ... al ... en el que se precisa que el actual titular es la parte quejosa.

"3) Duplicado del título de concesión minera ... suscrito por el Director General de Minas y la Subdirectora del Registro Público de Minería, con una vigencia del ... al ... en el que se precisa que el actual titular es la parte quejosa.

"4) Duplicado del título de concesión minera ... suscrito por el Director General de Minas y la Subdirectora del Registro Público de Minería, con una vigencia del ... al ... en el que se precisa que el actual titular es la parte quejosa.

"5) Duplicado del título de concesión minera ... suscrito por el Director General de Minas y la Subdirectora del Registro Público de Minería, con una vigencia del ... al ... en el que se precisa que el actual titular es la parte quejosa.

"6) Duplicado del título de concesión minera ... suscrito por el Director General de Minas y la Subdirectora del Registro Público de Minería, con una vigencia del ... al ... en el que se precisa que el actual titular es la parte quejosa.

"7) Duplicado del título de concesión minera ... suscrito por el Director General de Minas y la Subdirectora del Registro Público de Minería, en el que se precisa que el actual titular es la parte quejosa.

"En relación con el segundo requisito, con el otorgamiento de la medida cautelar no se contravienen disposiciones de orden público o el interés social, pues si la persona quejosa cuenta con los títulos de concesión minera referidos, es un presupuesto dado que cumplió con todos los requisitos que en su momento exigía la legislación vigente, además, si le fueron otorgados dichos títulos es porque la autoridad no encontró obstáculo que vulnerara el interés social, ya que en las concesiones que le fueron otorgadas están los términos en que el Estado le permitió explotar esas minas.

"Por otra parte, el artículo 147 de la Ley de Amparo dispone: (se transcribe).

"El precepto inserto establece que la suspensión tiene por objeto preservar la materia del juicio paralizando los actos que se estiman inconstitucionales. En el segundo párrafo prevé restablecer provisionalmente a la persona quejosa en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, esto es, siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible.

"Es jurídicamente posible restablecer provisionalmente a la parte quejosa en el goce del derecho violado porque cuenta con concesiones que fueron otorgadas al amparo de la ley vigente en su momento, aunado a que de las constancias que obran en autos, por el momento, no se advierte la existencia de algún impedimento material para la paralización del decreto reclamado, como podría ser que las minas han sido agotadas, que se encuentren cerradas o clausuradas, tampoco se advierte que se trate de minas que no se encuentran a cielo abierto y que pudiera haber riesgo de derrumbe o inundación, por citar algunos.

"El artículo 148, primer párrafo, de la Ley de Amparo prevé: (se transcribe).

"La norma inserta dispone que 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 sus efectos y consecuencias en la esfera jurídica de la persona quejosa.

"Con fundamento en lo dispuesto en dicho precepto, es procedente conceder la suspensión provisional para que la empresa quejosa siga explotando sus minas en los términos y bajo las condiciones en que le fueron otorgadas las concesiones mineras.

"Lo anterior significa que hasta tanto se resuelva la suspensión definitiva no le deberá ser aplicable la nueva legislación reclamada consistente en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado el ocho de mayo de dos mil veintitrés en el Diario Oficial de la Federación.

"Lo procedente es revocar el auto recurrido y conceder la suspensión provisional solicitada."





## 12. El Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito analizó un asunto con las siguientes características:

<p><b>Hechos</b></p>	<p>Diversas personas morales con títulos de concesión minera presentaron demanda de amparo indirecto en la que reclamaron la aprobación y expedición del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés, específicamente respecto de algunos de los artículos de las legislaciones en mención y de diversos transitorios del decreto.<sup>9</sup></p> <p>Las personas quejasas solicitaron la suspensión provisional de algunas de las normas reclamadas para el efecto de que se paralicen sus efectos y consecuencias.</p>
<p><b>Juzgado de distrito</b></p>	<p>Negó la suspensión provisional solicitada al considerar que no se actualizan los supuestos del artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, porque su otorgamiento no tendría el efecto de mantener las cosas en el estado en que se encuentran, sino efectos constitutivos de derechos los cuales son propios de la sentencia de fondo, además de que se contravendría el interés de la colectividad.</p>
<p><b>Consideraciones del tribunal colegiado de circuito</b></p>	<p>"El artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la letra indica: (se transcribe).</p> <p>"Los artículos 125 a 158 de la Ley de Amparo regulan lo relativo a la suspensión de los actos reclamados.</p> <p>"El artículo 131, párrafo segundo, de la Ley de Amparo especifica que el otorgamiento de la medida cautelar en ningún caso podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido la persona quejosa antes de la presentación de la demanda.</p> <p>"El artículo 139 de la ley de la materia establece que, en los casos en que proceda la suspensión, conforme a los diversos 128 y 131 de dicha ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto</p>

<sup>9</sup> Las disposiciones que en particular se reclamaron en este asunto, están precisadas en el cuadro visible de las páginas noventa y cuatro a noventa y seis de la presente ejecutoria.

reclamado con perjuicios de difícil reparación para la persona quejosa, 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 sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para no defraudar derechos de personas terceras y evitar perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o que quede sin materia el juicio de amparo, pudiendo modificarla o revocarla cuando surjan elementos que modifiquen la valoración realizada respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y al orden público.

"El artículo 147 del mismo ordenamiento establece que al concederse la suspensión, el juzgado de distrito debe procurar fijar la situación en que habrán de quedar las cosas, tomando las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio y, atendiendo a la naturaleza del acto, ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guardan y, de ser jurídica y materialmente posible, se restablezca a la persona quejosa en el goce del derecho violado, mientras se dicta sentencia en el juicio de amparo, evitando que se defrauden los derechos de las personas menores o incapaces.

"Conforme al marco constitucional y legal anteriormente expuesto, para conceder la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo, cuando aquella se tramita a petición de parte, deben verificarse diversos elementos.

"La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. XXIII/2016 (10a.), sistematizó los requisitos para conceder la suspensión en los términos siguientes: 'SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA CONCEDERLA.' (se transcribe)

"La suspensión en el juicio de amparo, para su procedencia, requiere del cumplimiento de diversos requisitos, uno de ellos es que se solicite por quien se siente invadido en su esfera de derechos, ya sean jurídicos o legítimos con el acto de autoridad reclamado, defensa que supone la existencia (aunque sea preliminar) precisamente del derecho que se defiende, así se infiere del artículo 131 de la Ley de Amparo que prohíbe modificar, restringir o constituir derechos y del diverso numeral 147 que, entre otras hipótesis, permite a la persona juzgadora restablecer provisionalmente a la parte quejosa en el goce del derecho violentado y que, tratándose de los derechos de menores o incapacitados, se tomarán las medidas necesarias para evitar que sean defraudados.



"La Ley de Amparo, en materia de suspensión, exige que el derecho que defiende la persona quejosa y que pretende tutelar precautoriamente sea previo a la promoción de la demanda de amparo; entonces, para que el juzgado pueda verificar esta circunstancia es ineludible que la parte accionante proporcione los elementos que demuestran, al menos presuntivamente, de qué tipo de derecho se trata.

"La concesión de las medidas cautelares, conforme al interés que las justifica, no debe depender de que el accionante pruebe la existencia del derecho subjetivo alegado en el proceso principal, pero tampoco puede adoptarse la medida cautelar sólo porque lo pida la parte accionante.

"La urgencia de la medida cautelar permite prescindir, provisionalmente, de su justificación, pero nunca de su existencia.

"La suspensión del acto reclamado se concede a la parte incidentista no porque ostente un derecho indiscutido y pleno sobre el objeto del proceso, sino porque *prima facie* el derecho invocado parece posible.

"El interés, para efectos de la suspensión del acto reclamado, es la carga procesal que pesa sobre la persona solicitante de la medida cautelar de aportar, por lo menos, indicios o elementos objetivos que hagan verosímil y probable la existencia del bien jurídico que pretende tutelar provisionalmente frente al acto de autoridad.

"No basta la simple afirmación bajo protesta de decir verdad, para acreditar de manera indiciaria que se es la persona titular del derecho que se invoca, pues aun cuando el juicio de amparo es una institución de buena fe, no se pueden soslayar los requisitos que la propia ley establece, pues no deja de ser una manifestación de las partes en el juicio.

"Las Salas la Suprema Corte de Justicia de la Nación incluyeron el interés suspensional como parte de los elementos que deben verificarse para la procedencia de la suspensión, como se constata del contenido de las tesis de jurisprudencia 1a./J. 21/2016 (10a.) y 2a./J. 61/2016 (10a.), que dicen lo siguiente: '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.' e 'INTERÉS LEGÍTIMO. PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN TÉRMI-

NOS DEL ARTÍCULO 131 DE LA LEY DE AMPARO, BASTA QUE EL QUEJOSO LO DEMUESTRE DE MANERA INDICIARIA.' (se transcriben)

"Es necesario acreditar el interés suspensional porque en la fracción X del artículo 107 constitucional, se ordena a la persona juzgadora de amparo el análisis de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, elementos que presuponen la existencia de un derecho, es decir, de un interés.

"El interés jurídico o legítimo es la base sobre la cual la persona juzgadora de amparo razonará cómo las consecuencias de la norma reclamada pudieran afectar la esfera de derechos de la parte quejosa incidentista.

"La interpretación sistemática de los artículos 128, 131, 139 y 148 de la Ley de Amparo vigente, permite concluir que la persona solicitante de la medida cautelar debe acreditar, al menos indiciariamente, el interés que le asiste para obtener la paralización de los efectos y consecuencias que pudieran generar en su esfera de derechos los actos reclamados, lo que implica que se tome como base un hecho, circunstancia o documento, cierto y conocido, por virtud del cual, realizando una deducción lógica, la persona juzgadora de amparo pueda presumir válidamente que quien solicita la medida cautelar resultará agraviado.

"El juzgado de distrito estableció que la naturaleza del acto reclamado es consumado, y que si bien pudiera existir la posibilidad de ser suspendido, en el caso, ello no era procedente, porque de conceder la medida suspensional para los efectos solicitados, no sólo se paralizarían los actos para mantener las cosas en el estado en que se encuentran, sino que se constituirían derechos a favor de la parte quejosa, lo cual es propio del estudio del juicio de amparo en lo principal.

"Las manifestaciones tendentes a desestimar tal determinación del juzgado federal, parten de la premisa de que se exhibieron diversos documentos para acreditar que las personas quejasas, antes de la reforma reclamada y de la presentación de la demanda de amparo, ya contaban con un derecho reconocido como titulares de concesiones mineras, autorizaciones administrativas, manifestaciones ambientales y demás requisitos administrativos, que les permitían llevar a cabo la explotación, exploración, aprovechamiento y beneficio del título que les pertenece, así como el derecho a cederlos, al acreditamiento de trabajos por agrupamiento, al uso de agua



para transporte de materiales, entre otros; por lo que la suspensión sí era procedente pues lo que pretendían era garantizar la continuidad de esa serie de derechos que les fueron afectados con la entrada en vigor del decreto reclamado.

"Este órgano colegiado no advierte los documentos mencionados a fin de verificar la preexistencia de los derechos que aducen las personas inconformes, en tanto que del expediente electrónico del juicio de origen que se puso a disposición, sólo se obtiene que a la demanda de amparo fue acompañado un anexo digital que consta de 881 fojas.

"A dicho escrito primigenio se encuentran vinculados cuatro anexos, al consultarlos sólo obran la demanda de amparo, diversos poderes notariales de representación otorgados por las personas quejasas, así como varias cédulas de identificación fiscal; parte de la demanda de la foja 279 a la 493; parte de la demanda de la foja 494 a la 618, y varios poderes notariales; respectivamente en cada anexo.

"Se evidencia la ineficacia de los motivos de disenso atendidos, puesto que, por un lado, no se acreditaría el interés suspensional y, por el otro, a la luz de lo que alegan las personas recurrentes, tampoco sería factible analizar lo relativo a la clasificación de la naturaleza de los actos reclamados determinada por el *a quo*.

"Para negar la suspensión resulta suficiente que no se cumpla con uno de los requisitos que establece la Ley de Amparo para su concesión y, en esa línea de pensamiento en términos de las consideraciones vertidas al atender el primer agravio, se ha puesto de manifiesto que no se acredita el interés suspensional, ni se desvirtúa la determinación del *a quo* en el sentido de que con el otorgamiento de la medida cautelar se estarían constituyendo derechos.

"Aun cuando lo anterior bastaría para confirmar la negativa de la medida cautelar provisional, atendiendo a que el juzgado también declaró la negativa de la suspensión de los actos reclamados por diverso motivo, consistente en que de concederse para los efectos solicitados por la persona quejosa, se afectaría el orden público e interés social, a fin de atender la totalidad de los agravios de la parte recurrente se procede a efectuar el pronunciamiento respectivo de los que restan.

"Dada la vinculación de los temas en los agravios segundo, cuarto y quinto, en términos del artículo 76 de la Ley de Amparo, resulta procedente atenderlos de manera conjunta.

"En el segundo agravio, las personas inconformes afirman que en el caso, contrariamente a lo determinado por el *a quo*, con la concesión de la suspensión solicitada no se contravienen disposiciones de orden público ni se causa afectación al interés social.

"El juzgado de distrito sostiene que se justifica la negativa de la suspensión toda vez que de la reforma al decreto impugnado se desprende que la exploración minera es de utilidad pública y, por ende, otorgar una suspensión a las personas quejasas en contra de las disposiciones reglamentarias en materia de minería equivaldría a contravenir el orden público.

"En el caso se trata de una norma general que modifica el marco regulatorio de la actividad minera, como cualquier otra sujeta al juicio de amparo y cuya implementación pone en riesgo la subsistencia de la industria minera nacional y la estabilidad de las comunidades en las que ésta se desarrolla.

"La simple mención en la norma de un objetivo social o beneficio colectivo no es insuficiente para negar la suspensión en su contra. Cita al efecto, las tesis de jurisprudencia de rubros siguientes: 'SUSPENSIÓN. NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA.' y '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.'

"El primero de los criterios explica el alcance del requisito de orden público e interés social que fija la Ley de Amparo; de manera que la posible contravención a dichos principios, no puede seguirse de la simple mención formal de esa calidad en la ley que se reclama, en cambio, la persona juzgadora debe realizar un análisis al caso concreto en el que pondere con elementos objetivos si existe alguna preocupación relacionada con los valores fundamentales de la sociedad.

"Por cuanto hace a lo sostenido en la segunda tesis, es dable advertir que la mera mención o intención de la norma de beneficiar a la sociedad es insuficiente para que se actualice la condición que impide el otorgamiento de la suspensión, sino que debe realizarse una ponderación al caso concreto que permita desprender la real afectación al interés social.



"Que además, la resolución del juzgado de distrito elude el criterio jurisprudencial que emitió el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa (sic), de observancia obligatoria conforme lo dispone el artículo 217 de la Ley de Amparo, el cual dice: 'SUSPENSIÓN. INTERÉS PÚBLICO. AFIRMACIÓN ABSTRACTA DE PROGRAMAS.'

"En el mismo sentido se emitió la tesis de rubro siguiente: 'SUSPENSIÓN. INTERÉS SOCIAL O INTERÉS PÚBLICO. SU DEMOSTRACIÓN.', reforzada por la diversa: 'SUSPENSIÓN. PRUEBA DEL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL.'

"De donde se obtiene que no es viable adoptar un criterio que prejuzgue que siempre y necesariamente el interés público exige que sea negada la medida suspensiva solicitada, máxime que si ese perjuicio no es evidente y manifiesto, no debió negarse la medida solicitada, lo cual no valoró el *a quo*.

"Contrariamente al criterio sostenido por el juzgado de distrito y la tesis aislada que invoca como fundamento, no es suficiente que la materia y objetivo de la norma aparente ser beneficiosa para la sociedad, la jurisprudencia condiciona el requisito del interés público a un ejercicio de ponderación real en el que se demuestre.

"La persona juzgadora federal se limitó a considerar que existía una afectación al interés público, pues la norma reformada fija la explotación minera como causa de utilidad pública y tiene por objeto contribuir a la distribución equitativa de la riqueza, garantizar la protección del medio ambiente, y mejorar las condiciones de vida de la población; cuando estaba obligada a analizar, en el caso concreto, si existen elementos objetivos que permitan llegar a la conclusión de que la suspensión causaría alguna afectación al orden público.

"La suspensión solicitada no tenía por objeto la autorización para contaminar, para actuar ilegalmente, ni para eludir la obtención de las autorizaciones y permisos ambientales que, de otra manera, habrían sido necesarios para su operación; sino que el objeto de la medida cautelar era que el cumplimiento al decreto no le obligara a detener su operación minera, con graves perjuicios para la industria y los que de ella dependen, debido a la derrama económica que representa este tipo de operaciones para la economía de las localidades donde operan las personas quejasas y en las que son un importante factor para impulsar el desarrollo a través de la inversión, fuente de empleos y desarrollo de infraestructura, generando con ello oportunidades de crecimiento para la población local; ya que impedir que las personas quejasas puedan seguir operando sus

concesiones, impactaría en la gran derrama económica que se genera en las localidades donde se encuentran ubicadas.

"A fin de evidenciar lo anterior, proporcionaron los datos siguientes:

"Estado de Zacatecas. En él se encuentran las operaciones de las mineras ... La inversión de estas tres operaciones en tan solo 2021 fue de ... Respecto a su inversión social la misma fue destinada a rubros tales como educación, salud y otros proyectos de asistencia directa a las comunidades aledañas. Dan empleo de manera directa a más de 3,200 empleados, más de 5,679 contratistas y un estimado de 9,600 empleos indirectos, lo que representa en la zona una derrama que, en conjunto con otras dos operaciones del mismo grupo de inversión ubicadas en la zona, representaron en 2021 una derrama económica de ...

"Estado de Durango. En este estado está ubicada la operación de la minera ... generando 3,297 empleos directos, 9891 empleos indirectos, con 981 proveedores, y una derrama económica de ... al mes.

"Estado de México. En este estado se encuentra la unidad minera de ... generando para la zona más de 1,046 empleos directos, 3,138 empleos indirectos, con 543 proveedores y aportando a la economía una derrama de ... mensuales.

"Estado de Guerrero. En esta entidad está localizada la operación de la minera ..., con un beneficio local de más de 1,119 empleos directos, 3,360 empleos indirectos, 99 proveedores y una derrama económica de ... al mes.'

"Impedir y/o afectar la continuidad de dichas operaciones a través de la aplicación del decreto tendría una afectación inmediata en la economía de las localidades en las que las personas quejasas llevan a cabo sus operaciones.

"La suspensión tiene por objeto evitar la desaparición de las personas quejasas y que se torne inviable la industria minera. Al permitir la continuación de las actividades de la parte quejosa, en cumplimiento a las regulaciones administrativas y medioambientales que le rigen, se asegura el mantenimiento de vida útil de los proyectos mineros que dependen de esos trabajos hasta tanto se determine la constitucionalidad de las normas impugnadas.





"Además, la suspensión se solicitó para el efecto de que no se desechen las solicitudes de concesión ingresadas previamente a la entrada en vigor del decreto combatido sin mayor trámite, se trata de afectaciones de imposible reparación en caso de no otorgarse, es decir, para que no se tengan por desechadas sin mayor trámite las solicitudes de concesión en materia minera presentadas, anteriores a la emisión del decreto impugnado, al amparo de la ley vigente.

"Con esta medida, las quejas no pretenden la paralización de alguna obligación, deber, restricción o medida concreta que pudiera afectar el interés social, ya que lo que se pretende es que no se ejecute el tercer párrafo del artículo quinto transitorio del decreto combatido, para que no se desechen sin mayor trámite las solicitudes de concesión en materia minera formuladas por éstas, lo que únicamente les afectaría a las personas quejas.

"Permitir que las personas concesionarias acrediten trabajos por medio de agrupamientos, no causa afectación alguna al interés social. El decreto impugnado elimina una garantía que protegía el acceso y uso equitativo, sustentable y ambientalmente óptimo de los recursos finitos.

"Sostiene que en términos de lo dispuesto por el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, procede revocar la negativa de la suspensión provisional y en su lugar concederla, para el efecto de que se mantengan las cosas en el estado que guardaban y se permita a las personas quejas continuar con su principal actividad económica: la minería.

"En el cuarto motivo de disenso, la parte agraviada aduce que la negativa de la suspensión provisional solicitada desconoce lo dispuesto por el artículo 148 de la Ley de Amparo, en el que se regulan los efectos que deben otorgarse a la medida suspensiva cuando el acto reclamado sea una norma general autoaplicativa, como es el caso presentado por las personas quejas que reclaman la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés, aun cuando se colmaron los requisitos de procedibilidad para concederla.

"De la literalidad de la demanda de amparo y del escrito en que las personas quejasas solicitan el otorgamiento de la suspensión provisional y en su oportunidad la definitiva, se advierte que ello fue en contra de los efectos y consecuencias de las disposiciones reformadas como normas autoaplicativas; por lo que el juzgado federal debió analizar la procedencia de la suspensión considerando que se reclamaban normas autoaplicativas y además realizar una ponderación entre la apariencia del buen derecho, el interés social y el orden público, además, debió verificar que el otorgamiento de la medida causaría ese perjuicio, pues no basta la sola mención dogmática del daño al interés social.

"En el quinto agravio, las personas recurrentes afirman que contrariamente a lo que resolvió el juzgado de distrito, la negativa de la suspensión sí pone en peligro la materia del juicio de amparo, sin posibilidad de restituirla.

"El peligro en la demora de cada una de las peticiones de las personas quejasas fue desarrollado en la solicitud de suspensión, entre otras, la obligación de modificar la naturaleza de las concesiones de aguas nacionales vigentes; se trata de la ejecución de la norma reclamada en actos definitivos, al obligar a la parte quejosa a modificar sus títulos de concesión de aguas y apegarse al marco normativo impuesto por el decreto.

"Se habló sobre los desechamientos ordenados en el decreto, el peligro en la demora consiste, entonces, en que de no otorgarse la medida cautelar solicitada se destruirían derechos plenamente reconocidos y que serían imposibles de reparar incluso en el caso de una sentencia definitiva.

"Estos derechos incluyen la posibilidad de continuar con los procesos de solicitud de nuevas concesiones ingresados previamente a la entrada en vigor del decreto impugnado, los derechos de explotación en los lotes mineros asignados y/o concesionados para tal efecto, así como aquellas concesiones legalmente otorgadas en las áreas naturales protegidas con las condiciones y requisitos vigentes a la época de su otorgamiento.

"Respecto al acreditamiento por agrupamientos, existe peligro en la demora de otorgar la suspensión provisional, así como en su caso la definitiva, toda vez que de no permitir la acreditación de obras y trabajos por medio de agrupamientos, sino por concesiones en lo individual, significaría que todas aquellas concesiones sobre las cuales no sea posible cumplir con dicha obligación, automática-



mente estarían ubicadas en la hipótesis normativa contenida en la fracción II del artículo 55 (reformado) de la Ley de Minería, cuya constitucionalidad se combate mediante el presente procedimiento, consistente en una causal de cancelación de la concesión.

"Que además, provocaría la sobreexplotación de los lotes mineros, ello, con la finalidad de acreditar trabajos de exploración en cada uno de ellos para no perderlos.

"Sobre la continuación de labores en lotes mineros que tienen cauces federales o áreas naturales protegidas, existe peligro en la demora de otorgar la suspensión provisional, así como en su caso la definitiva, toda vez que se trata de la continuación o detención de operaciones industriales complejas, costosas y altamente técnicas que, en caso de verse impedidas, requerirían de enormes cantidades de capital económico y técnico para ello, e incluso podrían resultar en afectaciones medioambientales y sociales.

"Con los efectos solicitados se busca preservar la materia del juicio de amparo, pues se impediría la ejecución de la norma reclamada de tal manera que se haga imposible volver las cosas al estado en que se encontraban antes de su entrada en vigor, lo que abona a la necesidad de otorgar la suspensión por el peligro en la demora que pudiera conllevar.

"Sobre la imposición de un alto número de ingenieros responsables, el peligro en la demora consiste en que, de no concederse la medida cautelar solicitada, se haría imposible restituir la materia del juicio de amparo ya que el decreto impugnado impone como sanción una infracción administrativa, además, implicaría la contratación de un vasto número de personal con quien se generaría una relación laboral y compromisos definitivos de empleado-patrón, que además no son en forma alguna necesarios por razones de seguridad de la mina o las personas trabajadoras.

"En cuanto a la disposición de agua para transportar materiales mineros, existe peligro en la demora de otorgar la suspensión provisional, así como en su caso la definitiva, toda vez que se trata de la continuación o detención de operaciones industriales complejas, costosas y altamente técnicas que, en caso de verse impedidas, requerirían de enormes cantidades de capital económico y técnico e incluso podrían resultar en afectaciones medioambientales y sociales.

"La minería no puede concebirse sin el uso de agua para el movimiento de materiales en sus distintos procesos industriales habituales e inevitables, pues se requiere ese recurso natural para el procesamiento de minerales, reacciones químicas, enfriamiento de equipos industriales, control y prevención de emisiones y para conducir los jales de la planta concentradora o de beneficio a los depósitos finales.

"De manera que el peligro en la demora es latente y la falta de la concesión de la suspensión generaría un daño irreparable para las personas quejasas y para la sociedad en general.

"Que en términos de lo dispuesto por el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, procede revocar la negativa de la suspensión provisional y en su lugar concederla para el efecto de que se mantengan las cosas en el estado que guardaban y se permita a las personas quejasas continuar aprovechando los títulos de concesiones legalmente y previamente otorgados.

"Este tribunal colegiado estima que tales argumentos planteados por las recurrentes, son ineficaces.

"La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversa integración, se ha pronunciado en el sentido de que el examen de la ejemplificación que contenía el artículo 124 de la anterior legislación de amparo (análogo, en parte, al 129 de la actual) para indicar cuándo, entre otros casos, se sigue ese perjuicio al interés social o se realizan esas contravenciones a disposiciones de orden público, revela que razonablemente se puede colegir, en términos generales, que se generan 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.

"De igual manera, es importante resaltar que como también lo ha sostenido la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país, la apreciación de que con tal otorgamiento no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público depende del caso en concreto, resultando ilustrativa al efecto la tesis de jurisprudencia que dice lo siguiente: 'SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA.' (se transcribe)

"Al margen de las consideraciones vertidas por el juzgado de distrito, este tribunal comparte la determinación de que en el caso no resulta procedente conceder la suspensión provisional de la norma-



tividad tildada de inconstitucional, en tanto que, en efecto, se estima que con ello se contravendría el orden público e interés social, por lo que a continuación se expone.

"Como ha quedado evidenciado en líneas precedentes por el dicho de las propias personas recurrentes, la suspensión de los actos fue solicitada para el efecto de que hasta tanto se resuelva en definitiva el juicio de amparo, no se aplique el decreto reclamado, en específico el tercer párrafo del artículo quinto y los diversos séptimo, décimo y décimo tercero transitorios, artículos 9, 9 BIS, 10, 10 BIS, 11, fracción I, 14, fracción IX, 19, fracciones I, VII y X, 20, 23, 27, primer párrafo, fracción XIX y 34 de la Ley de Minería; 3, 4, fracción XIX, 37, 29 BIS, 81 BIS, 118 de la Ley de Aguas Nacionales; 17 de la Ley General de Prevención y Gestión Integral de los Residuos; 46, último párrafo, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los cuales se reproducen a continuación: (se transcriben).

"En la exposición de motivos del dictamen que dio origen al referido decreto reclamado, origen de la modificación de las normas antes transcritas, se indicó que dicho instrumento tiene por objeto modificar, adicionar y derogar diversas disposiciones de las leyes relacionadas, para el efecto de reglamentar y controlar las concesiones mineras de explotación de minerales de la nación, en las que se ven involucrados temas de vital relevancia como lo es la protección al medio ambiente, el desarrollo sustentable del país, la distribución equitativa de la riqueza pública y, particularmente, el reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

"Que con dichas maniobras se busca que ninguna actividad económica pueda estar por encima del interés general de garantizar el derecho humano de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, que incluye el agua, salud y ecosistemas; aunado a que con esto se busca una regulación de las actividades mineras bajo la perspectiva de un desarrollo sustentable de aquellas comunidades con vocación minera, en donde ha persistido la marginación y pobreza.

"Que con dicho decreto se prohíbe que las concesiones mineras se otorguen en áreas naturales protegidas, zonas que pongan en peligro a la población y zonas sin disponibilidad de agua.

"El decreto reclamado busca la protección al medio ambiente del país por parte de las empresas mineras y la explotación de recur-

sos (al imponérsele las obligaciones y acciones reclamadas por la persona moral quejosa), al establecer la prioridad del suministro de agua de consumo humano y doméstico para el otorgamiento de las concesiones de agua y configurar un verdadero desarrollo sustentable para los grupos vulnerables referidos, todo lo cual se relaciona con derechos de orden público e interés social.

"En el caso se comparte la determinación de negar la suspensión provisional de los actos reclamados, porque los medios de prueba que pueden ser analizados y el contenido de la demanda de amparo, resultan insuficientes para colmar la pretensión de las inconformes.

"La medida cautelar solicitada sí se relaciona con lo previsto en la fracción XIII del artículo 129 de la Ley de Amparo, porque los bienes que protege el decreto reclamado son aquellos de dominio directo referidos en el artículo 27 constitucional, que el Estado utiliza, aprovecha o explota, con independencia de que lo haga mediante concesiones.

"Fue jurídicamente correcta la decisión del juzgado de distrito al sostener que resulta improcedente conceder la suspensión provisional de los actos reclamados, al incumplir con lo previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo de que: '... no se siga perjuicio al interés social ni se contravengán disposiciones de orden público.'

"Es irrelevante el estudio de la conservación de la materia del amparo, en tanto que ello no puede estar por encima de la afectación al interés social y orden público, pues la pretensión de la persona quejosa contempla la salvaguarda de derechos particulares.

"Más aún cuando este tribunal comparte lo establecido por el juzgado federal en el sentido de que aun con la negativa a conceder la suspensión, seguiría viva la materia del amparo ya que si al resolver el fondo del asunto se estimare inconstitucional el acto reclamado, quedarían sin efectos todas las actuaciones que de él se hubieren derivado.

"Asimismo, la manifestación de la parte recurrente relativa a la omisión del análisis de la apariencia del buen derecho, resulta ineficaz, en virtud de lo sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), que dice lo siguiente: 'SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA.' (se transcribe)



"El análisis de la apariencia del buen derecho debe realizarse simultáneamente con el posible perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o la contravención a disposiciones de orden público, acorde con la fracción II del artículo 128 de la ley de la materia vigente.

"La decisión adoptada en ese contexto, de ninguna manera puede tornarse arbitraria, pues en todo caso, deben satisfacerse los requisitos establecidos para su otorgamiento.

"Con independencia de que el *a quo* no haya estudiado la apariencia del buen derecho, ello no causa perjuicio a la parte recurrente, en tanto que, si en la resolución recurrida se determinó que no se cumplió el requisito previsto en la referida porción normativa, entonces, el análisis pretendido por el inconforme no resultaba factible.

"En esa secuencia considerativa, lo manifestado por las personas inconformes en el sentido de que al negar la medida cautelar que nos ocupa se desconoce lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley de Amparo, resulta ineficaz, pues derivado de lo ya analizado para arribar a la determinación de que en el caso no se acreditó el interés suspensivo, ni que la naturaleza de los actos fuera sujeta de paralización; en la especie no resulta aplicable tal precepto, pues se estima que de concederse la suspensión para los efectos solicitados por la persona quejosa, se estaría constituyendo un derecho en su favor, que no tenía antes de la presentación de la demanda, lo cual se encuentra vedado en términos de lo previsto en el artículo 131, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, que dispone lo siguiente: (se transcribe)

"Con el otorgamiento de la suspensión no es posible constituir un derecho que no hubiese tenido ya la persona quejosa antes de la presentación de la demanda; de ahí que se estimen ineficaces, los motivos de disenso en estudio.

"En relación con el tercer agravio, las personas recurrentes sostienen que el auto reclamado no atiende a la causa de pedir, transgrediendo los principios de congruencia externa y exhaustividad que rigen a todas las determinaciones jurisdiccionales.

"Lo anterior, porque el *a quo* sólo se pronuncia sobre una porción de la suspensión solicitada y pasa por alto todas las demás peticiones de las personas quejasas pues éstas solicitaron la suspensión del acto reclamado de dos formas:

"1. En contra de la totalidad de efectos y consecuencias del decreto en materia de minería y aguas de ocho de mayo de dos mil veintitrés.

"2. De manera subsidiaria y en caso de considerar algún impedimento para otorgar la suspensión total del acto reclamado, solicita la suspensión de diversas porciones normativas que le causan particular afectación."

"A pesar de ello, la persona juzgadora, en la resolución recurrida, se limitó a estudiar la procedencia, en abstracto, de la suspensión, ya que no realizó un análisis respecto a cada una de las porciones normativas sobre las cuales solicitaron la suspensión.

"Resulta ineficaz lo alegado en tanto que, atendiendo a lo hasta aquí expuesto, es dable reiterar que basta con que no se actualice uno de los requisitos para conceder la suspensión provisional, para negar la medida cautelar.

"De manera que, se reitera, ante falta de acreditación del interés suspensional y la naturaleza constitutiva de los actos que determinó el juzgado de origen y que no fue destruida por las personas recurrentes, el *a quo* no estaba obligado a pronunciarse exhaustivamente en los términos que aducen las inconformes, pues ello a ningún fin práctico conduciría.

"Ante la ineficacia de los agravios expuestos por la parte recurrente, lo procedente es declarar infundado el presente recurso."

13. El **Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, en una parte de su ejecutoria, analizó un asunto con las siguientes características:

#### Hechos

Dos personas morales, cuyo objeto social se relaciona con actividades en materia de minería que tienen celebrados contratos de prestación de servicios de exploración en ese ramo con empresas titulares de concesiones mineras, presentaron demanda de amparo indirecto en la que reclamaron la aprobación y expedición del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos,





	<p>en materia de concesiones para minería y agua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés, específicamente respecto de algunos de los artículos de dichas legislaciones y transitorios del propio decreto.<sup>10</sup></p> <p>Las personas quejasas solicitaron la suspensión provisional de algunas de las normas reclamadas para que se paralicen sus efectos y consecuencias y puedan seguir prestando sus servicios conforme a su objeto social relacionado con proyectos de exploración minera.</p>
<p><b>Juzgado de distrito</b></p>	<p>Negó la suspensión provisional solicitada por considerar que no se actualizan los supuestos del artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo pues atendiendo a la causa de pedir, la pretensión de las personas quejasas es que se suspenda la nacionalización de la industria de exploración minera y se les permita continuar con sus actividades, de modo que concederla tendría como consecuencia constituir derechos a su favor, los cuales son propios de la sentencia de fondo, además de que se contravendrían disposiciones de orden público y se causaría perjuicio al interés social.</p>
<p><b>Consideraciones del tribunal colegiado de circuito</b></p>	<p>"OCTAVO.—Por cuestión de técnica procede analizar el tercer motivo de agravio en el que las personas quejasas sostienen que el juzgado de distrito omitió pronunciarse respecto de la totalidad de las peticiones para la suspensión pues solicitaron la medida cautelar del acto reclamado, primero, en contra de la totalidad de efectos y consecuencias del decreto en materia de minería y aguas de ocho de mayo de dos mil veintitrés y, segundo, de manera subsidiaria y en caso de considerar algún impedimento para otorgar la suspensión total del acto reclamado, la solicitaron en contra de diversas porciones normativas que les causan particular afectación; sin embargo, el juzgado sólo se pronunció de manera general en los siguientes términos: 'que se suspenda la nacionalización de la industria de exploración minera y se permita a las personas quejasas continuar con sus actividades de exploración minera', sin atender las cuestiones específicas.</p> <p>"Se considera fundado el argumento pues el juzgado de distrito se pronunció únicamente en los términos antes precisados, soslayando que las personas quejasas solicitaron la suspensión en contra de la totalidad de efectos y consecuencias del decreto en materia de</p>

<sup>10</sup> Las disposiciones que en particular se reclamaron en este asunto, están precisadas en el cuadro visible de las páginas noventa y cuatro a noventa y seis de la presente ejecutoria.

minería y aguas, de ocho de mayo de dos mil veintitrés y, en caso de considerar algún impedimento para otorgar la suspensión total del acto reclamado, la solicitaron en contra de diversas porciones normativas que refieren les causan particular afectación.

"Por considerar fundado el argumento que antecede, este tribunal asume jurisdicción y procede al estudio de los requisitos de procedencia de la medida cautelar solicitada, tomando como punto de partida la totalidad de los actos reclamados y la suspensión solicitada.

"La suspensión de los actos reclamados es una providencia cautelar en el juicio de amparo, de carácter instrumental, útil para preservar su materia y evitar que se consume de manera irreparable la violación de derechos alegada.

"Los requisitos que se deben examinar son: la certeza de los actos reclamados; si conforme a su naturaleza sus efectos son susceptibles de ser paralizados; que lo solicite la persona quejosa como titular de un derecho legítimamente tutelado que se vería afectado con la ejecución de esos actos y si se satisfacen las exigencias previstas en el artículo 128 de la Ley de Amparo, es decir, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, caso en el cual se debe realizar un análisis ponderado de la apariencia de buen derecho y del interés social, cuando la naturaleza del acto lo permita; finalmente, determinar si procede exigir alguna garantía para que surta efectos la medida cautelar.

"El artículo 148 de la Ley de Amparo permite la concesión de la medida cautelar en los casos en que se reclame una norma general autoaplicativa sin señalar un acto concreto de aplicación, en cuyo caso se otorgará para impedir los efectos y consecuencias en su esfera jurídica; sin embargo, tal precepto no debe interpretarse aisladamente, sino en conjunto con el diverso 128 de la citada legislación.

"El Alto Tribunal ha establecido que para conceder la suspensión contra los efectos de una ley se deben analizar los requisitos que al efecto prevé la Ley de Amparo; que al igual que no es factible negar la medida por el simple hecho de que se trate de una disposición de orden público, tampoco es válido concederla con la simple explicación de que esa disposición ha sido impugnada en el juicio de amparo.



"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación validó que el artículo 147 de la Ley de Amparo, tiene un efecto innovador en la suspensión en el juicio de amparo, pues actualmente se instituye no sólo como una medida meramente conservativa del estado de cosas, sino como un auténtico mecanismo de tutela preventiva a través del cual se permite –bajo ciertas circunstancias–, la anticipación de los eventuales efectos de una sentencia protectora a efecto de restablecer el goce del derecho violado en tanto se decida el asunto en lo principal.

"Así lo sostuvo la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 146/2019, en la cual, sobre los alcances del artículo 147 de la Ley de Amparo estableció lo siguiente:

"Sentado lo anterior, este Tribunal Pleno considera importante destacar que el nuevo diseño normativo de la suspensión en el juicio de amparo presenta un cambio sustancial en comparación con la forma en que se encontraba regulada la suspensión en la Ley de Amparo abrogada.

"Ese cambio sustancial estriba en que, conforme a la Ley de Amparo vigente, la suspensión puede tener dos clases de efectos:

"a) Un efecto conservativo (medida conservativa); o

"b) El efecto de una tutela anticipada o anticipatoria, es decir, conforme a la actual Ley de Amparo la suspensión puede tener por efecto el restablecimiento en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado (decisión o tutela anticipada).

"Esto se desprende del contenido del artículo 147 de la Ley de Amparo vigente, que establece: (se transcribe).

"En la primera parte del segundo párrafo del precepto recién transcrito se encuentran regulados los efectos tradicionales de una medida cautelar (medida conservativa), en tanto que ahí se establece que el juez de amparo, al otorgar la suspensión, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, aspecto que, evidentemente, parte de la premisa de que el acto reclamado no se ha ejecutado con todos sus efectos y consecuencias; por lo que la medida cautelar que se conceda tiene como propósito evitar que el acto reclamado se ejecute, particularmente cuando dicha ejecución pudiere dejar sin materia el juicio de amparo ante una irreparabilidad absoluta.

"La segunda porción del párrafo segundo del artículo 147 de la Ley de Amparo prevé, de forma innovadora –pues así no estaba previsto en la Ley de Amparo abrogada–, la posibilidad de que la medida suspensiva tenga por efecto restablecer provisionalmente a la persona quejosa en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia en el juicio de amparo, siempre y cuando dicha tutela anticipada (efecto restitutorio provisional) sea jurídica y materialmente posible.

"En este último supuesto, la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo; de ahí que en tal hipótesis la medida cautelar equivale a un amparo provisional (tutela anticipada o anticipatoria).

"Lo aquí precisado en cuanto a que actualmente la suspensión en el juicio de amparo puede tener un efecto conservativo, o bien, uno de tutela anticipada, mediante el restablecimiento a la persona quejosa en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el amparo, tiene por objeto evidenciar que, conforme a la Ley de Amparo vigente, tanto en la hipótesis en que el acto reclamado ya fue ejecutado como en la diversa en la cual ello no ha acontecido, puede concederse la suspensión.

"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 a la persona quejosa en el goce del derecho violado en tanto se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, el órgano jurisdiccional debe conceder la suspensión ...'

"Para definir si se concede o se niega la suspensión contra los efectos de la norma reclamada, se debe hacer una ponderación casuística de los requisitos establecidos en la ley, en tanto que son variables los elementos que intervienen en la apreciación correspondiente.

"Corroboración lo anterior el criterio jurisprudencial 2a./J. 14/91, que establece lo siguiente: 'ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL. SUSPENSIÓN CONTRA ORDENAMIENTOS QUE ESTABLECEN REQUISITOS PARA EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD DE PARTICULARES (EXPLOTACIÓN DE YACIMIENTOS PÉTREOS).' (se transcribe)



"El criterio en consulta es apto para definir que para determinar si se satisfacen los requisitos establecidos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, es factible atender al contenido de la norma reclamada, el cual deberá ser valorado en cada caso concreto para resolver si se concede la suspensión.

"Por cuestión de técnica jurídica se verificará si se satisfacen los requisitos para que se decrete la suspensión en términos del artículo 128 de la Ley de Amparo, esto es:

"1. Que la solicite el quejoso.

"Se considera colmado el citado requisito, en virtud de que las personas quejasas ... y ... solicitaron la medida cautelar.

"Respecto de ... del instrumento notarial ... del dos de diciembre de dos mil trece, se desprende como objeto social, entre otros, los siguientes:

"« 1. La obtención por cualquier título legal, de concesiones, permisos, autorizaciones o contratos para la exploración, explotación y beneficio de minerales metálicos y no metálicos. 2. La adquisición, transferencia, exploración y explotación, por cualquier título legal, de lotes mineros o de derechos relacionados con ellos. 3. La exploración, explotación, extracción; preparación, elaboración, molienda; beneficio, fundición, refinación; conversión, tratamiento y preparación para el mercado y la venta de toda clase de metales y minerales metálicos y/o no metálicos y la fabricación, industrialización, producción; uso y venta, de toda clase de sustancias y productos minerales ... »

"Entre otras documentales acompañó el contrato de prestación de servicios entre ... y ... para desarrollar recursos minerales metálicos y no metálicos, así como programas para la exploración de lotes mineros y proyectos, llevar a cabo todo tipo de proceso para cuantificación y evacuación de recursos y reservas de minerales metálicos y no metálicos, económicamente aprovechables, firmado el uno de septiembre de dos mil veintiuno, con vigencia indefinida. Así como el título de concesión minera ... a favor de ... con vigencia del ... al ...

"El instrumento notarial ... del veinte de abril de dos mil diecisiete, del cual se advierte que ... tiene como objeto social el siguiente:

"«La obtención por cualquier título legal, de concesiones, permisos, autorizaciones o contratos para la exploración, explotación y beneficio de minerales metálicos y no metálicos. 2. La adquisición, transferencia, exploración y explotación, por cualquier título legal, de lotes mineros o de derechos relacionados con ellos. 3. La exploración, explotación, extracción; preparación, elaboración, molienda; beneficio, fundición, refinación; conversión, tratamiento y preparación para el mercado y la venta de toda clase de metales y minerales metálicos y/o no metálicos y la fabricación, industrialización, producción; uso y venta, de toda clase de sustancias y productos minerales ...»

"Entre otras documentales acompañó el contrato de prestación de servicios entre ... y ... para realizar servicios de exploración de fundos, servicio de prospección minera, perforación, planificación de proyectos en exploración, etcétera, en lotes mineros amparados por concesiones mineras respecto de los cuales el último sea titular, firmado el uno de septiembre de dos mil veintiuno, por tiempo indefinido. Así como el título de concesión minera ... a favor de ... con vigencia del ... al ...

"Se advierte que acreditaron su interés suspensional con base en las documentales citadas que fueron exhibidas vía electrónica y con la protesta de decir verdad, documentales a las que se les otorga valor probatorio con apoyo en el artículo 3o. de la Ley de Amparo y el acuerdo general 1/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de julio de dos mil trece.

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"Aun cuando no se ha establecido un criterio que defina en forma concluyente lo que se debe entender por interés social y orden público, puede colegirse, en términos generales, que se sigue perjuicio al primero de los aspectos señalados cuando, de paralizar 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.

"A su vez, se contravienen disposiciones de orden público al otorgar la medida cautelar cuando dichas disposiciones tutelén 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 pon-



derar los diversos grados de afectación que se causen al interés social y al orden público, así como los daños y perjuicios que pueda sufrir la persona gobernada con la ejecución del acto reclamado, a fin de resolver si es viable proveer su suspensión.

"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.

"Se trae a la vista el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece lo siguiente: (se transcribe)."

"De la interpretación del numeral en cita se advierte que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos naturales como los minerales, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones.

"Por razón de método y técnica jurídica se analiza primero la solicitud de concesión relativa a que se paralicen todos los efectos y consecuencias derivados del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos en materia de concesiones para minería y agua, publicado en el Diario Oficial de la Federación, con base en el proceso de la emisión de la norma.

"El artículo 82 del Reglamento de la Cámara de Diputados, con base en el cual se soporta la solicitud de que se conceda la suspensión total de dicha regla establece lo siguiente: (se transcribe).

"Del artículo citado se evidencia que el dictamen podrá proponer la aprobación total o parcial del asunto o asuntos que le dieron origen, o bien, proponer su desechamiento. Cuando se dictamine parcialmente un asunto, el resto se tendrá por resuelto y todo el asunto se considerará como total y definitivamente concluido.

"Asimismo, que un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando se tramite de urgente u obvia resolución, y se trate de iniciativas y minutas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable, en los plazos establecidos en el reglamento y deban ser presentadas en sus términos ante el pleno, sólo cuando hayan cumplido el requisito de declaratoria de publicidad que deberá hacerse, con una anticipación de, al menos, dos sesiones previas a la que se discuta o se trate de una iniciativa o minuta con trámite preferente, que no hubiera sido dictaminada por la o las comisiones responsables en el término de treinta días naturales, contados a partir de que la iniciativa sea presentada por el Ejecutivo Federal. En tal caso, la iniciativa o minuta deberá presentarse para su discusión y votación en sus términos y sin mayor trámite, en la siguiente sesión del pleno.

"Para determinar sobre lo expuesto por las personas quejas se debe realizar un análisis sistemático del proceso de la creación del decreto reclamado.

"En torno a dicho tema, en los conceptos de violación las quejas asumen que se transgreden los principios de la democracia deliberativa, pues el órgano de trabajo especializado y facultado para atender la materia sobre la cual recae la iniciativa no tuvo oportunidad de analizar, estudiar o modificar las implicaciones de la iniciativa presentada por los diversos legisladores del grupo parlamentario de Morena; sin embargo, el estudio de la suspensión es de carácter somero y al no advertir de manera manifiesta que exista una inconsistencia en dicho proceso, resulta inviable conceder la suspensión por la totalidad del decreto, dado que el estudio exhaustivo de ese tema corresponde al fondo del juicio en el asunto principal.

"A continuación, se atiende a la solicitud de suspensión en relación con las reglas específicas cuestionadas, las cuales son del texto siguiente: (se transcriben).

"De los artículos de la Ley de Minería, invocados por las personas quejas se evidencia que:

"El artículo 11 dispone que se consideran legalmente capacitadas para ser titulares de concesiones mineras las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas cuyo objeto social se refiera a la explotación de minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la ley.





"El artículo 19 establece que las personas titulares de una concesión minera tienen derecho a: realizar obras y trabajos de explotación de minerales o sustancias específicas dentro de lotes mineros determinados; transmitir su titularidad, conforme al artículo 23 de la ley.

"El artículo 20 refiere, entre otras cuestiones, que quedan prohibidas las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio minero dentro de las áreas naturales protegidas, en cauces o vasos de aguas nacionales y sus zonas federales, en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino, el subsuelo de la zona económica exclusiva, en la zona federal marítimo terrestre y en los terrenos ganados al mar.

"El diverso artículo 27 prevé que las personas titulares de concesiones mineras, independientemente de la fecha de su otorgamiento, están obligadas, por cada lote minero, a no construir depósitos o sitios de disposición final de terreros, jales, escorias, graseros de las minas y establecimientos de beneficios de los minerales en áreas naturales protegidas, humedales, vasos, cauces, zonas federales, zonas de protección y demás bienes nacionales o en lugares que, por el trayecto que sigan los residuos ante su ruptura, afecten núcleos de población.

"Los artículos de la Ley de Aguas Nacionales invocados por las personas quejasas, en concreto establecen:

"El 29 BIS 4 prevé que la concesión, asignación o permiso de descarga podrán revocarse por hechos o actos supervenientes de interés público, general o social, o que causen algún tipo de desequilibrio económico, social, ambiental o de cualquier otra índole.

"El artículo 118 indica que los bienes nacionales a que se refiere el título, podrán explotarse, usarse o aprovecharse por personas físicas o morales mediante concesión que otorgue la autoridad del agua para tal efecto y la prohibición de otorgar concesiones sobre cauces o vasos y sus zonas federales para la disposición final de residuos mineros o depósitos de aguas residuales de uso minero.

"La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos invocada por las personas quejasas, en su artículo 17 prevé que los residuos de la industria minera metalúrgica provenientes del minado y tratamiento de minerales tales como jales, residuos de los patios de lixiviación abandonados, así como los metalúrgicos provenientes de los procesos de fundición, refinación y transformación de metales, que se definirán en forma genérica en el reglamento

según lo estipulado en el artículo 7, fracción III, de la ley, son de regulación y competencia federal. Podrán disponerse finalmente en el sitio de su generación; su peligrosidad y manejo integral, se determinará conforme a las normas oficiales mexicanas aplicables, y estarán sujetos a los planes de manejo previstos en esta ley. Se exceptúan de esta clasificación los referidos en el artículo 19, fracción I, de ese ordenamiento.

"El transitorio referido por las personas quejasas del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, establece que las personas titulares de concesiones de aguas nacionales que realicen actividades de exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento minero, dentro de los noventa días naturales posteriores a la entrada en vigor del decreto, deberán solicitar a la autoridad del agua el cambio de uso industrial al uso industrial en la minería, a efecto de regularizar su situación jurídica, en conformidad con las disposiciones normativas aplicables.

"Los numerales citados prevén ciertas restricciones a las personas quejasas relativas a las obras y trabajos de exploración de los minerales, la posible revocación de concesiones, prohibición de obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio minero en aguas nacionales y sus zonas federales, prohibición de otorgar concesiones sobre cauces o vasos y sus zonas federales para la disposición final de residuos mineros o depósitos de aguas residuales de uso minero, no construir depósitos o sitios de disposición final de terrenos, jales, escorias, graseros de las minas y establecimientos de beneficios de los minerales en áreas naturales protegidas, por lo que asiste razón a las personas quejasas.

"No considerarlo de esa forma en la actualidad implicaría desconocer el carácter innovador que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que se ha impreso a la suspensión en el juicio de amparo, al transformarla de una medida meramente conservativa en un auténtico instrumento cautelar de salvaguarda de derechos humanos.

"Con el otorgamiento de la suspensión para el efecto de que no se apliquen las normas cuestionadas a la parte quejosa, no se constituye un derecho a su favor que no tuviera de manera previa a la promoción del juicio de amparo, pues acredita que previamente



a la emisión de las normas reclamadas, contaba con el derecho para la exploración minera, de conformidad con las leyes vigentes en ese momento.

"No conceder la suspensión y permitir que se prive a las personas quejas de un derecho reconocido tendría un perjuicio de difícil reparación ya que no podría retrotraerse en el tiempo.

"Este órgano colegiado también considera que con la concesión de la medida cautelar provisional no se sigue un perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público porque ya cuentan con una autorización que se le concedió por los derechos ahí plasmados y se actualiza el presupuesto de la apariencia del buen derecho y, por ende, del peligro en la demora, a efecto de evitar la consumación de la violación alegada, que se torne imposible de reparar.

"Apoya lo anterior, por identidad de razón, la tesis jurisprudencial P./J. 15/96, que dice: '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.' (se transcribe)

"Esto, cuenta habida de que la concesión de la suspensión provisional solicitada sólo tiene como efecto que no se apliquen las porciones normativas, hasta tanto se resuelva lo conducente respecto de la suspensión definitiva.

"La suspensión surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncia la presente resolución y hasta tanto se dicte la resolución interlocutoria en la que se resuelva sobre la suspensión definitiva.

"El dictado de la presente resolución en modo alguno prejuzga sobre el fondo del juicio de amparo, dado que se resuelve con base en las limitadas constancias que obran en autos, así como en la apariencia del buen derecho que generó una presunción favorable al peticionario de amparo, aquí recurrente, y el peligro en la demora.

"De conformidad con el artículo 136, párrafo primero, de la Ley de Amparo, la medida cautelar que se otorga surte efectos desde luego; en el entendido que no suspende cualquier acto diverso al reclamado en el juicio de amparo y únicamente procede en torno a los derechos adquiridos y que se encuentran acreditados con las documentales exhibidas por las personas quejas.



"No es el caso exigir garantía alguna como requisito de efectividad de la medida suspensiva que se concede toda vez que no se está en alguno de los supuestos previstos en los artículos 132 y 135 de la Ley de Amparo.

"Al resultar fundados los agravios, lo que se impone es revocar el acuerdo recurrido y conceder la suspensión provisional por las razones y para los efectos precisados la presente resolución."

14. El **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito** analizó un asunto con las siguientes características:

<b>Hechos</b>	<p>Una persona moral con títulos de concesión minera presentó demanda de amparo indirecto en la que reclamó la aprobación y expedición del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés, específicamente respecto de algunos de los artículos de las legislaciones en mención.<sup>11</sup></p> <p>La persona quejosa solicitó la suspensión provisional de algunas de las normas reclamadas para que se paralicen sus efectos y sus consecuencias y puedan continuar operando como lo hacían hasta antes de su publicación.</p>
<b>Juzgado de distrito</b>	<p>Negó la suspensión provisional solicitada por considerar que no se actualizan los supuestos del artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo pues con su otorgamiento se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público.</p>
<b>Consideraciones del tribunal colegiado de circuito</b>	<p>"La persona quejosa afirma, de manera medular, lo siguiente:</p> <p>"a) Que la determinación de negar la suspensión provisional de los actos reclamados, es violatoria de lo dispuesto por el artículo 147, párrafo segundo, de la Ley de Amparo habida cuenta de que, contrariamente a lo sostenido por la <i>a quo</i>, en el caso concreto de</p>

<sup>11</sup> Las disposiciones que en particular se reclamaron en este asunto, están precisadas en el cuadro visible de las páginas noventa y cuatro a noventa y seis de la presente ejecutoria.



ningún modo se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, porque dicha medida no impide al Estado realizar las acciones para la conservación del medio ambiente y el mejor manejo de recursos naturales, así como tampoco para utilizar, explotar y aprovechar los bienes de dominio directo de los referidos en el artículo 27 constitucional.

"b) En ese sentido, explica que lo único que se pretende con la suspensión es que las nuevas disposiciones no se incorporen retroactivamente a la esfera jurídica de la persona quejosa, ya que la anterior Ley Minera en relación con la actual Ley de Minería, especialmente, el numeral 27, fracciones I, II, VII, VIII, IX, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV, le imponen nuevas obligaciones que le resultan exorbitantes, siendo que la empresa concesionaria ya se encontraba normada bajo determinados parámetros fijados en el artículo 27 anterior, entonces, con los imperativos presentes claramente se afecta ese estatus jurídico adquirido, lo cual controvierte el principio de irretroactividad de la ley.

"c) También precisa que la suspensión así solicitada no implica que la persona quejosa quede sin regulación alguna, pues lo que busca es que se mantenga sujeta a la normativa anterior.

"d) Agrega que en cuanto a los trabajos de exploración sí es susceptible que se suspenda la aplicación del decreto en favor de la persona quejosa, porque dicha actividad tiene nula injerencia con la normativa reclamada, ya que la exploración únicamente conlleva el despliegue de actividades de búsqueda y recolección no invasiva en los espacios territoriales, por ello, no es posible un daño ecológico que perjudique el interés social o contravenga disposiciones de orden público, aunado a que el empleo de recursos hídricos es mínimo.

"d) También aclara que en los terrenos concesionados a su favor para el uso de la minería, no se encuentran núcleos de población indígena o afromexicanos, que pudieran sufrir afectación con las actividades que realiza, de modo que no se pone en riesgo a ese sector vulnerable con el otorgamiento de la medida suspensiva.

"Es en parte inoperante y en lo demás, infundado.

"Son inoperantes las alegaciones que vierte la ahora recurrente para evidenciar que el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protec-

ción al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés, transgrede el principio de retroactividad de la ley y afecta sus derechos adquiridos, porque las nuevas obligaciones contenidas en el referido decreto son exorbitantes (inciso b).

"Esas son razones de fondo que serán analizadas, en su caso, al dictarse la sentencia definitiva en el juicio principal, en donde se resolverá sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

"Lo anterior, atento a que la materia del presente recurso de queja se constriñe a determinar la procedencia o no de la suspensión provisional solicitada por la peticionaria del amparo y esa parte del agravio que se hace valer en todo caso impacta en el fondo del juicio constitucional, lo cual es objeto del expediente principal y no del incidente que motiva este recurso.

"Resulta a cita, la tesis XXI.2o.P.A.3 K (10a.), sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, que este órgano jurisdiccional comparte, cuyo rubro y texto disponen los siguiente: 'AGRAVIOS INOPERANTES EN EL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL AUTO QUE CONCEDE O NIEGA LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL. LO SON AQUELLOS QUE ADUCEN CUESTIONES QUE VERSAN SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO.' (se transcribe)

"Luego, el resto de los argumentos resultan infundados.

"Este colegiado converge con lo decidido en el auto recurrido, en el sentido de que resulta improcedente la suspensión provisional contra el decreto reclamado, precisamente porque con ello se incumple con el requisito previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo, es decir, se sigue perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público.

"Conforme a los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 125, 128 y 131 al 158 de la Ley de Amparo, los requisitos para la procedencia de la suspensión de los actos reclamados son:

"1. La petición de parte;

"2. La existencia del acto reclamado;



"3. La naturaleza del acto reclamado, esto es, que sea susceptible de ser suspendido conforme a su naturaleza;

"4. Que la persona quejosa resienta una afectación con el acto reclamado, a su interés jurídico o legítimo, aspecto que debe estar acreditado indiciariamente para efectos de la suspensión provisional y, en un grado probatorio mayor, para la suspensión definitiva; y,

"5. La ponderación entre la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora y el interés social o las disposiciones de orden público.'

"Respecto a que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, el artículo 128, fracción II, dispone lo siguiente: (se transcribe).'

"De conformidad con el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, en relación con los numerales 128 y 139 de la ley reglamentaria aplicable, en tratándose de materias como la administrativa se tiene que los requisitos para conceder la medida cautelar son los siguientes:

"a) Que sea solicitada por la persona quejosa; y,

"b) Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan normas de orden público.'

"El primer aspecto tiene relación íntima con la apariencia del buen derecho, que constituye uno de los presupuestos materiales para obtener una resolución favorable en las medidas cautelares, a las que se asemeja la suspensión en el amparo (atento a que ambas tienen finalidades afines, como lo es la conservación del derecho materia de la contienda). Por lo que ese elemento se sustenta en un conocimiento periférico o superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.

"Respecto del segundo aspecto, el orden público y el interés social fueron definidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien estableció que esa función le corresponde al legislador al dictar una ley, pero que no es ajena a la función de la persona juzgadora ya que ésta deberá apreciar su existencia en los casos concretos que se sometan a su consideración; y que el examen de la ejemplificación que se contiene en el artículo 129 de la Ley de Amparo, para indicar cuándo, entre otros casos, se sigue

ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez ha señalado el Alto Tribunal en sus tesis de 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.

"Por lo que el orden público y el 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 algún mal, desventaja o trastorno.

"Por disposiciones de orden público deben entenderse las 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.

"El orden público y el interés social se afectan no sólo en los supuestos del artículo 129 de la Ley de Amparo (que es enunciativo, no limitativo), sino también, 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.

"Al respecto se cita la tesis aislada emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice así: 'INTERÉS SOCIAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO. SU APRECIACIÓN.' (se transcribe)

"El primer y segundo de los presupuestos mencionados –que la medida sea solicitada por la persona quejosa y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan normas de orden público–, no deben analizarse de forma aislada, sino que deben valorarse en conjunción, como se ve de la tesis de jurisprudencia 204/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice lo siguiente: '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 transcribe)





"Como aspectos básicos relacionados con la figura de la suspensión de los actos reclamados, se señala que su objeto es detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guarden para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias se consumen destruyendo la materia del amparo, o bien, produzcan detrimentos de difícil o imposible reparación a la parte quejosa, desde luego, siempre que se reúnan los requisitos de procedencia.

"Debe ponderarse 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 y que cuando se trata de resolver sobre la suspensión del acto reclamado, la persona juzgadora debe ponderar simultáneamente el interés de la persona quejosa frente al perjuicio social o al orden público, atendiendo justamente a los principios mencionados de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

"El marco normativo invocado –numeral 107, fracción X, de la Constitución General de la República, así como los artículos 128, 129, 131 y 138 de la Ley de Amparo–, muestra que el legislador dispuso aspectos a considerar por la persona juzgadora en cuanto a los requisitos que la solicitante de la suspensión peticionaria de amparo debe reunir para su concesión, a saber: la naturaleza de la violación alegada; la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir la parte quejosa con su ejecución; los que la suspensión origine a las personas terceras interesadas y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"El artículo 147 de la Ley de Amparo establece que 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 sus efectos; y que 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 a la persona quejosa en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

"La persona juzgadora federal, al proveer sobre la suspensión provisional solicitada en el escrito de demanda de amparo, esencialmente sostuvo que los numerales reclamados están fomentando un control certero para evitar la explotación desmedida de los recursos

minerales, buscando la protección del medio ambiente, el acceso al agua, el desarrollo sustentable del país, así como mejorar las condiciones de vida de la población y, de manera particular, los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas o afro-mexicanos, lo cual se robustece con la exposición de motivos del dictamen que dio origen al referido decreto reclamado, en donde se indicó que dicho instrumento tiene por objeto modificar, adicionar y derogar diversas disposiciones de las leyes relacionadas, para el efecto de reglamentar y controlar las concesiones mineras de explotación de minerales de la nación, en las que se ven involucrados temas de vital relevancia como lo es la protección al medio ambiente, el desarrollo sustentable del país, la distribución equitativa de la riqueza pública y, particularmente, el reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

"Que con dichas maniobras se busca que ninguna actividad económica pueda estar por encima del interés general de garantizar el derecho humano de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, el cual incluye el agua, salud y ecosistemas; aunado a que con esto se busca una regulación de las actividades mineras bajo la perspectiva de un desarrollo sustentable de aquellas comunidades con vocación minera, en donde ha persistido la marginación y pobreza.

"Que con dicho decreto se prohíbe que las concesiones mineras se otorguen en áreas naturales protegidas, zonas que pongan en peligro a la población y zonas sin disponibilidad de agua.

"Lo que se busca es la protección al medio ambiente del país por parte de las empresas mineras y la explotación de recursos (al imponérseles las obligaciones y acciones reclamadas por la persona moral quejosa), al establecer la prioridad del suministro de agua de consumo humano y doméstico para el otorgamiento de las concesiones de agua y configurar un verdadero desarrollo sustentable para los grupos vulnerables referidos.

"Que la regulación del otorgamiento, mantenimiento, supervisión y terminación de las concesiones mineras y de agua para uso industrial en la minería, busca proteger los derechos humanos al medio ambiente sano, a la salud y al agua, así como la preservación de los recursos naturales de la nación y el derecho de los pueblos originarios a la preservación de sus territorios.



"De la determinación reclamada también se advierte que el juzgado de distrito determinó que de llegar a concederse la medida se seguiría un mayor perjuicio al interés de la sociedad, que los que pudiera resentir la minera quejosa; máxime, que no se contaba con elementos suficientes para determinar que la actividad desarrollada por ésta no ocasiona un daño ambiental, por lo que atento al principio *in dubio pro natura* debía prevalecer el derecho a garantizar el medio ambiente.

"Precisó que el principio *in dubio pro natura*, era un principio de precaución y prevención a favor de los recursos naturales.

"Señaló que no pasaban inadvertidas las manifestaciones de la persona quejosa en el sentido de que solicitó la suspensión de los actos reclamados para el efecto de que no se desechen las solicitudes de concesión minera que presentó y pueda continuar con las obras y trabajos de exploración y explotación en los lotes mineros que amparan sus concesiones, y que no se le impongan las obligaciones contenidas en el decreto, pues de conformidad con el artículo 148 de la Ley de Amparo, se puede conceder la suspensión con efectos restitutorios, atendiendo a la apariencia del buen derecho y peligro en la demora.

"Insistió que en el caso es aplicable el principio *in dubio pro natura* que prevalece ante el principio *pro persona* que pudiera asistirle a la persona quejosa, pues con el decreto reclamado y sus reformas se busca la protección de los núcleos de población, grupos vulnerables e indígenas que pudieran verse afectados con las actividades mineras, así como garantizar la protección al medio ambiente y acceso al agua potable, lo que impacta en su derecho a la salud; además, busca evitar que se alteren ecosistemas, que se exploten zonas naturales determinadas y declaradas como protegidas.

"Enfatizó que permitirle continuar con sus actividades mineras, sin cumplir con los requisitos establecidos en la norma, implicaría autorizar que lo haga sin supervisión y sin atender a la protección de los derechos a la salud, agua y medio ambiente limpio, pues existe el riesgo de que se comprometa el derecho al agua, alteración y extinción de ecosistemas.

"Este colegiado esencialmente converge con lo decidido por el juzgado de distrito, en el sentido de que el decreto y artículos reclamados instrumentan un control más certero para evitar la explotación desmedida de los minerales y, por ende, se perjudique el ecosiste-

ma, el acceso al agua y los derechos humanos de los núcleos de población o pueblos indígenas o afroamericanos.

"De otorgar la suspensión provisional se ponen en riesgo los derechos humanos de la colectividad al medio ambiente sano, a la salud, al agua, así como a la preservación de los recursos naturales de la nación y el derecho de los pueblos originarios para conservar de sus territorios.

"La suspensión provisional de los actos reclamados debe considerarse improcedente, pues la persona quejosa-recurrente de ninguna manera justifica que la exploración sea la única actividad que realiza por el momento, y aun suponiendo que así fuera, no hay evidencia de que esté preservando debidamente los bienes de la colectividad. Es decir, se sigue perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público (con la suspensión).

"Dada la importante función que cumplen las normas jurídicas, éstas no pueden ser paralizadas en su observancia, anteponiendo el interés particular de la persona quejosa al de la sociedad, sobre todo en temas que actualmente resultan de importante regulación dado el desmedido uso y degradación del medio ambiente que se ha venido generando en los últimos años con actividades industriales, tales como la minería.

"La suspensión de las normas jurídicas en temas como el que nos atañe, debe ser bajo un estricto escrutinio, análisis jurídico y de hechos, que se debe resolver a virtud de la materia que regulan las leyes reclamadas, que responden a esa suprema protección del interés social, reguladas por disposiciones de orden público.

"Es improcedente conceder la suspensión provisional de los actos reclamados, porque como bien lo precisó la persona juzgadora *a quo*, por el momento, los medios de prueba que pueden ser analizados y el contenido de la demanda de amparo resultan insuficientes para decantarse por la medida suspensiva pues haciendo el ejercicio de ponderación entre: (i) la apariencia del buen derecho; (ii) el peligro en la demora; (iii) las posibles afectaciones al interés social, disposiciones de orden público; y, (iv) la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida, se considera que debe prevalecer el cuidado del tercero de los elementos.

"Es así porque a través de los medios de prueba que autoriza la ley (por el momento), de ninguna manera se advierte garantizado que



de otorgar la suspensión, estén seguros los bienes de la colectividad tutelados por las leyes de orden público que están llamados a guardar las normas tildadas de inconstitucionales.

"Aun cuando la persona recurrente manifieste que los trabajos de exploración que realiza dentro de los lotes concesionados en ningún momento redundan en afectación al medio ambiente, acceso al agua o algún pueblo originario, ello por sí mismo es insuficiente para proteger los bienes de la colectividad (protección al medio ambiente, desarrollo sustentable del país, la distribución equitativa de la riqueza pública y, reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas).

"Es inexacto considerar que la actividad de exploración que refiere la persona quejosa conlleve un despliegue de actividades de búsqueda y recolección, sin invasión a los espacios territoriales que abarcan sus concesiones, sin daño ecológico que perjudique el interés social o contravenga disposiciones de orden público.

"Las disposiciones legales que tilda de inconstitucionales también rigen en esos temas ambientales, respecto de la actividad de exploración a la que hace referencia, por lo cual, se considera debe negarse la suspensión.

"Tan es así que la propia parte quejosa reconoce que sí existe el empleo de recursos hídricos al mínimo, lo cual invariablemente implicará afectación ecológica e intervención al medio ambiente, aun cuando considere que ésta sea de mínima intervención.

"Además, se desconoce por el momento si para la actividad de exploración a que hace referencia, el tipo de métodos, técnicas e infraestructura requerida, pueda poner en riesgo la calidad del líquido vital que se encuentre a los alrededores, así como el medio ambiente, pues las normas cuya suspensión solicita regulan sobre el uso de químicos y residuos minerales.

"Hay que considerar que la persona recurrente de ninguna manera desconoce que habrá de utilizar el líquido vital para la exploración que es la actividad a la que hace alusión, pues aduce que esta será mínima o exigua, sin certeza para este tribunal de la cantidad y forma en la que será utilizada, siendo insuficiente su dicho de que será mínima.

"En relación con la afectación a núcleos de población indígena o afromexicanos, que a decir de la persona quejosa-recurrente tampoco ocurrirá de otorgarse la medida cautelar porque no existen los pueblos originarios dentro de los territorios que le han sido concesionados; ello es inexacto pues el hecho de que dentro de los terrenos concesionados sea inexistente este tipo de población, de ninguna manera es indicativo de que a los alrededores sí los haya y, por ende, de continuar con los trabajos de exploración, sí les genere afectación a sus derechos colectivos como acceso al agua y a un medio ambiente sano.

"Aun cuando en virtud de la suspensión se permita continuar con la situación jurídico-obligacional que tenía la parte quejosa antes de la entrada en vigor de los preceptos controvertidos, sería bajo una regulación anterior y superada que, se entiende, fue insatisfactoria para regular los intereses de la sociedad, que la legislación actual y reclamada en este juicio, está llamada a regular correctamente.

"Fue jurídicamente correcta la decisión del juzgado de distrito al sostener que resulta improcedente conceder la suspensión provisional de los actos reclamados, al incumplir con lo previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo en el sentido de que: '... no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.'

"Ningún beneficio le irroga a la persona recurrente la cita de la tesis aislada V.2o.54 A, de rubro: 'SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. LEY MINERA. PROCEDE OTORGARLA, AUN CUANDO SUS DISPOSICIONES SEAN DE ORDEN PÚBLICO, SI SE JUSTIFICA LA NO AFECTACIÓN A LOS BIENES DE LA SOCIEDAD.', porque de ninguna manera está justificada la no afectación a los bienes de la colectividad, por el contrario, la persona quejosa pretende continuar bajo una regulación que ha sido superada, precisamente para salvaguardar derechos colectivos como protección al medio ambiente, el desarrollo sustentable del país, la distribución equitativa de la riqueza pública y, el reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

"Es ilustrativa del tema la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice lo siguiente: 'MINAS, SUSPENSIÓN EN MATERIA DE EXPLOTACIÓN DE LAS.' (se transcribe)"



15. El **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito** analizó un asunto con las siguientes características:

<p><b>Hechos</b></p>	<p>Una persona moral con títulos de concesión minera presentó demanda de amparo indirecto en la que reclamó la aprobación y expedición del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés, específicamente respecto de algunos de los artículos de las legislaciones en mención y de diversos transitorios del decreto.<sup>12</sup></p> <p>La persona quejosa solicitó la suspensión provisional de algunas de las normas reclamadas para que se paralicen sus efectos y consecuencias.</p>
<p><b>Juzgado de distrito</b></p>	<p>Negó la suspensión provisional solicitada por considerar que no se actualizan los supuestos del artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo pues con su otorgamiento se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público.</p>
<p><b>Consideraciones del tribunal colegiado de circuito</b></p>	<p>"SEXTO.—Los agravios propuestos por la inconforme son sustancialmente fundados y suficientes, en atención a las siguientes razones:</p> <p>"En primer término, es necesario precisar que el primer párrafo del artículo 148 de la Ley de Amparo establece que en los juicios de amparo en que se reclame una norma autoaplicativa, la suspensión se otorgará para impedir sus efectos y consecuencias en la esfera jurídica de la parte quejosa.</p> <p>"Dicha disposición no debe interpretarse de manera aislada o de procedencia automática, sino sistemáticamente con el resto de los preceptos aplicables del propio ordenamiento que prevén diversas reglas para resolver la medida de que se trata.</p> <p>"Cuando se reclaman disposiciones autoaplicativas de carácter general para resolver sobre la concesión de la medida cautelar solici-</p>

<sup>12</sup> Las disposiciones que en particular se reclamaron en este asunto, están precisadas en el cuadro visible de las páginas noventa y cuatro a noventa y seis de la presente ejecutoria.

tada, la persona juzgadora debe analizar si se cumplen los requisitos previstos en el artículo 128 de la propia ley, por lo que si no se satisface alguno de ellos, resultará improcedente.

"Se comparte el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia I.18o.A. J/1 (10a.) del Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro siguiente: 'SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. CUANDO SE RECLAMEN DISPOSICIONES AUTOPPLICATIVAS, PARA RESOLVER SOBRE SU CONCESIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 148 DE LA LEY DE LA MATERIA, DEBE ANALIZARSE SI SE CUMPLEN LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 128 DEL PROPIO ORDENAMIENTO.'

"De los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 128 y 138 de la Ley de Amparo, se advierte que para conceder la suspensión en el juicio de amparo, se requiere que (i) expresamente la solicite el quejoso; (ii) haya certidumbre sobre la existencia de los actos cuya suspensión se solicita; (iii) los actos reclamados sean susceptibles de suspensión; (iv) no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; y, (v) se lleve a cabo un análisis ponderado del caso concreto bajo la apariencia del buen derecho.

"Así, sólo de cumplirse todos los requisitos que anteceden, el órgano jurisdiccional podrá conceder la suspensión del acto reclamado.

"Apoya lo anterior, la tesis 2a. XXIII/2016 (10a.), que establece lo siguiente: 'SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA CONCEDERLA.' (se transcribe)

"El primero de los requisitos en cuestión, consiste en que la suspensión del acto reclamado haya sido solicitada expresamente por la parte quejosa; requisito que implica dos cuestiones, a saber: (i) la solicitud en estricto sentido, así como (ii) la acreditación del interés suspensional de la parte quejosa peticionaria.

"El interés suspensional corresponde a la verosimilitud de la titularidad del derecho afectado por la emisión del acto de autoridad o su ejecución, para lo cual se necesita acreditar, al menos indiciariamente, el derecho para obtener la medida cautelar solicitada. Es decir, es el vínculo entre quien solicita la medida cautelar por la posibilidad de afectación a su esfera jurídica, con una determinada relación sustancial.





"Al respecto, se comparte el criterio contenido en la tesis I.4o.A. 15 K (10a.) del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que dice lo siguiente: 'INTERÉS SUSPENSIONAL. SU NOCIÓN EN EL CONTEXTO DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN X, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011.' (se transcribe)

"El artículo 107, fracción X, constitucional dispone que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la Ley de Amparo.

"El artículo 128 de la Ley de Amparo establece los requisitos que deben de cumplirse a fin de conceder la suspensión del acto reclamado a petición de parte, para lo cual es necesario que (i) la solicite la parte quejosa y (ii) que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La persona juzgadora debe atender a las características de cada asunto en particular para determinar si la suspensión de los actos reclamados sigue perjuicio al interés social y/o contraviene disposiciones de orden público, así como efectuar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho.

"Existe interés social en que se cumplan disposiciones de orden público, consistentes en 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.

"Orden público e interés social constituyen conceptos en los que, para darles significado, la persona juzgadora debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo de la sociedad, para evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas de la persona juzgadora, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad.

"Resulta orientadora la tesis de jurisprudencia I.3o.A. J/16, emitida por Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que este tribunal comparte y dice lo siguiente: 'SUSPEN-

SIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA.' (se transcribe)

"Por lo que respecta a aquellos juicios de amparo en los que como en el particular, la persona quejosa se duele de la inconstitucionalidad de una norma general y solicite la suspensión de los efectos que ésta produce en su esfera jurídica, es necesario analizar los requisitos que para tal efecto establece 129 de la Ley de Amparo, ya que, como se adelantó, 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.

"Por tanto, 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 de daños y perjuicios de difícil reparación a la parte quejosa.

"Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: 'LEYES, SUSPENSIÓN CONTRA LAS. PROCEDE EN CASOS EN QUE AFECTE INDIRECTAMENTE AL ORDEN PÚBLICO.' (se transcribe)

"Así como la diversa tesis de jurisprudencia 2a./J. 14/91, que establece lo siguiente: 'ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL. SUSPENSIÓN CONTRA ORDENAMIENTOS QUE ESTABLECEN REQUISITOS PARA EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD DE PARTICULARES (EXPLOTACIÓN DE YACIMIENTOS PÉTREOS).' (se transcribe)

"La persona juzgadora de amparo se encuentra obligada a realizar un análisis de la apariencia del buen derecho, principio que esencialmente consiste en determinar, hipotéticamente, con base en un conocimiento superficial del caso, a través de un estudio preliminar, la existencia del derecho cuestionado y las probabilidades de que la sentencia declare la inconstitucionalidad del acto, análisis que debe hacerse considerando, además, el peligro en la demora.

"La ponderación es un ejercicio de reflexión en el cual la persona juzgadora identifica el perjuicio que puede sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto, omisión o norma reclamados y el daño que sufre la sociedad o los beneficios que deja de percibir en caso de no ejecutarse el acto; los relaciona entre sí, confrontándolos y



armonizándolos, para decidir cuál debe ser protegido o en qué medida pueden hacerse compatibles uno con el otro y con este análisis concede o niega la suspensión.

"El estudio que debe realizarse, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, no se limita a considerar la aparente inconstitucionalidad o constitucionalidad del acto de autoridad controvertido, sino que lleva inclusive a valorar si dicho acto que constituye en sí la violación alegada, se proyecta sobre un derecho incorporado en la esfera jurídica de la parte quejosa; 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 a la persona quejosa.

"Los derechos adquiridos se definen como aquellos que han entrado al dominio del gobernado, forman parte de él y no pueden ser privados de ellos; al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 80/2008 y 88/2008 con sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, sostuvo que el derecho adquirido es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico, en tanto la expectativa de derecho la concibe como la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; en otras palabras, el derecho adquirido constituye una realidad y la expectativa de derecho corresponde a algo que no se ha materializado.

"En este mismo sentido se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis que dice: 'DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO, CONCEPTO DE LOS, EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LEYES.' (se transcribe)

"De conformidad con tal distinción, se determina que no se pueden afectar o modificar derechos adquiridos durante la vigencia de una ley anterior, ya que se regirán siempre por la ley al amparo de la cual nacieron y entraron a formar parte del patrimonio de las personas, aun cuando haya cesado su vigencia al haber sido substituida por otra norma; en contraparte, una nueva ley podrá afectar simples expectativas o esperanzas de gozar de un derecho que aún no ha nacido en el momento en que entró en vigor, sin que se considere retroactiva en perjuicio del gobernado.

"Por tanto, la ley no debe perturbar situaciones jurídicas consumadas o constituidas con anterioridad, de las que derivan derechos y obligaciones, ni las consecuencias que de estas últimas se sigan produciendo en los casos en que el desconocimiento o afectación de esas consecuencias impliquen necesariamente la alteración de la propia situación jurídica o del hecho adquisitivo del derecho, puesto que únicamente podría influir en las consecuencias aún no producidas cuando con ello no se destruya o afecte en perjuicio de la persona interesada la situación jurídica consumada generadora de su derecho.

"Una vez verificado que la persona quejosa goza del derecho que pretende preservar a través de la suspensión del acto de autoridad reclamado, es factible entonces analizar si el otorgamiento de la suspensión causaría perjuicio al interés social o contravendría disposiciones de orden público.

"Sobre el tema que nos ocupa, es necesario destacar que el artículo 129, en su fracción XIII, de la Ley de Amparo, dispone que se considerará que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando de concederse la suspensión se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 constitucional, el cual, a su vez, dispone lo siguiente: (se transcribe)

"De lo anterior, se destaca, en lo que interesa, que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, quien tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares constituyendo así la propiedad privada.

"También dispone que la nación tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular en beneficio social el aprovechamiento de elementos naturales susceptibles de apropiación, con la finalidad de hacer una distribución equitativa.

"De todos estos casos, prevé el artículo en análisis, que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos no podrán utilizarse por particulares si no es a través de concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

"La concesión es el acto administrativo mediante el cual se concede la facultad a un particular, sea persona física o moral, para prestar un servicio público, o bien, como en el particular, explotar un bien de dominio público.



"El particular no tiene un derecho preexistente a que se le otorgue la concesión porque se trata de una actividad originaria del Estado, sino que la propia autoridad debe hacer una declaratoria de necesidad, como en el caso de la minería, esto es, que permita a los particulares presentar una solicitud de concesión, sin que estos últimos puedan exigir que se los otorgue *per se*; es decir, se encuentran obligados a cumplir con los lineamientos que para tal efecto establezca la propia autoridad y sólo entonces podrán hacer uso y explotar los bienes que se pretenden.

"En esa tesitura, si bien a partir de esa concesión no se generan derechos reales, empero, sí se crean una serie de derechos y obligaciones recíprocos de la autoridad concedente y el concesionario, conforme a la ley que regula el régimen de concesión y el propio título que se le expide, específicamente para explotar los bienes de la nación.

"Para que la autoridad competente otorgue a una persona particular la concesión para la explotación de un bien de dominio público, es necesario que el posible concesionario tenga idoneidad para llevar a cabo el objeto de la concesión, esto es, que cuente con todos los elementos materiales, humanos, técnicos y financieros para cumplir con las obligaciones que le imponen tanto su título de concesión como la ley respectiva vigente al momento en que ésta le fue otorgada.

"A fin de contar con un panorama general que permita comprender los temas inmersos en los actos reclamados y la suspensión que de ellos se solicitó por la persona quejosa, ahora recurrente, conviene atender, como hecho notorio, a la información contenida en las direcciones electrónicas oficiales i) [https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/mineria/solicitud\\_concesion\\_minera.pdf](https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/mineria/solicitud_concesion_minera.pdf); ii) <https://www.economia.gob.mx/files/transparencia/GuiadeTramitesMineros.pdf>, que corresponden a la Secretaría de Economía.

"Lo que resulta susceptible de ser tomado en consideración por este tribunal revisor del órgano de control constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo por disposición expresa de su ordinal 2o.

"Es de invocarse al respecto, la tesis de jurisprudencia XX.2o. J/24 del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, que dice lo siguiente: 'HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIP-

CIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR.' (se transcribe)

"De la página oficial de la Secretaría de Economía, concretamente de las direcciones electrónicas ya precisadas, se obtiene, en lo que aquí interesa, en primer término, que la concesión minera es un conjunto de derechos y obligaciones que otorga el Estado (materializado en un título) y que confiere a una persona natural, jurídica o al propio Estado, la facultad para desarrollar las actividades de exploración y explotación del área o terreno solicitado.

"A efecto de conocer la regulación y requisitos aplicables para la obtención de una concesión minera, conforme a las disposiciones legales vigentes antes de la promulgación de las porciones normativas reclamadas, en relación con las cuales se solicitó la suspensión, resulta preponderante precisar, de acuerdo a la información contenida en las referidas direcciones electrónicas oficiales, lo siguiente:

"El artículo 12 de la Ley Minera establece que toda concesión, asignación o zona que se incorpore a reservas mineras deberá referirse a un lote minero, sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales y cuya cara superior es la superficie del terreno, sobre la cual se determina el perímetro que comprende.

"Luego, para la exploración y explotación de los minerales listados en el artículo 4 de la Ley Minera, se requiere contar con un título de concesión minera vigente. Para lo cual es necesario acudir ante la subdirección de minería correspondiente dependiendo de dónde se encuentra ubicada el área de interés, donde pueda consultar si se encuentra libre o no la zona.

"Se precisa que las concesiones mineras se otorgarán sobre terreno libre al primer solicitante en tiempo de un lote minero, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos que establecen la Ley Minera y su reglamento. (Artículo 13 de la ley vigente antes de las disposiciones reclamadas).

"Es conveniente establecer que pueden ser titulares de una concesión minera: (1) los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas; y, (2) los extranjeros. Esto es, que ambos tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de



minas o aguas. De manera que el Estado les podrá conceder el mismo derecho siempre y cuando convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos.

"Resalta también que, para solicitar una concesión minera, además de anexas los documentos que refieren los artículos 4 y 16 del Reglamento de la Ley Minera –texto vigente antes de la expedición de las disposiciones reclamadas–, es necesario:

"a) Ubicar el terreno o área de interés.

"b) Fijar el punto de partida, mojenera u otro punto visible que se identifique fácilmente.

"c) Verificar si el lote de interés no está ubicado en un área natural protegida, zona marítima terrestre, sitio arqueológico o asignación petrolera.

"Sobre ese punto, la fuente de información oficial a la que se acude, precisa que, la Dirección General de Minas a partir del día siguiente a aquel en que se recibe la proposición a título de la solicitud, procederá a través de la Dirección de Cartografía y Concesiones Mineras a:

"a) Constatar y determinar el carácter libre del lote objeto de la solicitud.

"b) Convalidar cartográficamente la proposición a título de concesión.

"c) Determinará si se satisfacen las condiciones y requisitos previstos por la Ley Minera y su Reglamento y,

"d) Expedirá el título de concesión minera.

"Asimismo, especifica que, previamente a expedir el título de concesión, deberá solicitarse información necesaria a la Secretaría de Energía (SENER), a fin de verificar con base en un estudio técnico si, dentro de la superficie en la que se solicita la concesión, se realiza alguna de las actividades de exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos o del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica (artículo 6 de la Ley Minera). Y que una vez expedido y firmado el título de concesión, la Dirección General de Minas: (i) llevará a cabo la inscripción del título

de concesión minera en el Registro Público de Minería, de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la Ley Minera –en su texto vigente antes de la expedición de las disposiciones reclamadas– y (ii) notifica y entrega a la persona interesada el título original.

"Otorgado que es el título de concesión minera, éste concede a la persona particular interesada, los siguientes derechos:

"a. Realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro del lote minero.

"b. Disponer de los productos minerales que se obtengan en el lote.

"c. Disponer de los terreros que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigente.

"d. Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros.

"e. Aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración o explotación y beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan.

"f. Transmitir su titularidad o los derechos establecidos a personas legalmente capacitadas para obtenerlas.

"g. Reducir, dividir e identificar la superficie de los lotes que se amparen, o unificarla con la de otras concesiones colindantes.

"h. Desistirse de éstas y de los derechos que de ellas deriven.

"i. Agrupar dos o más de ellas para efectos de comprobar obras y trabajos previstos por la ley y de rendir informes estadísticos y técnicos.

"j. Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos.





"k. Obtener la prórroga en las concesiones mineras por igual término de vigencia.

"Por otro lado, una vez que se otorgue el título de concesión minera, la persona titular se encuentra obligada a:

"I. Efectuar los pagos cada semestre (primer semestre pago en enero y segundo semestre en julio de cada año) por cada hectárea concesionada, de acuerdo a lo establecido en los artículos 262 y 263 de la Ley Federal de Derechos, cabe mencionar que la cuota por hectárea se va incrementando de acuerdo al tiempo de otorgamiento de la concesión (antigüedad de la concesión)

"II. Presentar un informe técnico sobre las obras y trabajos de exploración.

"III. Presentar un informe estadístico sobre la producción, beneficio y destino de minerales o sustancias concesibles.

"IV. Dar aviso sobre el inicio de operaciones de beneficio de minerales o sustancias concesibles.

"V. Notificar la suspensión de actividades.

"De acuerdo con la Guía de Trámites Mineros expedida por la Secretaría de Economía, en términos generales, el procedimiento a seguir por una persona inversionista que tiene la intención de invertir e instalar una empresa minera en México es el siguiente:

"i) Tramitar ante a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el permiso para la constitución de sociedades; permiso mediante el cual se autoriza el uso de una denominación o razón social, así como su objeto social, para constituir una persona moral mexicana. Posteriormente, registrar la empresa ante notario público para obtener la escritura pública correspondiente a la constitución de la sociedad.

"ii) Dar de alta a la empresa ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como contribuyente, de con acuerdo las características específicas de cada empresa.

"iii) Ante la Secretaría de Economía se tramitan las concesiones mineras, así como el registro de inversiones extranjeras si se trata de personas físicas o morales extranjeras y mexicanos que posean o

adquieran otra nacionalidad y que tengan su domicilio fuera del territorio nacional.

"iv) Solicitar ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), una evaluación de impacto ambiental por actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales.

"v) Tramitar permiso por uso de agua ante la Comisión Nacional del Agua (CNA).

"vi) Inscribirse como patrón al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para afiliar a los trabajadores y cubrir servicio médico y prestaciones sociales.

"vii) Obtener permiso de uso de explosivos ante la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

"Conviene precisar como actividades inherentes a las dependencias que estuvieron en su oportunidad involucradas en el procedimiento al que fue sometida la concesión minera con que sí cuenta la persona quejosa, las siguientes:

"Servicio Geológico Mexicano (SGM): Es el organismo federal de información geológico-minera. Su principal objetivo es proporcionar a los diferentes usuarios la información y conocimiento de las variadas especialidades de ciencias de la tierra y sus recursos, lo que beneficia directamente a las áreas de investigación, prospección, planeación futura de proyectos, toma de decisiones, ordenamiento del medio físico y exploración, reduciendo considerablemente los riesgos y permitiendo un mejor manejo y administración de todos los recursos involucrados. Entre otros servicios prestados por este organismo, se encontraba el Programa de Apoyo a la Exploración (PAE), en relación con el cual, aquel aportaba los recursos necesarios para continuar con recursos de riesgo compartido, pudiendo ser por minerales metálicos y no metálicos, rocas dimensionables y agregados pétreos. Bajo este parámetro y con apego a las reglas de operación para dicho programa, otorgaba apoyo a la pequeña minería a través de obras mineras de exploración (directas o perforación) con la finalidad de cuantificar recursos minerales susceptibles que le servirán al pequeño minero para reactivar las actividades de exploración de su mina.

"Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT): La actividad de exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de la Ley



Minera, reglamentaria del artículo 27 constitucional, está sujeta a la evaluación en materia de impacto ambiental y al trámite de cambio de uso de suelo, ambos a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

"La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en su artículo 28 lo define como '...el procedimiento a través del cual la SEMARNAT, establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente.'

"Cuando el proyecto minero pasa a fase de explotación (con o sin instalación de beneficio de minerales), el promovente del proyecto debe integrar una manifestación de impacto ambiental (MIA), que dependiendo de la naturaleza del proyecto, puede también llegar a requerir del estudio de riesgo correspondiente.

"Derivado del proceso de evaluación, emitirá un dictamen de impacto ambiental que puede ser resuelto en el sentido de: I. Autorizar la realización de la obra o actividad en los términos manifestados; II. Autorizar de manera condicionada la obra o actividad; o, III. Negar la autorización en los términos de la fracción III del artículo 35 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

"Comisión Nacional del Agua (CONAGUA): En relación con esta dependencia, la Guía de Trámites Mineros establece:

"La actividad de aprovechamiento de aguas está sujeta a la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 constitucional, así como a la Ley Federal de Derechos y a la evaluación en materia de manifestación de impacto ambiental, a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

"La Ley Federal de Derechos en su artículo 192, fracción I, define que por el estudio, trámite y, en su caso, autorización de la expedición o prórroga de títulos de asignación o concesión, o de permisos o autorizaciones de transmisión que se indican, incluyendo su posterior inscripción por parte de la Comisión Nacional del Agua en el Registro Público de Derechos de Agua; se pagará el derecho de servicios relacionados con el agua, por cada título de asignación o concesión para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales incluyendo su registro.

"Para el caso de descarga de aguas residuales, se aplica la fracción II del artículo antes mencionado, en donde se establece el pago por cada permiso de descarga de aguas residuales provenientes de procesos industriales a un cuerpo receptor, incluyendo su registro.

"La Ley Federal de Derechos en su artículo 192-A, fracción I, establece que cuando se pretenda la ocupación de terrenos federales cuya administración compete a la Comisión Nacional del Agua, por cada título de concesión para el uso o aprovechamiento de terrenos de cauces, vasos, lagos o lagunas, así como esteros, zonas federales y demás bienes nacionales regulados por la Ley de Aguas Nacionales se pagará el derecho de servicios relacionados con el agua.

"La Ley Federal de Derechos en su artículo 192-B, fracción II, establece que para obtener el certificado de aprovechamiento de aguas salobres, se pagarán derechos por la expedición del certificado sobre el contenido de sólidos disueltos totales de aguas salobres.

"La manifestación de impacto ambiental, cuando así se requiera conforme a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

"Resulta por demás relevante la anterior información, pues con base en las precitadas generalidades en relación con los requisitos y procedimiento que le fue aplicado a la persona quejosa –los cuales en su momento quedaron satisfechos–, se entiende entonces que se trata de bienes nacionales que sí son susceptibles de concesionarse por el Estado y, que por ende, no se ubican en el supuesto previsto en el artículo 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo, pues no se trata de bienes del dominio directo que únicamente corresponda al Estado utilizar, aprovechar o explotar y respecto de los cuales, la concesión de la suspensión de los actos reclamados, en este caso, la aplicación y/o ejecución de las normas impugnadas implique impedir u obstaculizar dicha actividad exclusiva del Estado.

"El conocimiento de la citada información, a la par de la verificación de la existencia de la concesión minera previamente otorgada a la persona quejosa, genera convicción para este tribunal colegiado de circuito, en cuanto a los derechos adquiridos de aquella, para la exploración y explotación a que se constriñe tal forma de autorización de la autoridad competente, así como respecto a la satisfacción en su momento, de los aspectos que como posible afectación a la colectividad fueron descartados por el propio Estado, como es lo atinente a los estudios de impacto ambiental y la correspondiente



aprobación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ello, al igual que en lo que respecta a la Comisión Nacional del Agua, en torno al otorgamiento de las concesiones, permisos o autorizaciones necesarias para el uso de las aguas de laboreo cuyo derecho se obtiene, según el anterior desglose, con motivo de la concesión minera, así como en su caso, la expedición del certificado de aprovechamiento de aguas salobres.

"En cuanto a los referidos derechos adquiridos, se aprecia que, conforme a la legislación que en su momento le fue aplicable a la parte quejosa, una vez que obtuvo a su favor las concesiones mineras respectivas, adquirió el relativo a realizar actividades de exploración que, con motivo de las disposiciones legales ahora reclamadas, se deja a cargo, de manera exclusiva, al Servicio Geológico Mexicano.

"Con la suspensión de la aplicación y/o ejecución de las disposiciones legales reclamadas, no se contraviene el interés social o el orden público y, sí por el contrario, en apariencia del buen derecho, se aprecia de manera preliminar una afectación a derechos adquiridos por la quejosa, en cuanto a la concesión minera con la que demostró contar, al menos de manera indiciaria, para efectos del incidente suspensivo que aquí nos ocupa.

"Bajo ese contexto fáctico jurídico, en el particular la persona quejosa reclamó la expedición, aprobación, promulgación, refrendo, publicación e inminente ejecución del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, a través del cual aduce, las nuevas disposiciones transgreden sus derechos, al ser titular de una concesión minera.

"Hasta este momento procesal en el que se realiza un análisis superficial y preliminar del asunto, existe la presunción de que, como aduce la persona quejosa, aquí recurrente, la norma reclamada podría ser violatoria del principio de irretroactividad de leyes previsto en el artículo 14 constitucional, por tanto, es suficiente, la invocación de un derecho justificado a primera vista de la demanda para que sea protegido provisionalmente a través de la suspensión del acto reclamado.

"Es de vital trascendencia señalar que una ley puede ser retroactiva cuando trate de modificar o destruir en perjuicio de una persona los

derechos que adquirió bajo la vigencia de una ley o normatividad anterior, toda vez que éstos ya entraron en el patrimonio o en la esfera jurídica del gobernado, y no cuando se aplica a meras expectativas de derecho.

"Ese principio de irretroactividad se entiende referido tanto al legislador, por cuanto a la expedición de leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que el primero puede imprimir retroactividad al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y, el segundo, al aplicarlas, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por el constituyente.

"Tomando en consideración que la persona recurrente es titular de la concesión que acompañó a su escrito inicial de demanda, desde antes de la entrada en vigor del decreto, esto es, desde el año mil novecientos noventa y uno, es innegable que para esa fecha ya era titular de los derechos que éstos le generan en materia de minería.

"Si toda medida cautelar descansa en el principio de la apariencia del buen derecho, nada impide considerar que, ante un acto de autoridad que posiblemente contraría el principio de irretroactividad de la ley, es factible decretar la medida suspensiva para que la autoridad responsable no aplique aquellas normas que pudieran variar o modificar esos derechos adquiridos con la vigencia de las nuevas disposiciones.

"Se considera que con la concesión de la medida suspensiva no se infringen disposiciones de orden público ni se vulnera el interés social, pues si bien la norma reclamada es una disposición de orden público, como ya se dijo, la persona moral quejosa es titular de una concesión minera y para obtenerla debió de cumplir con todos y cada uno de los requerimientos desarrollados en los párrafos que anteceden, exigidos por la autoridad competente, quien previa valoración decidió otorgarle la concesión a efecto de que realizara la explotación de los minerales solicitados.

"Las consecuencias que puede producir en la esfera de los derechos de la parte quejosa son de mayor gravedad que los que pudiera resentir la sociedad, quien está interesada en el debido cumplimiento de los derechos que protege la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los que se encuentra la irretroactividad de las leyes.

"Ilustra lo anterior, por analogía, la tesis XXIV.1o.39 K (11a.), sostenida por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, que



este tribunal hace propia, del tenor siguiente: 'SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES. LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DEL DECRETO LEGISLATIVO POR EL CUAL SE CREA LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE NAYARIT, EN ESPECÍFICO, LOS ARTÍCULOS 41 Y SÉPTIMO TRANSITORIO, ASÍ COMO SU PROMULGACIÓN, ORDEN DE CUMPLIMIENTO Y DIVULGACIÓN, NO TIENEN LA NATURALEZA DE ACTOS CONSUMADOS PARA EFECTO DE NEGAR ESA MEDIDA CAUTELAR, ATENDIENDO A LA TEORÍA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS Y AL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.' (se transcribe)

"Resta destacar que la concesión de la medida suspensiva solicitada resulta procedente en los términos previstos por el primer párrafo, del artículo 148 de la Ley de Amparo, esto es, únicamente para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la persona quejosa.

"Ordenamiento que además, prevé la posibilidad de otorgar la medida cautelar solicitada cuando se reclamen normas generales, ya sea como autoaplicativas –como sucede en el caso– o con motivo de su primer acto de aplicación, siempre y cuando se satisfagan los requisitos de procedibilidad contenidos en el numeral 128 de la aludida legislación, entre ellos, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"Este tribunal colegiado de circuito comparte el criterio plasmado en la tesis de jurisprudencia XXVII.3o. J/9 emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, que dice lo siguiente: 'SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. SUS EFECTOS CUANDO SE RECLAMAN NORMAS GENERALES, PREVIO CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.' (se transcribe)

"Sí procede la concesión de la suspensión provisional solicitada por la persona quejosa, dado que como se analizó en párrafos precedentes, se satisfacen cabalmente los requisitos exigidos por el artículo 128 de la Ley de Amparo, consistentes en que la solicite la parte quejosa y con su concesión no se contravengan disposiciones de orden público e interés social.

"Dada la naturaleza del acto reclamado, por el momento no procede fijar garantía para la medida cautelar concedida de manera provisional, puesto que de la demanda de amparo no se desprende hasta ahora la existencia de algún tercero interesado a quien pudieran ocasionarse daños y perjuicios con su concesión, de conformidad con el artículo 132 de la Ley de Amparo.

"Con fundamento en los artículos 128, 136 y 146 de la Ley de Amparo, se concede la suspensión provisional del acto reclamado, únicamente

para efecto de que las cosas se mantengan en el estado en el que se encuentra en relación con la concesión ... que le fue otorgada a la persona recurrente con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos en materia de concesiones para minería y agua, esto es, el nueve de mayo de dos mil veintitrés (día posterior a su publicación en el Diario Oficial de la Federación) y, éste no se aplique en perjuicio de su esfera jurídica; en el entendido de que dicha medida cautelar no exime a la persona quejosa peticionaria de cumplir con las disposiciones que se encontraban vigentes previamente a la entrada en vigor del decreto cuya suspensión se concede.

"Al resultar fundados los agravios, procede modificar el auto recurrido, para conceder la medida suspensorial del título de concesión en los términos precisados en líneas anteriores, hasta tanto se resuelva sobre la suspensión definitiva."

16. De esta relatoría se advierte, en lo esencial, que las ejecutorias tuvieron como antecedente el reclamo por parte de concesionarios mineros (algunos de ellos solicitantes también de nuevas concesiones) y de empresas contratistas de servicios de exploración y otros trabajos mineros, ante un juzgado de distrito, de diversas porciones normativas de la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, reformadas por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés, algunos de cuyos transitorios también fueron reclamados.

17. Asimismo, se desprende que respecto de algunas de esas disposiciones las personas quejasas solicitaron la suspensión provisional para el efecto de que no se aplicaran en su esfera jurídica hasta tanto se resolviera sobre su constitucionalidad en el juicio principal, la cual les fue negada por el juzgado de distrito y, que al resolver los recursos de queja interpuestos en contra de tales determinaciones, unos tribunales confirmaron la negativa al considerar que de concederla se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, mientras que los otros decidieron otorgarla por estimar que no se actualiza la transgresión a tales requisitos, aunado a que uno de ellos decidió que el caso no quedaba comprendido en el supuesto del artículo 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo y otro concluyó que sí, como se muestra a continuación:





**ANTECEDENTE COMÚN**

Se presentó demanda de amparo indirecto reclamando la aprobación y expedición del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés, específicamente respecto de algunos de los artículos de las legislaciones en mención y de diversos transitorios del decreto.

TRIBUNAL	CONSIDERACIÓN CENTRAL
<p>Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (QA. 280/2023)</p>	<p>"En relación con el segundo requisito, con el otorgamiento de la medida cautelar no se contravienen disposiciones de orden público o el interés social, pues si la quejosa cuenta con los títulos de concesión minera referidos, es un presupuesto dado que cumplió con todos los requisitos que en su momento exigía la legislación vigente, además, si le fueron otorgados dichos títulos es porque la autoridad no encontró obstáculo que vulnerara el interés social, ya que en las concesiones que le fueron otorgadas están los términos en que el Estado le permitió explotar esas minas.</p> <p>"Por otra parte, el artículo 147 de la Ley de Amparo dispone: (se transcribe)</p> <p>"El precepto inserto establece que la suspensión tiene por objeto preservar la materia del juicio paralizando los actos que se estiman inconstitucionales. En el segundo párrafo prevé restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, esto es, siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible.</p> <p>"En el caso, es jurídicamente posible restablecer provisionalmente a la quejosa en el goce del derecho violado porque cuenta</p>



con concesiones que fueron otorgadas al amparo de la ley vigente en su momento, aunado a que de las constancias que obran en autos, por el momento, no se advierte la existencia de algún impedimento material para la paralización del decreto reclamado, como podría ser que las minas han sido agotadas, que se encuentren cerradas, clausuradas, no se advierte que se trate de minas que no se encuentran a cielo abierto y que pudiera haber riesgo de derrumbe o inundación, por citar algunos.

"Por último, el artículo 148, primer párrafo, de la Ley de Amparo prevé: (se transcribe)

"La norma inserta dispone que 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.

"Con fundamento en lo dispuesto en dicho precepto, es procedente conceder la suspensión provisional para que la empresa quejosa siga explotando sus minas en los términos y bajo las condiciones en que le fueron otorgadas las concesiones mineras."

Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (QA. 355/2023)

"De lo anterior se sigue que el Decreto reclamado, lo que busca es la protección al medio ambiente del país por parte de las empresas mineras y la explotación de recursos (al imponérsele las obligaciones y acciones reclamadas por la moral quejosa), al establecer la prioridad del suministro de agua de consumo humano y doméstico para el otorgamiento de las concesiones de agua y configurar un verdadero desarrollo sustentable para los grupos vulnerables referidos.



"Todo lo cual, se relaciona con derechos de orden público e interés social.

"Bajo ese contexto, en el caso, se comparte la determinación de negar la suspensión provisional de los actos reclamados, porque los medios de prueba que pueden ser analizados y el contenido de la demanda de amparo, resultan insuficientes para colmar la pretensión de las inconformes.

"Aunado a lo anterior, debe decirse que en la especie la medida cautelar solicitada sí se relaciona con lo previsto en la fracción XIII del artículo 129 de la ley de Amparo, porque los bienes que protege el Decreto reclamado, son aquellos de dominio directo referidos en el artículo 27 constitucional, que el Estado, utiliza, aprovecha o explota; con independencia de que lo haga mediante concesiones.

"Por tanto, se concluye que fue jurídicamente correcta la decisión de la Juez de Distrito al sostener que, resulta improcedente conceder la suspensión provisional de los actos reclamados, al incumplir con lo previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo de que: '... no se siga perjuicio al interés social ni se contraven-gan disposiciones de orden público.'

"En esa tesitura, es irrelevante el estudio de la conservación de la materia del amparo, en tanto que ello no puede estar por encima de la afectación al interés social y orden público, pues la pretensión del quejoso contempla la salvaguarda de derechos particulares.

"Más aún cuando este Tribunal comparte lo establecido por el Juez Federal, en el sentido de que aún con la negativa a conceder la suspensión seguiría viva la materia del amparo, ya que si al resolver



el fondo del asunto se estimare inconstitucional el acto reclamado, con ello quedarían sin efectos todas las actuaciones que de ella se hubieren derivado.

"Asimismo, la manifestación de la parte recurrente, relativa a la omisión del análisis de la apariencia del buen derecho, resulta ineficaz, en virtud de que como lo ha sustentado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), (7) cuyos rubro y texto son:

"SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA." (se transcribe)

"Si bien es cierto que el análisis de la apariencia del buen derecho, debe analizarse simultáneamente con el posible perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o la contravención a disposiciones de orden público, acorde con la fracción II del artículo 128 de la ley de la materia vigente.

"La decisión adoptada en ese contexto, de ninguna manera puede tornarse arbitraria, pues en todo caso deben satisfacerse los requisitos establecidos para su otorgamiento.

"Así, con independencia de que el A quo no haya estudiado la apariencia del buen derecho, ello no causa perjuicio al recurrente, en tanto que, si en la resolución recurrida se determinó que no se cumplió el requisito previsto en la referida porción normativa, entonces, el análisis pretendido por el inconforme, no resultaba factible."



Décimo Quinto Tribunal Colegiado en  
Materia Administrativa del Primer Circuito  
(QA. 353/2023)

"De lo expuesto se advierte que, los numerales citados prevén ciertas restricciones a las quejas relativas a las obras y trabajos de exploración de los minerales, la posible revocación de concesiones, prohibición de obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio minero en aguas nacionales y sus zonas federales, prohibición de otorgar concesiones sobre cauces o vasos y sus zonas federales para la disposición final de residuos mineros o depósitos de aguas residuales de uso minero, no construir depósitos o sitios de disposición final de terreros, jales, escorias, graseros de las minas y establecimientos de beneficios de los minerales en áreas naturales protegidas, por lo que asiste razón a las quejas.

"No considerarlo de esa forma en la actualidad implicaría desconocer el carácter innovador que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció se ha impreso a la suspensión en el juicio de amparo, al transformarla de una medida meramente conservativa en un auténtico instrumento cautelar de salvaguarda de derechos humanos.

"Además, con el otorgamiento de la suspensión para el efecto de que no se apliquen las normas cuestionadas a la parte quejosa, no se constituye un derecho a su favor que no tuviera de manera previa a la promoción del juicio de amparo, pues acreditada que previo a la emisión de las normas reclamadas, contaba con el derecho para la exploración minera, en conformidad con las leyes vigentes en ese momento.

"Luego, no conceder la suspensión y permitir que se prive a las quejas de un derecho reconocido tendría un perjuicio de difícil reparación ya que no podría retrotraerse en el tiempo.



"Por otro lado, este órgano colegiado, también considera que con la concesión de la medida cautelar provisional, no se sigue un perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público porque ya cuentan con una autorización que la concedió por derechos plasmados en la misma y, se actualiza el presupuesto de la apariencia del buen derecho y, por ende, el peligro en la demora, a efecto de evitar la consumación de la violación alegada se torne imposiblemente reparable.

"Apoya lo anterior, por identidad de razón, la tesis jurisprudencial P./J. 15/96 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, visible en la página dieciséis, del tomo III, abril de mil novecientos noventa y seis, de rubro y texto siguientes: 'SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.' (se transcribe)

"Esto, cuenta habida de que la concesión de la suspensión provisional solicitada sólo tiene como efecto que no se apliquen las porciones normativas, hasta tanto se resuelva lo conducente respecto de la suspensión definitiva.

"La suspensión, surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncia la presente resolución y hasta tanto se dicte la resolución interlocutoria en la que se resuelva sobre la suspensión definitiva."

Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito (QA. 231/2023)

"Como se anunció, este colegiado esencialmente converge con lo decidido por la Juez de Distrito, en el sentido de que



el decreto y artículos reclamados, instrumentan un control más certero para evitar la explotación desmedida de los minerales y, por ende, se perjudique el ecosistema, el acceso al agua y los derechos humanos de los núcleos de población o pueblos indígenas o afromexicanos.

"De tal suerte que, de otorgar la suspensión provisional, pone en riesgo los derechos humanos de la colectividad al medio ambiente sano, a la salud, al agua, así como a la preservación de los recursos naturales de la Nación y el Derecho de los pueblos originarios para conservar de sus territorios.

"Por lo cual, la suspensión provisional de los actos reclamados debe considerarse improcedente, pues la quejosa-recurrente, de ninguna manera justifica que la exploración sea la única actividad que realiza por el momento, y aun suponiendo que así fuera, no hay evidencia de que esté preservando debidamente los bienes de la colectividad. Es decir, se sigue perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público (con la suspensión).

"Así es, dada la importante función que cumplen las normas jurídicas, éstas no pueden ser paralizadas en su observancia, anteponiendo el interés particular de la quejosa al de la sociedad, sobre todo en temas que actualmente resultan de importante regulación dado el desmedido uso y degradación del medio ambiente que se ha venido generando en los últimos años con actividades industriales, tales como la minería.

"Por ello, para la suspensión de las normas jurídicas, en temas como el que nos atañe, debe ser bajo un estricto escrutinio, análisis jurídico y de hechos, que se debe



resolver, a virtud de la materia que regulan las leyes reclamadas, que responden a esa suprema protección del interés social, reguladas por disposiciones de orden público.

"Bajo ese contexto, en el caso es improcedente conceder la suspensión provisional de los actos reclamados, porque como bien lo precisó la Juzgadora A quo, por el momento, los medios de prueba que pueden ser analizados y el contenido de la demanda de amparo, resultan insuficientes para decantarse por la medida suspensiva; pues haciendo el ejercicio de ponderación entre: (i) la apariencia del buen derecho; (ii) el peligro en la demora; (iii) las posibles afectaciones al interés social, disposiciones de orden público; y, (iv) la posibilidad jurídica y material de otorgar la medida. Se considera debe prevalecer el cuidado del tercero de los elementos.

"Es así porque, a través de los medios de prueba que autoriza la ley (por el momento), de ninguna manera se advierte garantizado que de otorgar la suspensión, estén seguros los bienes de la colectividad tutelados por las leyes de orden público que están llamados a guardar las normas tildadas de inconstitucionales. Lo anterior se sustenta en que, aun cuando la recurrente manifieste que los trabajos de exploración que realiza dentro de los lotes concesionados en ningún momento redundan en afectación al medio ambiente, acceso al agua o algún pueblo originario, ello por sí mismo es insuficiente para proteger los bienes de la colectividad (protección al medio ambiente, desarrollo sustentable del país, la distribución equitativa de la riqueza pública y, reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas).





"Pues es inexacto considerar que la actividad de exploración que refiere la quejosa, conlleve un despliegue de actividades de búsqueda y recolección, sin invasión a los espacios territoriales que abarcan sus concesiones, sin daño ecológico que perjudique el interés social o contravenga disposiciones de orden público.

"Es más, las disposiciones legales que tilda de inconstitucionales la quejosa, también rigen en esos mismos temas ambientales, respecto de la actividad de exploración a la que hace referencia, por lo cual, se considera debe negarse la suspensión.

"Tan es así, que la propia quejosa reconoce que sí existe el empleo de recursos hídricos al 'mínimo', lo cual invariablemente implicará afectación ecológica e intervención al medio ambiente, aun cuando la quejosa considere que ésta sea de mínima intervención.

"Además, se desconoce por el momento si para la actividad de exploración a que hace referencia, el tipo de métodos, técnicas e infraestructura requerida, pueda poner en riesgo la calidad del líquido vital que se encuentre a los alrededores, así como el medio ambiente, pues las normas cuya suspensión solicita, regulan sobre el uso de químicos y residuos minerales.

"Debiendo considerar que la recurrente de ninguna manera desconoce que habrá de utilizar el líquido vital, para la exploración, que es la actividad a la que hace alusión, pues aduce que esta será 'mínima' o 'exigua', sin certeza para este tribunal de la cantidad y forma en la que será utilizada. Siendo insuficiente su dicho de que será 'mínima'.

"En relación con la afectación a núcleos de población indígena o afromexicanos, que



a decir de la quejosa recurrente, tampoco ocurrirá de otorgarse la medida cautelar, porque no existen los pueblos originarios dentro de los territorios que la han sido concesionados; ello es inexacto, pues el hecho de que dentro de los terrenos concesionados sea inexistente este tipo de población, de ninguna manera es indicativo de que a los alrededores sí los haya y, por ende, de continuar con los trabajos de exploración, sí les genere afectación a sus derechos colectivos como acceso al agua y a un medio ambiente sano.

"Por lo mismo, aun cuando a virtud de la suspensión se permita continuar con la situación jurídico-obligacional que tenía la quejosa antes de la entrada en vigor de los preceptos controvertidos, sería bajo una regulación anterior y superada que, se entiende, fue insatisfactoria para regular los intereses de la sociedad que la legislación actual y reclamada en este juicio, esta llamada a regular correctamente.

"Todo lo cual, hace concluir a este colegiado que fue jurídicamente correcta la decisión de la Juez de Distrito al sostener que, resulta improcedente conceder la suspensión provisional de los actos reclamados, al incumplir con lo previsto en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo de que: '... no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.'"

Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito (QA. 233/2023)

"Así pues, resulta por demás relevante la anterior información, pues con base en las precitadas generalidades con relación a los requisitos y procedimiento que le fue aplicado a la quejosa –los cuales en su momento quedaron satisfechos–, se entiende entonces que se trata de bienes nacionales que sí son susceptibles



de concesionarse por el Estado y, que por ende, no se ubican en el supuesto previsto en el artículo 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo, pues no se trata de bienes del dominio directo que únicamente corresponda al Estado utilizar, aprovechar o explotar y respecto de los cuales, la concesión de la suspensión de los actos reclamados, en este caso, la aplicación y/o ejecución de las normas impugnadas implique impedir u obstaculizar dicha actividad exclusiva del Estado.

"A su vez, el conocimiento de la citada información, a la par de la verificación de la existencia de la concesión minera previamente otorgada a la quejosa, genera convicción para este tribunal colegiado de Circuito, en cuanto a los derechos adquiridos de aquélla, para la exploración y explotación a que se constriñe tal forma de autorización de la autoridad competente, así como respecto a la satisfacción en su momento, de los aspectos que como posible afectación a la colectividad fueron descartados por el propio Estado, como es lo atinente a los estudios de impacto ambiental y la correspondiente aprobación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

"Ello, al igual que, en lo que respecta, la Comisión Nacional del Agua, en torno al otorgamiento de las concesiones, permisos o autorizaciones necesarias para el uso de las aguas de laboreo cuyo derecho se obtiene, según el anterior desglose, con motivo de la concesión minera, así como en su caso, la expedición del certificado de aprovechamiento de aguas salobres.

"Asimismo, en cuanto a los referidos derechos adquiridos, se aprecia que, conforme a la legislación que en su momento le fue aplicable a la parte quejosa, una



vez que obtuvo a su favor las concesiones mineras respectivas, adquirió el relativo a realizar actividades de exploración que, con motivo de las disposiciones legales ahora reclamadas, se deja a cargo, de manera exclusiva, al Servicio Geológico Mexicano.

"De ahí que se estima que con la suspensión de la aplicación y/o ejecución de las disposiciones legales reclamadas, no se contraviene el interés social o el orden público y, sí por el contrario, en apariencia del buen derecho, se aprecia de manera preliminar una afectación a derechos adquiridos por la quejosa, en cuanto a la concesión minera con la que demostró contar, al menos de manera indiciaria, para efectos del incidente suspensional que aquí nos ocupa.

"Bajo ese contexto fáctico jurídico, en el particular la quejosa reclamó la expedición, aprobación, promulgación, refrendo, publicación e inminente ejecución del DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY MINERA, DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS, EN MATERIA DE CONCESIONES PARA MINERÍA Y AGUA, a través del cual aduce, las nuevas disposiciones transgreden sus derechos, al ser titular de una concesión minera.

"En esa tesitura, hasta este momento procesal, en el que se realiza un análisis superficial y preliminar del asunto, existe la presunción de que, como aduce la quejosa, aquí recurrente, la norma reclamada podría ser violatoria del principio de irretroactividad de leyes previsto en el artículo



14 constitucional, por tanto, es suficiente, la invocación de un derecho justificado a primera vista de la demanda para que sea protegido provisionalmente a través de la suspensión del acto reclamado.

"Para poner en contexto lo anterior, es de vital trascendencia señalar que una ley puede ser retroactiva cuando trate de modificar o destruir en perjuicio de una persona los derechos que adquirió bajo la vigencia de una ley o normatividad anterior, toda vez que éstos ya entraron en el patrimonio o en la esfera jurídica del gobernado, y no cuando se aplica a meras expectativas de derecho.

"Asimismo, que ese principio de irretroactividad, se entiende referido tanto al legislador, por cuanto a la expedición de leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que el primero puede imprimir retroactividad al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y, el segundo, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por el Constituyente.

"Entonces, tomando en consideración que la parte recurrente es titular de la concesión que acompañó a su escrito inicial de demanda, desde antes de la entrada en vigor del decreto, esto es, desde el año mil novecientos noventa y uno, es innegable que para esa fecha ya era titular de los derechos que éstos le generan en materia de minería.

"Luego, si toda medida cautelar descansa en el principio de la apariencia del buen derecho, nada impide considerar que, ante un acto de autoridad que posiblemente contraría el principio de irretroactividad de la ley, es factible decretar la medida suspensiva para que la autoridad responsable no aplique aquellas



normas que pudieran variar o modificar esos derechos adquiridos con la vigencia de las nuevas disposiciones.

"En consecuencia, este órgano de alzada, como revisor del juzgado de control constitucional, considera que con la concesión de la medida suspensiva no se infringen disposiciones de orden público ni se vulnera el interés social, pues si bien la norma reclamada es una disposición de orden público, como ya se dijo, la moral quejosa es titular de una concesión minera y para obtenerla debió de cumplir con todos y cada uno de los requerimientos desarrollados en los párrafos que anteceden, exigidos por la autoridad competente, quien previa valoración decidió otorgarle la concesión a efecto de que realizara la explotación de los minerales solicitados.

"Por tanto, las consecuencias que puede producir en la esfera de los derechos de la quejosa son de mayor gravedad que los que pudiera resentir la sociedad, quien está interesada en el debido cumplimiento de los derechos que protege la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre los que se encuentra la irretroactividad de las leyes.

"Ilustra lo anterior, por analogía, la tesis XXIV.1o.39 K (11a.), sostenida por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito, con registro digital: 2026521, Undécima Época, que este tribunal hace propia, del tenor literal siguiente:

"SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA NORMAS GENERALES. LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DEL DECRETO LEGISLATIVO POR EL CUAL SE CREA LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE NAYARIT, EN ESPECÍFICO, LOS ARTÍCULOS 41 Y SÉPTIMO



TRANSITORIO, ASÍ COMO SU PROMULGACIÓN, ORDEN DE CUMPLIMIENTO Y DIVULGACIÓN, NO TIENEN LA NATURALEZA DE ACTOS CONSUMADOS PARA EFECTO DE NEGAR ESA MEDIDA CAUTELAR, ATENDIENDO A LA TEORÍA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS Y AL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.' (se transcribe)

"Finalmente, resta destacar que la concesión de la medida suspensiva solicitada, resulta procedente en los términos previstos por el primer párrafo del artículo 148 de la Ley de Amparo, esto es, únicamente para impedir los efectos y consecuencias de la norma en la esfera jurídica de la parte quejosa.

"Ordenamiento que además, prevé la posibilidad de otorgar la medida cautelar solicitada cuando se reclamen normas generales, ya sea como autoaplicativas –como sucede en el caso– o con motivo de su primer acto de aplicación, siempre y cuando se satisfagan los requisitos de procedibilidad contenidos en el numeral 128 de la aludida legislación, entre ellos, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"...

"En ese tenor, sí procede la concesión de la suspensión provisional solicitada por la quejosa, dado que como se analizó en párrafos precedentes, se satisfacen cabalmente los requisitos exigidos por el artículo 128 de la Ley de Amparo, consistentes en que la solicite la parte quejosa y con su concesión no se contravengan disposiciones de orden público e interés social."

18. Importa decir que en los asuntos aquí contendientes, las personas quejas señalaron como acto reclamado el decreto del que ya se ha dado



noticia, especificando en cada caso como disposiciones combatidas sólo algunas de la Ley de Minería, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, que fueron reformadas o adicionadas por virtud del decreto, así como ciertas disposiciones transitorias de éste, lo que se muestra en la tabla siguiente:

Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (QA. 280/2023)	Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (QA. 355/2023)	Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (QA. 353/2023)	Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito (Q.A. 231/2023)	Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito (QA. 233/2023)
<b>Ley de Minería</b>				
2, 3, 6, 6 Bis, 7, fracciones XVIII y XIX, 10, 10 Bis, 13, 14, fracción X, 14 Bis, 15, 19 fracciones I, II, V, y VI, 23, 27, fracciones XV y XX, 35, 40, fracción IV, 42, fracción IX, 43, 53 bis, 55, fracción VII, 56, fracción IV, 57 ter, 61, 62 y 63.	10, 10 Bis, 11, 12, 13, 15, 19, 20, 26, 27, 32, 34, 42, 55, 64 y 65 de la Ley de Minería.  No sobra decir que, en una parte del escrito de solicitud de suspensión, la persona quejosa precisó como fracciones de los artículos por las cuales la solícita, las siguientes: 19, I, VII, X; 26, I; 27, párrafo primero, I y VII; 42, III; 55, III y 64, I, II y IV.	10, 10 Bis, 11, 12, 13, 15, 19, 20, 26, 27, 32, 34, 42, 55, 64 y 65 de la Ley de Minería.	10, párrafos primero y segundo, 10 Bis, 19, fracciones I, IV y V, 27, fracciones I, II, VII, IX, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV.	6, tercer párrafo, 6 bis, 7, fracciones XII, XVII y XVIII, 10, 13, 13 Bis, 14, fracciones IV, VIII, IX, X y XI y la derogación de la fracción IV, 14 Bis, 15, primer y tercer párrafos, 19 (por lo que hace a la derogación de las fracciones III, VI, VII y XII y la adición de la V), 20, último párrafo, 22, 23, 24, 27, fracciones XV, XVI, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV, 31, 40, fracción IV, 41, 42, fracciones II, VI, VII, VIII, IX y X, 53 Bis, 55, fracción VII, 57, fracción III, 58, 61, 62, 63, 64 y 65.
<b>Ley de Aguas Nacionales</b>				
3, párrafo primero, fracciones III Bis y LVII Bis, 4, párrafos primero y segundo, 19, 24, párrafo primero, 29 Bis 4, párrafo primero,	3, 29 Bis 4, 37, 81 Bis, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3, 81 Bis 4 y 118.  No sobra señalar que, en una parte	3, 29 Bis 4, 37, 81 Bis, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3, 81 Bis 4 y 118.	3, fracciones III Bis y LVII Bis, 4, párrafos segundo y tercero, 19, 24, párrafo primero, 29 Bis 4, párrafo primero, fracciones XVII,	3, fracción LVII Bis, 4, 29 Bis 4, fracciones XIX y XX, 37, 81 Bis, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3, 81 Bis 4 y 92.





fracciones XVII, XVIII, XIX, XX y XXI, 37, párrafo segundo, 81 Bis, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3, 81 Bis 4, 88 Bis, fracción V Bis, 92, fracción VI, 118, párrafo cuarto y 119, fracción XXII.	del escrito, la persona quejosa precisó que del artículo 29 Bis 4, reclama la fracción XIX.		XVIII, XIX, XX y XXI; 37 párrafo segundo, 81 Bis, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3, 81 Bis 4, 88 Bis, fracción V Bis, 92 fracción VI, 118, párrafo cuarto y 119, fracción XXII.	
<b>Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente</b>				
107 bis.	46.	46.	46, séptimo párrafo, 47 Bis, segundo párrafo y 107 Bis.	46 y 107 Bis.
<b>Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos</b>				
17 y 42.	17.	17.	1, párrafo segundo, fracción V, 5, fracciones XXX Bis y XXX Bis I, 7, fracción III, 12, fracción II, 16, 17, párrafos segundo, tercero y cuarto, 27, fracción VI, 33, párrafo primero, 39, párrafo primero, 40, párrafo primero, 41, 42, párrafo primero y 45, párrafo primero.	Ninguno.
<b>Artículos transitorios del decreto</b>				
Sexto, octavo, décimo, undécimo, duodécimo, decimotercero.	Quinto y sexto.	Quinto y sexto.	Séptimo, noveno, décimo y décimo tercero.	Séptimo, noveno, décimo y décimo tercero.

19. Al comparar las disposiciones reclamadas se advierte que aunque no son plenamente idénticas en todos los casos, sí existen algunas que se reclamaron en por lo menos dos de los juicios de amparo indirecto.

20. También es relevante mencionar que de las ejecutorias dictadas al resolver los recursos de queja de los cuales derivaron los criterios contendientes, se desprende que el análisis de la procedencia de la suspensión provisional sólo se realizó respecto de algunas de esas porciones normativas, a saber:

Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (QA. 280/2023)	Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (QA. 355/2023)	Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (QA. 353/2023)	Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito (Q A . 231/2023)	Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito (QA. 233/2023)
<b>Ley de Minería</b>				
2, 3, 6, párrafo tercero, 7, fracciones XVIII y XIX, 10, 10 bis, 14, fracción X, 14 bis, 15, 19, fracciones I, II, V, y VI, 23, 29, 35, 40, fracción IV, 42, fracciones IX y X, 53 bis, 55, fracciones III, VII, XI, XII, XIV, XIX, XX y XXI.	9, 9 bis, 10, 10 bis, 11, fracción I, 14, fracción IX, 19, fracciones I, VII y X, 20, 23, 27, primer párrafo, fracción XIX y 34.	11, fracción I, 19, fracciones I y VII, 20 y 27, primer párrafo, fracción XIX.	10, párrafos primero y segundo, 10 Bis, 19, fracciones I, IV y V, 27, fracciones I, II, VII, IX, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV.	6, tercer párrafo, 6 bis, 7, fracciones XII, XVII y XVIII, 10, 13, 13 Bis, 14, fracciones IV, VIII, IX, X y XI y la derogación de la fracción IV, 14 Bis, 15, primer y tercer párrafos, 19 (por lo que hace a la derogación de las fracciones III, VI, VII y XII y la adición de la V), 20, último párrafo, 22, 23, 24, 27, fracciones XV, XVI, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV, 31, 40, fracción IV, 41, 42, fracciones II, VI, VII, VIII, IX y X, 53 bis, 55, fracción VII, 57, fracción III, 58, 61, 62, 63, 64 y 65.
<b>Ley de Aguas Nacionales</b>				
3, párrafo primero, fracciones III Bis y LVII Bis, 4, párrafos segundo y tercero, 19, 24, párrafo primero, 29 Bis 4, párrafo primero, fracciones XVII, XVIII, XIX, XX y XXI, 37, párrafo segundo, 81 Bis, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3, 81 Bis 4, 88 Bis, fracción V bis, 92, fracción VI, 118, párrafo cuarto y 119, fracción XXII.	3, 4, fracción XIX, 29 Bis, 37, 81 Bis y 118.	29 Bis, fracción XIX y 118.	3, fracciones III Bis y LVII Bis, 4, párrafos segundo y tercero, 19, 24, párrafo primero, 29 bis 4, párrafo primero, fracciones XVII, XVIII, XIX, XX y XXI; 37, párrafo segundo, 81 Bis, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3, 81 Bis 4, 88 Bis, fracción V Bis, 92 fracción VI, 118 párrafo cuarto y 119, fracción XXII.	3, fracción LVII Bis, 4, 29 Bis 4, fracciones XIX y XX, 37, 81 Bis, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3, 81 Bis 4 y 92.



Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente				
Ninguno.	46, último párrafo.	Ninguno.	46, séptimo párrafo, 47 Bis, segundo párrafo y 107 Bis.	46 y 107 Bis.
Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos				
17 y 42.	17.	17.	1, párrafo segundo, fracción V, 5, fracciones XXX Bis y XXX Bis I, 7, fracción III, 12, fracción II, 16, 17, párrafos segundo, tercero y cuarto, 27, fracción VI, 33, párrafo primero, 39, párrafo primero, 40, párrafo primero, 41, 42, párrafo primero y 45, párrafo primero.	Ninguno.
Artículos transitorios del decreto				
Sexto, décimo y décimo primero.	Quinto, séptimo, décimo y décimo tercero.	Décimo tercero.	Séptimo, noveno, décimo y décimo tercero.	Séptimo, noveno, décimo y décimo tercero.

21. A partir de estos datos se hace patente que el pronunciamiento sobre la suspensión provisional tampoco se realizó sobre los mismos preceptos legales en todos los casos; sin embargo, se advierte que sí existen coincidencias respecto de algunos cuyo estudio se abordó en más de una de las ejecutorias y en relación con los cuales puede estimarse existente una contradicción, a saber, los numerales 10, 10 Bis, 11, fracción I, 14, fracción IX, 19, fracciones I, V y VII, 20, párrafos segundo y tercero, 23 y 27, fracciones XV, XVI, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV, de la Ley de Minería; 3, fracciones III Bis y LVII Bis, 4, párrafos segundo y tercero, 19, 24, primer párrafo, 29 Bis 4, fracciones XVII, XVIII, XIX, XX y XXI, 37, párrafo segundo, 81 Bis, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3, 81 Bis 4, 88 Bis, fracción V Bis, 92, fracción VI, 118, párrafo cuarto y 119, fracción XXII, de la Ley de Aguas Nacionales; 46, último párrafo y 107 Bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 17 y 42, párrafos primero y cuarto, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y los artículos transitorios séptimo, noveno, décimo y décimo tercero del decreto en cita.



22. Con estas precisiones se procede al análisis de los requisitos para la existencia de una contradicción de criterios.

23. **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 de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés –específicamente de los artículos 10, 10 Bis, 11, fracción I, 14, fracción IX, 19, fracciones I, V y VII, 20, párrafos segundo y tercero, 23 y 27, fracciones XV, XVI, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV, de la Ley de Minería; 3, fracciones III Bis y LVII Bis, 4, párrafos segundo y tercero, 19, 24, primer párrafo, 29 Bis 4, fracciones XVII, XVIII, XIX, XX y XXI, 37, párrafo segundo, 81 Bis, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3, 81 Bis 4, 88 Bis, fracción V Bis, 92, fracción VI, 118, párrafo cuarto y 119, fracción XXII, de la Ley de Aguas Nacionales; 46, último párrafo y 107 Bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 17 y 42, párrafos primero y cuarto, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y los artículos transitorios séptimo, noveno, décimo y décimo tercero del decreto en cita–.<sup>13</sup>

24. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Se advierte un punto de toque entre los criterios contendientes porque los tribunales colegiados involucrados analizaron la procedencia de la suspensión provisional solicitada respecto de los preceptos legales ya precisados, a la luz de los requisitos que para tal efecto establece la Ley de Amparo.

<sup>13</sup> Como se informó en otra parte de esta ejecutoria, de las demandas de amparo relacionadas con los recursos de queja de los cuales derivaron los criterios contendientes, así como de las propias ejecutorias dictadas al resolver dichos recursos, se advierte que no existe identidad absoluta respecto de los preceptos reclamados ni sobre aquellos que fueron materia de análisis al resolver la suspensión provisional solicitada, sino sólo coincidencias parciales en lo concerniente a los artículos indicados en este párrafo; de ahí que se estime que sólo éstos son los que deben considerarse para efecto de establecer y resolver la contradicción de criterios.



25. Sin embargo, se produjo un diferendo en los criterios interpretativos adoptados, porque al analizar respectivamente las disposiciones legales materia de esta contradicción, los Tribunales Colegiados Sexto y Décimo Quinto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito y, Primero del Vigésimo Sexto Circuito concedieron la suspensión provisional al considerar que con su otorgamiento no se causa perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, aunado a que en el caso opera la apariencia del buen derecho, la cual debe prevalecer sobre la finalidad de interés social que persiguen las disposiciones reclamadas; mientras que los Tribunales Colegiados Decimocuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo del Vigésimo Tercer Circuito determinaron negarla al estimar que sí se trastocan el interés social y el orden público.

26. Asimismo, existe otra discrepancia porque el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito sostuvo que el caso no quedaba comprendido en el supuesto normativo previsto en el artículo 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo, mientras que el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó lo contrario.

27. No obsta para esta consideración que los juicios de los cuales conocieron los tribunales contendientes hayan sido promovidos por personas con distintas calidades (unos concesionarios, otros concesionarios pero solicitantes de una nueva concesión y algunos más como prestadores de servicios de exploración y otros trabajos mineros), toda vez que los pronunciamientos de dichos tribunales, en las partes relativas a la materia de la contradicción, se fundaron esencialmente en el contenido de las normas reclamadas y no específicamente en la calidad subjetiva de las personas quejasas.

28. **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 a las personas titulares de concesiones mineras la suspensión provisional respecto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los**



**Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés –específicamente de los artículos 10, 10 Bis, 11, fracción I, 14, fracción IX, 19, fracciones I, V y VII, 20, párrafos segundo y tercero, 23 y 27, fracciones XV, XVI, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV, de la Ley de Minería; 3, fracciones III Bis y LVII Bis, 4, párrafos segundo y tercero, 19, 24, primer párrafo, 29 Bis 4, fracciones XVII, XVIII, XIX, XX y XXI, 37, párrafo segundo, 81 Bis, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3, 81 Bis 4, 88 Bis, fracción V Bis, 92, fracción VI, 118, párrafo cuarto y 119, fracción XXII, de la Ley de Aguas Nacionales; 46, último párrafo y 107 Bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 17 y 42, párrafos primero y cuarto, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y los artículos transitorios séptimo, noveno, décimo y décimo tercero del propio decreto–, considerando lo previsto en los artículos 128, 129, fracción XIII, y 138 de la ley de la materia?**

29. En esta línea argumentativa, es **existente** la contradicción de criterios entre los sostenidos por los **Tribunales Colegiados Sexto y Décimo Quinto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito y, Primero del Vigésimo Sexto Circuito**, al fallar en su orden los recursos de queja 280/2023, 353/2023 y 233/2023 y los sustentados por los **Tribunales Colegiados Decimocuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo del Vigésimo Tercer Circuito**, al resolver los recursos de queja 355/2023 y 231/2023, respectivamente.

#### ***V. Amicus curiae***

30. En el escrito recibido el trece de octubre de dos mil veintitrés se expresaron, esencialmente, las consideraciones siguientes en cuanto al tema en disputa:

"... de negarse la suspensión definitiva sujeta a la determinación de este H. Pleno Regional, ... se vería impedida –de forma absoluta, abrupta y contraria a derecho– para seguir realizando sus actividades al amparo de los títulos de concesión objeto de la litis del juicio de amparo, mismos que se encuentran vigentes y operando conforme a la normatividad aplicable, previa al Decreto Reclamado.



"Se dice lo anterior, pues los artículos 20 de la Ley Minera y 46 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente –reformados mediante el decreto reclamado– establecen la prohibición absoluta de realizar obras y trabajos de explotación minera en áreas naturales protegidas. Lo anterior, sin distinguir entre sus zonas que las conforman, ni por el grado de afectación que generen las explotaciones.

"Lo anterior –además de vulnerar múltiples derechos fundamentales de ... tal y como fue evidenciado en el juicio de amparo– se traduce en que, de prevalecer un criterio general en el sentido de negar las medidas cautelares frente al decreto reclamado, ... tendría que suspender las actividades que ha venido realizando por más de un siglo, generando con ello además, un daño y perjuicio de imposible reparación, que no podría ser subsanado ante una eventual sentencia en la que se conceda el amparo.

"...

"... se menciona a ese H. Pleno Regional que, la normatividad previa al decreto reclamado –por cuanto hace a la situación especial de ...– permitía que, en las zonas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de las áreas naturales protegidas –dadas sus características y naturaleza geológica– se llevaran a cabo actividades mineras de explotación, como lo son las de ... para cuyos efectos –se reitera– la recurrente cuenta con todas las autorizaciones y permisos aplicables necesarios, por parte de las autoridades competentes.

"Lo anterior, patentiza y pone de manifiesto que ... se ve afectada de forma particular por el decreto reclamado, aunado a que goza de la apariencia del buen derecho, misma que se solicita se pondere al momento de decidir la contradicción de criterios puesta a su determinación, considerando que desde que se otorgaron las concesiones materia de la litis y hasta el momento ... opera en estricto apego a la normatividad ambiental, con todas las autorizaciones y permisos que ello implica, además de que siempre se ha conducido de forma responsable –ambientalmente hablando– preservando y respetando las zonas que le fueron concesionadas, lo cual se refleja en que los títulos de concesión –después de más de 43 años de haber sido otorgados– nunca han tenido ningún incidente –de ningún índole– que ponga en riesgo sus actividades.



"En resumidas cuentas, de estimar que no procede la suspensión definitiva frente al decreto reclamado, se paralizarían y prohibirían de forma absoluta, las operaciones y actividades llevadas a cabo en dichas zonas concesionadas, mismas que (i) se encuentran vigentes, (ii) se apegan a la normatividad aplicable y a las buenas prácticas ambientales (i.e. bajo impacto ambiental y sustentabilidad), (iii) benefician a la región y a su comunidad, desde hace más de un siglo, y (iv) cuentan con todos los permisos, autorizaciones y pagos de derechos necesarios para su operatividad conforme a derecho.

"Incluso, respecto del inciso (iii) anterior, cabe recalcar que, lejos de generar perjuicio al interés social y contravenirse disposiciones de orden público, con el posible otorgamiento de una suspensión definitiva frente al decreto reclamado, se estaría beneficiando al interés social y a la colectividad, en tanto que ... con motivo de sus operaciones mineras –que el decreto reclamado impide– genera empleos –de forma directa– a un sinnúmero de habitantes de la zona donde se encuentran sus concesiones y –de forma indirecta– a otros tantos mexicanos.

"Por ello, de negarse la suspensión solicitada, se dejaría sin empleo e ingresos a quienes residen y trabajan en las zonas concesionadas, afectando con ello, una fuente masiva de empleos y perjudicando el interés económico local.

"Lo anterior puede constatarse del propio Programa de Manejo Área de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California, que en lo que interesa refiere:

"San Marcos ha sido una de las islas cuyos recursos mineros han sido más comercializados. Desde el año de 1923 la Compañía Occidental Mexicana, S.A. de C.V. (COMSA) se estableció en esta isla. Actualmente exporta en promedio 2.4 millones de toneladas métricas de sulfato de calcio (yeso) al año, principalmente a los Estados Unidos, Japón, Canadá, Colombia y Venezuela. La explotación de yeso en esta isla la ha convertido en el segundo productor a nivel internacional, lo que aunado a la extracción en Punta Santa María, al noroeste de Santa Rosalía, convierte a esta región en una zona muy importante para esta actividad minera.'

"De lo anterior es claro que no se afectaría el interés social de estimar procedente la suspensión definitiva frente al decreto reclamado, sino que –en el





caso que nos ocupa y seguramente, en tantos más– se beneficiaría el interés social y a la colectividad de la región, además de que se aseguraría a la colectividad que el sistema jurídico que rige el mercado de explotación de recursos minerales se apegue a los derechos fundamentales, de modo que el Estado no los limite son pretexto de recuperar la rectoría que tanto anhela y únicamente en beneficio de entidades y organismos del Estado, dejando de lado a las empresas privadas que han realizado valiosas y productivas inversiones en el sector."

31. En los dos escritos recibidos el treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés, cuyo contenido es esencialmente similar en la parte conducente, se expusieron las consideraciones siguientes:

"IV. Razones para confirmar el criterio para conceder la suspensión

"(i) No se afecta al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público

"Aunque la reforma impugnada aduce que busca proteger el medio ambiente, el derecho a la salud y los derechos de las comunidades indígenas y afromexicanas, de su simple lectura y del marco jurídico vigente previo al acto reclamado, se puede apreciar que las medidas ahí implementadas son innecesarias –por ya existir dentro del marco normativo anterior– o desproporcionales pues no representan un verdadero beneficio para la colectividad y que su ejecución no es urgente. Adicionalmente los datos planteados en la exposición de motivos de la reforma son alejados de la realidad.

"Conforme a lo que se indicó en el numeral III anterior, sus Señorías podrán apreciar que las modificaciones a la legislación relacionada con la actividad minera que se sustentan en cumplir con las finalidades de protección al medio ambiente, salud o de las comunidades indígenas ya existían desde la regulación anterior y, por tanto, eran innecesarias.

"Estas modificaciones pretenden ser la justificación por parte del Legislador para que el Poder Judicial considere que la reforma persigue una finalidad e interés público y que, por tanto, es improcedente conceder la suspensión. Sin



embargo, como se explica a continuación, las modificaciones sustanciales a la legislación minera no guardan relación con estas finalidades y, por tanto, son desproporcionales y no representan un beneficio para la colectividad, ni mucho menos su ejecución es urgente.

"...

"b) Los artículos reformados por el Decreto Reclamado relacionados con la protección al medio ambiente, salud y protección de comunidades ya se encontraban previstos en el marco anterior.

"...

"Así, el otorgamiento de la suspensión definitiva no priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes, ni se le inferirá un daño que de otra manera no resentiría, pues la regulación vigente previo a la Reforma sujeta la actividad minera a regulación amplia y específica en materia del uso de las concesiones, medio ambiente, disposición de residuos y consultas indígenas, como se expuso en el apartado III del presente escrito, del cual se destaca lo siguiente:

"• En materia ambiental, los impactos de la minería en sus etapas de exploración, explotación, procesamiento del mineral y durante el periodo post-cierre de la mina ya se encontraban regulados por la Ley de Equilibrio Ecológico y la regulación que deriva de la misma. En el caso del agua, su uso y aprovechamiento se realiza conforme a las disposiciones de la Ley de Aguas. La regulación ambiental de la actividad minera se complementa con la Ley de Residuos, que establece la responsabilidad de las empresas para la reparación del daño o la remediación de sitios contaminados.

"• La Ley de Equilibrio Ecológico establece que la regulación específica sobre los efectos de la exploración, explotación y beneficio de minerales y demás recursos del subsuelo sobre el equilibrio ecológico y el ambiente es de carácter federal.

"• Dicha ley establece que la Evaluación de Impacto Ambiental es el procedimiento a través del cual la SEMARNAT establece las condiciones a que se



sujeterá la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger al ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.

"• La Ley de Equilibrio Ecológico establece que la autorización para explorar y explotar minerales requiere la presentación de una MIA; este documento debe incluir el análisis sobre el impacto ambiental, significativo y potencial de la minería; describir los potenciales efectos en los ecosistemas y los elementos que los componen y, establecer las medidas preventivas y de mitigación para reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente. Igualmente, establecía qué actividades podían realizarse dentro de las ANPs bajo esquemas de desarrollo sustentable, manejos específicos y supervisión constante de los posibles impactos negativos que ocasionen.

"• Asimismo, en su título VI, la Ley de Equilibrio Ecológico establece que, dependiendo de la gravedad de la infracción, se podrán imponer sanciones que van desde multas hasta la suspensión, clausuras, revocación o cancelación de la concesión minera.

"• Por su parte, la Ley de Aguas señala que el uso doméstico y el uso público urbano siempre tendrán preferencia sobre cualquier otro uso. Dicha ley establece que el Consejo de Cuenca, en coordinación con el Organismo de Cuenta que corresponda, propondrá a la CONAGUA el orden de prelación de los usos de agua en condiciones normales.

"En tanto dicha disposición se aplica, el artículo Décimo Quinto transitorio del decreto de reforma de la Ley de Aguas publicado el 29 de abril de 2014, establecía de manera ejemplificativa, el siguiente orden de prelación: (i) doméstico; (ii) público urbano; (iii) pecuario; (iv) agrícola; (v) acuacultura; (vi) uso ambiental o de conservación ecológica; (vii) generación de energía eléctrica para el servicio público; (viii) industrial; (ix) generación de energía eléctrica para el servicio privado; (x) lavado y entarquinamiento de terrenos; (xi) usos para turismo, recreación y fines terapéuticos; (xii) usos múltiples; y, (xiii) otros.



"• En la Ley de Aguas, se establecía que el agua utilizada en la extracción y transformación de minerales corresponde a un uso industrial; con lo cual, conforme al orden de jerarquías anterior, ocupaba el 7o. lugar de prelación.

"• Asimismo, la Ley Minera Anterior establecía que las concesiones mineras conferían el derecho a aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración, explotación y beneficio.

"El aprovechamiento de aguas distintas a las provenientes del laboreo de las minas se regirán por la Ley de Aguas.

"• El Reglamento de la Ley de Aguas, indica que los titulares de concesiones mineras que aprovechen estas aguas deben: (i) obtener el permiso de descarga de aguas residuales en cuerpos de agua que sean bienes nacionales; (ii) cumplir con las normas oficiales mexicanas para presas de jales; y, (iii) poner a disposición de la CONAGUA el agua sobrante o disponible después de su aprovechamiento.

"Por lo cual, la suspensión no genera afectación al orden público e interés social toda vez que, bajo el régimen vigente al momento en que las empresas obtuvieron los títulos de concesión, ya se prevén medidas de protección al orden e interés público en materia de agua, disposición de residuos, operaciones de cierre y post-cierre de minas y protección al medio ambiente.

"(ii) Existencia y ponderación de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora

"...

"Como ese Pleno de Circuito –sic– podrá advertir, la reforma impugnada tiene altas probabilidades de ser declarada inconstitucional en atención a las francas violaciones del proceso legislativo. Como se advierte de una simple lectura de las gacetas parlamentarias y diarios de debate, la reforma impugnada fue aprobada bajo un proceso en donde se impidió un auténtico debate democrático.



"...

"Aunado a lo anterior:

"• La reforma impugnada implica una modificación sustancial al régimen aplicable en el sector minero que viola el principio de confianza legítima, y los derechos de libertad de comercio, no retroactividad e igualdad, al alterar las condiciones bajo las cuales los titulares de concesiones mineras decidieron participar en el sector minero y desarrollar sus actividades industriales en México.

"El sector minero es una industria que opera a largo plazo e intensiva en capital que requiere para su desarrollo un marco jurídico estable que reconozca la naturaleza de su operación. la reforma impugnada modifica de manera abrupta las condiciones, expectativas de derechos y estabilidad en el marco jurídico bajo los cuales se concedieron las concesiones mineras previas a la reforma impugnada.

"• La reforma impugnada impone medidas que son contrarias al principio de igualdad y no discriminación porque regula de forma restrictiva al sector minero mientras que otras industrias equiparables o que incluso podrían representar mayores riesgos y que realmente tienen un uso intensivo del recurso hídrico, no les impone las mismas medidas, obligaciones o restricciones.

"• La reforma impugnada: (i) reduce el término de vigencia de las concesiones y de las prórrogas a las mismas; (ii) elimina el derecho de los concesionarios de obtener prórroga a los títulos en los términos en los que fueron otorgados (relevante para los concesionarios que obtuvieron sus títulos bajo el régimen anterior); (iii) elimina la facultad para que la Secretaría registre actos para llevar a cabo la transmisión parcial de los derechos contenidos en los títulos de concesión, y establece expresamente que 'la Secretaría no reconocerá ningún tipo de documento o acto de carácter privado mediante el cual se pretenda realizar la transmisión'; y, (iv) establece la obligación para los concesionarios de participar en licitaciones por las concesiones mineras en donde ya llevan a cabo operaciones.

"Modificaciones que no tienen realmente impacto alguno sobre las finalidades que supuestamente persigue la reforma impugnada, por el contrario,



se afecta el desarrollo del sector porque limita las condiciones sobre las cuales se puede desarrollar la actividad.

"• Sin que exista un procedimiento previamente previsto –pues no existe en la Ley y no se ha emitido el Reglamento de dicho ordenamiento– las ahora responsables imponen a los particulares la obligación de presentar el vehículo financiero.

"Toda vez que se desconocen los términos aplicables para el otorgamiento del vehículo financiero, es posible –dada la complejidad de la actividad minera y sus operaciones– que el plazo establecido en el artículo décimo transitorio no sea suficiente para dar debido cumplimiento a lo que se requerirá en el Reglamento. En 365 días –plazo que además no es razonable ni suficiente– se deben realizar gestiones para obtener y prestar un vehículo financiero respecto del cual no están previstos elementos o información sobre lo que se debe garantizar, ni el procedimiento para ello; cuestión que además permite que de forma arbitraria las autoridades cancelen el título de concesión correspondiente.

"Es importante señalar que a la fecha diversos titulares de concesiones han otorgado ante SEMARNAT garantías de posibles daños y la ejecución de medidas de mitigación para los posibles impactos ambientales, asimismo resulta oportuno señalar que, de conformidad con las autorizaciones en materia ambiental vigentes, los programas de post-cierre se presentan al final de la etapa de operación.

"• La Reforma Impugnada establece obligaciones y afectaciones de carácter retroactivo en perjuicio de los titulares de concesiones mineras, disposiciones que además de modificar sus derechos sin causa legítima, implican violaciones a su libertad de comercio al restringir indebidamente que los titulares de concesiones mineras puedan desarrollar adecuadamente sus derechos.

"En el caso en particular, la violación al principio y garantía de irretroactividad de las normas, así como la afectación a la libertad de comercio de los titulares de concesiones mineras, se materializa en el artículo sexto transitorio de la reforma impugnada que únicamente reconoce que respetará la duración prevista



por los títulos de concesión anteriores sin reconocer expresamente el resto de los derechos adquiridos por los concesionarios mineros sobre los mismos.

" ...

#### "V. Conclusión

"No existen elementos objetivos de los que se desprenda que las obligaciones y prohibiciones materia de la Reforma Impugnada se deben aplicar de forma urgente ni que tendrán un impacto considerando que la regulación preexistente contiene numerosas disposiciones orientadas a proteger los bienes jurídicos relevantes. En cambio, sí es posible aseverar que su ejecución podría causar afectación e interferencias graves a los derechos fundamentales de las diversas quejas e incluso de la colectividad."

### VI. Estudio

32. El artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>14</sup> prevé que en materia de amparo los actos reclamados son susceptibles de suspensión en los casos y con las condiciones indicadas 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.

33. En consonancia con la disposición constitucional, el numeral 128 de la Ley de Amparo<sup>15</sup> establece que la procedencia de la suspensión está supeditada

<sup>14</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

" ...

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

<sup>15</sup> **Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:



a la concurrencia de dos requisitos: el primero, que la solicite la persona quejosa y, el segundo, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

34. Sobre este último requisito, el texto del artículo 129 de la ley de la materia<sup>16</sup> estatuye, de forma enunciativa y no limitativa, los supuestos en los cuales se considerará que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público. Además, confiere al órgano jurisdiccional de amparo

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. ..."

<sup>16</sup> **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 interrumpgan 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.





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.

35. En el diverso 131 de la legislación en cita<sup>17</sup> se prevé que si la persona quejosa solicita la suspensión aduciendo un interés legítimo, se le concederá cuando acredite el daño inminente e irreparable que se le causaría en caso de negársela y el interés social que justifique el otorgamiento. También dispone que la medida cautelar en ningún caso puede tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido la parte quejosa antes de la presentación de la demanda.

36. El artículo 138 del mismo ordenamiento jurídico<sup>18</sup> 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.

37. Y, para el supuesto de los juicios de amparo promovidos en contra de normas generales, el artículo 148 de la ley de la materia<sup>19</sup> dispone que tratándose

---

"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."

<sup>17</sup> **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."

<sup>18</sup> **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."

<sup>19</sup> **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.



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.

38. La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 jurisprudencial,<sup>20</sup> que dice lo 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 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."

---

"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."

<sup>20</sup> Tesis [J.]: 522 de la Segunda Sala, *Apéndice* de 1995, Séptima Época, Tomo VI, parte SCJN, página 343. Reg. digital: 394478.



39. Por disposiciones de orden público debe 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.

40. 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.

41. 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 algún mal, desventaja o trastorno.

42. 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 de la cual derivó el criterio jurisprudencial 2a./J. 42/2005,<sup>21</sup> de rubro siguiente: "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

<sup>21</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005, página 740. Reg. digital: 178595.



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 en relación con 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 ..."

43. 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,<sup>22</sup> cuyo rubro dice: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR

<sup>22</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 16. Reg. digital: 200136.



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."

44. En la ejecutoria respectiva, el Alto Tribunal destacó que siguiendo la doctrina,<sup>23</sup> 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 conducente 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

<sup>23</sup> 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>.



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 cuestionable. 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."

45. 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 debe hacer una apreciación del orden público y del interés social, así como de la naturaleza de la violación aducida y el daño que puede sufrir el derecho del particular, de modo que de resultar que aquel es mayor que éste, deberá negarse la suspensión; así se constata con la parte del fallo que enseguida se reproduce:



"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."



46. En el mismo sentido, el Máximo Tribunal, al emitir la ejecutoria de la cual derivó la tesis jurisprudencial P./J. 16/96,<sup>24</sup> de rubro siguiente: "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 sería 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.'

<sup>24</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 36. Reg. digital: 200137.





"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 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."

47. Es relevante destacar 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; lo que el mandato jurisprudencial indica es



que debe negarse si esa afectación, existiendo, es mayor al daño sufrido por el particular en su derecho.

48. 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,<sup>25</sup> 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 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

<sup>25</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 209. Reg. digital: 170689.



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."

49. 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,<sup>26</sup> de rubro siguiente: "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."

50. En la ejecutoria de la cual derivó esa tesis de jurisprudencia, 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; así 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.

"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

<sup>26</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 315. Reg. digital: 165659.



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."

51. 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.),<sup>27</sup> de rubro siguiente: "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

<sup>27</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1594. Reg. digital: 2010137.



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 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 suspen-



sional; 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."

52. 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.<sup>28</sup>

53. 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*

<sup>28</sup> 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.



*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.),<sup>29</sup> de rubro siguiente: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."*

54. 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 fundamental que supone la medida legislativa examinada frente al grado de realización del fin perseguido y considerar, ente 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 ejecutoria:*

"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.

<sup>29</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 894. Reg. digital: 2013136.





"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."

55. En este mismo tenor, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*,<sup>30</sup> ha considerado que las medidas cautelares se encuentran limitadas por los principios de necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática. Desde luego, se tiene claro que la ponderación a que se refiere la Corte Interamericana de Derechos Humanos es aquella que se relaciona con derechos fundamentales, tema distinto del aquí examinado, pero se estima útil para la exposición del presente asunto.

#### "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

<sup>30</sup> 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](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf).



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."

56. 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 perjuicios 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:

"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."<sup>31</sup>

57. 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.),<sup>32</sup> de rubro siguiente: "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 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.

58. En la ejecutoria de la cual derivó la tesis jurisprudencial P./J. 19/2020 (10a.),<sup>33</sup> 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.", la Suprema Corte de Justicia de la Nación esclareció que de acuerdo con el texto constitucional y ley reglamentaria vigentes, el otorgamiento de la suspensión 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. La parte conducente de la ejecutoria es del tenor siguiente:

<sup>31</sup> 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, 39.

<sup>32</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 9. Reg. digital: 2025294.

<sup>33</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, Tomo I, enero de 2021, página 9. Reg. digital: 2022619.



"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'.

"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.

"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."

59. Ahora, en los juicios de los cuales conocieron los tribunales contendientes se reclamó el decreto que reformó disposiciones de cuatro cuerpos legales: la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

60. A continuación, se realiza una reproducción de los textos reclamados correspondientes de cada cuerpo legal, vigentes antes de la reforma y después de ella, y se precisará en qué consistió la reforma.



## Ley de Minería

## Texto previo a la reforma

"**Artículo 10.** Con excepción del litio y demás minerales declarados como estratégicos por el Estado, en términos de los artículos 27 y 28 constitucionales, **la exploración y explotación de los minerales o sustancias a que se refiere el artículo 4,** así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial, y de las sales y subproductos de éstas, **sólo podrá realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana,** ejidos y comunidades agrarias, pueblos y comunidades indígenas a que se refiere el artículo 2o. constitucional reconocidos como tales por las Constituciones y Leyes de las Entidades Federativas, **y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones mineras otorgadas por la Secretaría.**

"La exploración del territorio nacional con el objeto de identificar y cuantificar los recursos minerales potenciales de la Nación se llevará a cabo por el Servicio Geológico Mexicano, por medio de asignaciones mineras que serán expedidas únicamente a favor de este organismo por la Secretaría y cuyo título deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

## Texto reformado

"**Artículo 10.** Con excepción del litio y demás minerales declarados como estratégicos por el Estado, en términos de los artículos 27 y 28 constitucionales, **la explotación de los minerales o sustancias a que se refiere el artículo 4,** así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial, y de las sales y subproductos de éstas, **puede realizarse mediante concesiones mineras otorgadas por la Secretaría** a ejidos y comunidades agrarias, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a que se refiere el artículo 2o. constitucional reconocidos como tales por las constituciones y leyes de las Entidades Federativas, **así como a las personas de nacionalidad mexicana que acrediten tener la capacidad técnica, jurídica, económica y administrativa señaladas en la presente Ley y en la normativa aplicable.**

*Párrafo reformado DOF 28-04-2005, 20-04-2022, 08-05-2023*

"**Corresponde a la Secretaría dirigir** la exploración del territorio nacional con objeto de identificar y cuantificar los recursos minerales potenciales de la Nación, **a través de órdenes de exploración emitidas al Servicio Geológico Mexicano, las cuales deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Las órdenes otorgadas no tendrán vigencia. A efecto de determinar geográficamente la exploración, el Reglamento de esta Ley conformará un órgano deliberativo que coadyuve con la Secretaría en la definición de la política de exploración nacional minera.**

*Párrafo reformado DOF 28-04-2005, 08-05-2023.*



"La exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento del litio quedan exclusivamente a cargo del Estado, y se llevarán a cabo por el organismo público descentralizado que determine el Ejecutivo Federal en términos de las disposiciones aplicables. El cumplimiento de la legislación y Tratados Internacionales en materia de protección al medio ambiente y derechos de los pueblos originarios, comunidades indígenas y afro-mexicanas será escrupuloso por parte de dicho organismo público.

"Por causas de utilidad pública o para la satisfacción de necesidades futuras del país **podrán establecerse zonas de reservas mineras, mediante decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación. Sobre las zonas incorporadas a dichas reservas no se otorgarán concesiones ni asignaciones mineras.**

"Los títulos de concesión y de asignación mineras y **los decretos de incorporación de zonas a reservas mineras** se expedirán, siempre y cuando se satisfagan las condiciones y requisitos establecidos por esta Ley y su Reglamento, sin perjuicio de tercero."

En esta legislación no estaba previsto el artículo 10 Bis.

"La exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento del litio quedan exclusivamente a cargo del Estado, y se llevarán a cabo por el organismo público descentralizado que determine el Ejecutivo Federal en términos de las disposiciones aplicables. El cumplimiento de la legislación y Tratados Internacionales en materia de protección al medio ambiente y derechos de los pueblos originarios, comunidades indígenas y afromexicanas será escrupuloso por parte de dicho organismo público.

"Por causas de utilidad pública o para la satisfacción de necesidades futuras del país **se pueden declarar zonas de reservas mineras, mediante decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación.**

*Párrafo reformado DOF 08-05-2023.*

"Los títulos de concesión y de asignación mineras y **los decretos de declaración de zonas de reservas mineras** se expedirán siempre y cuando se satisfagan las condiciones y requisitos establecidos por esta Ley y su Reglamento, sin perjuicio de terceros."

*Párrafo reformado DOF 08-05-2023.*

**"Artículo 10 Bis.** La persona que cuente con información de la que se desprenda que en un lote no asignado o concesionado existen minerales o sustancias no estratégicas o reservadas al Estado, puede presentarla a la Secretaría para que ésta determine la conveniencia de ordenar al Servicio Geológico Mexicano la exploración.

"El Servicio Geológico Mexicano podrá celebrar un convenio de colaboración con la persona a que se refiere el párrafo anterior para la exploración del lote de que se trate, con vigencia improrrogable de hasta cinco años.



"**Artículo 11.** Se consideran legalmente capacitadas para ser titulares de concesiones mineras las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas:

"I. Cuyo objeto social se refiera a la **exploración o explotación** de los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley; ..."

"**Artículo 14.** Se considera terreno libre el comprendido dentro del territorio nacional, con excepción del ubicado o amparado por: ..."

"...

El precepto en cita no preveía la fracción IX.

"**Artículo 19.** Las concesiones mineras confieren derecho a:

"I. Realizar obras y trabajos de **exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;**

"En caso de que, como resultado de la exploración, se determine que existen minerales o sustancias económicamente aprovechables, el Servicio Geológico Mexicano propondrá a la Secretaría que se lleve a cabo el concurso correspondiente, en el cual, la persona a que se refiere el párrafo anterior tendrá derecho a obtener la concesión si ofrece, al menos, el noventa por ciento de la propuesta más alta y cumple con todos los requisitos de Ley para obtener la concesión."

*Artículo adicionado DOF 08-05-2023.*

"**Artículo 11.** Se consideran legalmente capacitadas para ser titulares de concesiones mineras las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas:

"I. Cuyo objeto social se refiera a la **explotación** de minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley; ..."

*Fracción reformada DOF 08-05-2023.*

"**Artículo 14.** No se pueden concesionar áreas de terreno comprendido, ubicado en o amparado por:

*Párrafo reformado DOF 08-05-2023*

"**IX.** Áreas naturales protegidas; ..."

*Fracción adicionada DOF 08-05-2023.*

"**Artículo 19.** Las personas titulares de una concesión minera tienen derecho a:

*Párrafo reformado DOF 28-04-2005, 08-05-2023.*

"I. Realizar obras y trabajos de **explotación de minerales o sustancias específicas dentro de lotes mineros determinados;**





" ...

"V. Aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la **exploración o explotación y beneficio** de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;

"VII. Transmitir su titularidad **o los derechos establecidos por las fracciones I a VI anteriores a personas legalmente capacitadas para obtenerlas; ...**"

"**Artículo 20.** Las obras y trabajos de exploración y explotación de carbón en todas sus variedades, en terrenos amparados por asignaciones petroleras o por contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, en términos de la Ley de Hidrocarburos, sólo podrán ejecutarse con autorización de la Secretaría, que solicitará opinión favorable a la Secretaría de Energía.

"Las obras y trabajos de exploración y de explotación que se realicen dentro de poblaciones, presas, canales, vías generales de comunicación y otras obras públicas, **en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino y el subsuelo de la zona económica exclusiva, en las áreas naturales protegidas, así como las que se efectúen dentro de la zona**

" ...

*Fracción reformada DOF 28-04-2005, 08-05-2023.*

"V. Aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la **explotación y beneficio** de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas, **siempre que se dé aviso a la Comisión Nacional del Agua y se paguen los derechos por la misma;**

" ...

*Fracción reformada DOF 28-04-2005, 08-05-2023.*

"VII. Transmitir su titularidad, **conforme al artículo 23 de la presente Ley; ...**"

*Fracción reformada DOF 28-04-2005, 08-05-2023.*

"**Artículo 20.** Las obras y trabajos de exploración y explotación de carbón en todas sus variedades, en terrenos amparados por asignaciones petroleras o por contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, en términos de la Ley de Hidrocarburos, sólo podrán ejecutarse con autorización de la Secretaría, que solicitará opinión favorable a la Secretaría de Energía.

"Las obras y trabajos de exploración y de explotación que se realicen dentro de poblaciones, presas, canales, vías generales de comunicación y otras obras públicas, únicamente pueden realizarse con autorización, permiso o concesión, según el caso, de las autoridades que tengan a su cargo los referidos bienes **en los términos que señalen las disposiciones aplicables.**



**federal marítimo terrestre**, únicamente podrán realizarse con autorización, permiso, o concesión según el caso, de las autoridades que tengan a su cargo los referidos bienes, **zócalos, lecho marino, subsuelo, las áreas o las zonas citadas**, en los términos que señalen las disposiciones aplicables."

*Párrafo reformado DOF 08-05-2023.*

"Quedan prohibidas las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio minero dentro de las áreas naturales protegidas, en cauces o vasos de aguas nacionales y sus zonas federales, en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino, el subsuelo de la zona económica exclusiva, en la zona federal marítimo terrestre y en los terrenos ganados al mar."

*Párrafo adicionado DOF 08-05-2023.*

"**Artículo 23.** La transmisión de la titularidad de concesiones mineras o **de los derechos que de ellas deriven surtirán sus efectos legales ante terceros y la Secretaría a partir de su inscripción en el Registro Público de Minería.**

"**Artículo 23.** La Secretaría puede autorizar la transmisión de la titularidad de concesiones mineras. **Para tal efecto, el Reglamento debe señalar el trámite a realizar de manera conjunta entre la persona titular y la nueva persona beneficiaria.**

"Cuando se transmita la titularidad de una concesión el adquirente se subrogará en los derechos y obligaciones de la misma. Será responsabilidad del adquirente cerciorarse que la concesión se encuentra vigente y que su titular está al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones. La Secretaría podrá expedir, a petición y costa de parte interesada, constancia de lo anterior.

"La Secretaría puede autorizar la transmisión de la titularidad de la concesión minera una vez que la persona beneficiaria de la transmisión pague los derechos correspondientes y cumpla con los requisitos solicitados para la concesión original. Dicha transmisión se inscribirá en el Registro Público de Minería. En caso de incumplimiento de obligaciones previas a la transmisión de la titularidad, serán solidariamente responsables la persona que transmite y la beneficiaria de la transmisión.



"Los contratos y convenios por los que el adquirente de derechos derivados de una concesión asuma obligaciones cuyo incumplimiento se sancione con la cancelación de la misma, no relevan a su titular de la responsabilidad de cumplirlas, si el primero no lo hace.

"Los actos, contratos y convenios relativos a la transmisión de la titularidad de concesiones o de los derechos que de ellas deriven, al igual que las controversias que se susciten con motivo de los mismos, se sujetarán en lo no previsto por la presente Ley a las disposiciones de la legislación mercantil."

"**Artículo 27.** Los titulares de concesiones mineras, independientemente de la fecha de su otorgamiento, están obligados a: ..."

El precepto en cita no preveía las fracciones XV a XXIV.

"Una vez autorizada la transmisión, la Secretaría debe actualizar los datos del título de concesión considerando la vigencia restante.

"La concesión transmitida tiene los mismos efectos jurídicos que la original y la nueva persona titular tendrá los derechos y obligaciones derivados de la titularidad transmitida.

"La Secretaría no reconocerá ningún tipo de documento o acto de carácter privado mediante el cual se pretenda realizar la transmisión."

*Artículo reformado DOF 08-05-2023.*

"**Artículo 27.** Las **personas titulares de concesiones mineras**, independientemente de la fecha de su otorgamiento, están obligadas, **por cada lote minero**, a:

*Párrafo reformado DOF 28-04-2005, 08-05-2023.*

"**XV.** Presentar, previo al otorgamiento del título de concesión de que se trate, un vehículo financiero: seguro, carta de crédito, depósito ante la Tesorería de la Federación, fideicomiso o cualquier otro que resulte idóneo, en términos de lo previsto en el Reglamento de esta Ley, para garantizar las medidas de prevención, mitigación y compensación derivadas del dictamen de impacto social correspondiente;

*Fracción adicionada DOF 08-05-2023.*



**"XVI.** Dar aviso de forma inmediata a la Secretaría, cuando durante el desarrollo de las actividades mineras las personas titulares de las concesiones y asignaciones adviertan la presencia de otros minerales o sustancias no autorizadas en su título de concesión y, en su caso, entregar dichos minerales a la Secretaría;

*Fracción adicionada DOF 08-05-2023.*

**"XIX.** No construir depósitos o sitios de disposición final de terreros, jales, escorias, graseros de las minas y establecimientos de beneficios de los minerales en áreas naturales protegidas, humedales, vasos, cauces, zonas federales, zonas de protección y demás bienes nacionales o en lugares que, por el trayecto que sigan los residuos ante su ruptura, afecten núcleos de población;

*Fracción adicionada DOF 08-05-2023.*

**"XX.** Contar con la autorización del Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de minas, previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;

*Fracción adicionada DOF 08-05-2023.*

**"XXI.** Cumplir con las disposiciones de impacto social y consulta indígena;

*Fracción adicionada DOF 08-05-2023.*

**"XXII.** Reportar a la Secretaría, a través del sistema electrónico que se establezca, la información siguiente:

**"a)** Dentro de los tres días hábiles posteriores a su obtención, los datos de permisos o autorizaciones que deba obtener de la autoridad local o municipal, para la operación de la mina;



"b) Dentro de los diez días hábiles posteriores a su obtención, los datos de las certificaciones o dictámenes que obtengan de particulares en cumplimiento a las Normas Oficiales Mexicanas respectivas, y

"c) Dentro de los veinte días hábiles siguientes a su formalización, los actos jurídicos que celebren con particulares para la operación de la concesión;

*Fracción adicionada DOF 08-05-2023.*

"XXIII. Implementar medidas de reutilización del agua dentro del lote minero a fin de lograr, al menos, un sesenta por ciento de reciclaje de aguas residuales tratadas en sus instalaciones, y

*Fracción adicionada DOF 08-05-2023.*

"XXIV. Realizar las demás actividades que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables."

*Fracción adicionada DOF 08-05-2023.*

**Ley de Aguas Nacionales**

Texto previo a la reforma	Texto reformado
<p>"<b>Artículo 3.</b> Para los efectos de esta Ley se entenderá por: ..."</p> <p>El precepto en cita no preveía las fracciones III Bis y LVII Bis.</p>	<p>"<b>Artículo 3.</b> Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p><i>Adicionada, D.O.F. 8 de mayo de 2023.</i></p> <p><b>"III. Bis. 'Aguas de Laboreo'. Aquéllas del subsuelo que necesariamente deban extraerse para permitir la realización de obras y trabajos de exploración y explotación minera.</b></p> <p><i>Adicionada, D.O.F. 8 de mayo de 2023.</i></p> <p><b>"LVII Bis. 'Uso industrial en la minería': El aprovechamiento, explotación o uso</b></p>



	<p><b>de aguas nacionales, incluyendo las aguas de laboreo, en la exploración, explotación o beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de la Ley de Minería, se considera un tipo de uso industrial."</b></p>
<p><b>"Artículo 4.</b> La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de 'la Comisión'.</p> <p>El precepto en cita no preveía los párrafos segundo y tercero.</p>	<p><b>Artículo 4.</b> La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de 'la Comisión'.</p> <p><i>Adicionado, D.O.F. 8 de mayo de 2023.</i></p> <p><b>"Cualquier autorización, permiso, concesión, asignación o prórroga que se otorgue conforme a la presente ley debe priorizar el consumo humano y doméstico del agua.</b></p> <p><i>Adicionado, D.O.F. 8 de mayo de 2023.</i></p> <p><b>"En caso de que exista riesgo de disponibilidad de agua para consumo humano y doméstico, 'la Autoridad del Agua' disminuirá o cancelará el volumen de agua concesionada."</b></p>
<p><b>"Artículo 19.</b> Cuando se den los supuestos previstos en el Artículo 38 de esta Ley, será de utilidad pública el control de la extracción así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo, inclusive de las que hayan sido libremente alumbradas, conforme a las disposiciones que el Ejecutivo Federal dicte, en los términos de lo dispuesto en esta Ley."</p>	<p><b>"Artículo 19.</b> Cuando se den los supuestos previstos en el Artículo 38 de esta Ley, será de utilidad pública el control de la extracción así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo, inclusive de las que hayan sido libremente alumbradas, conforme a las disposiciones que el Ejecutivo Federal dicte, en los términos de lo dispuesto en esta Ley."</p>
<p><b>"Artículo 24.</b> El término de la concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales no</p>	<p><i>Reformado primer párrafo, D.O.F. 8 de mayo de 2023.</i></p> <p><b>"Artículo 24.</b> El término de la concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales no</p>



será menor de cinco ni mayor de treinta años, de acuerdo con la prelación del uso específico del cual se trate, las prioridades de desarrollo, el beneficio social y el capital invertido o por invertir en forma comprobable en el aprovechamiento respectivo. En la duración de las concesiones y asignaciones, 'la Autoridad del Agua' **tomará en consideración** las condiciones que guarde la fuente de **suministro**, la prelación de usos vigentes en la región que corresponda y las expectativas de crecimiento de dichos usos.

"Las concesiones o asignaciones en los términos del Artículo 22 de esta Ley, serán objeto de prórroga hasta por igual término y características del título vigente por el que se hubieren otorgado, siempre y cuando sus titulares no incurrieren en las causales de terminación previstas en la presente Ley, se cumpla con lo dispuesto en el Párrafo Segundo del Artículo 22 de esta Ley y en el presente Artículo y lo soliciten dentro de los últimos cinco años previos al término de su vigencia, al menos seis meses antes de su vencimiento.

"La falta de presentación de la solicitud a que se refiere este Artículo dentro del plazo establecido, se considerará como renuncia al derecho de solicitar la prórroga.

"Para decidir sobre el otorgamiento de la prórroga se considerará la recuperación total de las inversiones que haya efectuado el concesionario o asignatario, en relación con la explotación, uso o aprovechamiento de los volúmenes concesionados o asignados.

"La Autoridad del Agua' está obligada a notificar personalmente a los promoventes la resolución sobre las solicitudes respectivas referidas en el presente Capítulo, conforme al plazo establecido en el Artículo

debe ser menor de cinco ni mayor de treinta años, de acuerdo con la prelación del uso específico del cual se trate, las prioridades de desarrollo, el beneficio social y el capital invertido o por invertir en forma comprobable en el aprovechamiento respectivo. En la duración de las concesiones y asignaciones, 'la Autoridad del Agua' **debe tomar en consideración** las condiciones que guarde la fuente de **suministro en cuanto a cantidad y calidad**, la prelación de usos vigentes en la región que corresponda y las expectativas de crecimiento de dichos usos.

"Las concesiones o asignaciones en los términos del Artículo 22 de esta Ley, serán objeto de prórroga hasta por igual término y características del título vigente por el que se hubieren otorgado, siempre y cuando sus titulares no incurrieren en las causales de terminación previstas en la presente Ley, se cumpla con lo dispuesto en el Párrafo Segundo del Artículo 22 de esta Ley y en el presente Artículo y lo soliciten dentro de los últimos cinco años previos al término de su vigencia, al menos seis meses antes de su vencimiento.

"La falta de presentación de la solicitud a que se refiere este Artículo dentro del plazo establecido, se considerará como renuncia al derecho de solicitar la prórroga.

"Para decidir sobre el otorgamiento de la prórroga se considerará la recuperación total de las inversiones que haya efectuado el concesionario o asignatario, en relación con la explotación, uso o aprovechamiento de los volúmenes concesionados o asignados.

"La Autoridad del Agua' está obligada a notificar personalmente a los promoventes la resolución sobre las solicitudes respectivas referidas en el presente Capítulo, conforme al plazo establecido en el Artículo



22 de la presente Ley y al procedimiento establecido en el Artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En caso de que la autoridad omita dar a conocer al promovente la resolución recaída a su solicitud, se considerará que ha resuelto negar lo solicitado. La falta de resolución a la solicitud podrá implicar responsabilidades a los servidores públicos a quienes compete tal resolución, conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables."

**"Artículo 29 Bis 4.** La concesión, asignación o permiso de descarga podrán revocarse en los siguientes casos: ...

**"XVII.** Por incumplimiento de las medidas preventivas y correctivas que ordene 'la Autoridad del Agua'; y

**"XVIII.** Las demás previstas en esta Ley, en sus reglamentos o en las propias concesiones.

El precepto en cita no preveía de las fracciones XIX a la XXIV.

22 de la presente Ley y al procedimiento establecido en el Artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En caso de que la autoridad omita dar a conocer al promovente la resolución recaída a su solicitud, se considerará que ha resuelto negar lo solicitado. La falta de resolución a la solicitud podrá implicar responsabilidades a los servidores públicos a quienes compete tal resolución, conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables."

**"Artículo 29 Bis 4.** La concesión, asignación o permiso de descarga podrán revocarse en los siguientes casos: ...

*Reformada, D.O.F. 8 de mayo de 2023.*

**"XVII.** Por incumplimiento de las medidas preventivas y correctivas que ordene 'la Autoridad del Agua';

*Reformada (N. de E. adicionada), D.O.F. 8 de mayo de 2023.*

**"XVIII. Cuando, para obtener o conservar una concesión, la persona titular hubiere presentado documentación falsa;**

*Adicionada, D.O.F. 8 de mayo de 2023.*

**"XIX. Por hechos o actos supervenientes de interés público, general o social, o que causen algún tipo de desequilibrio económico, social, ambiental o de cualquier otra índole;**

*Adicionada, D.O.F. 8 de mayo de 2023.*

**"XX. Cuando no se cumpla con el Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y**





<p>"<b>Artículo 37.</b> Serán nulas y no producirán ningún efecto las transmisiones que se efectúen en contravención a lo dispuesto en la presente Ley."</p> <p>El precepto en cita no preveía este párrafo.</p>	<p><i>Adicionada (N. de E. republicada y reubicada antes fracción XVIII), D.O.F. 8 de mayo de 2023.</i></p> <p>"<b>XXI.</b> Las demás previstas en esta Ley, en sus reglamentos o en las propias concesiones."</p> <p>"<b>Artículo 37.</b> Serán nulas y no producirán ningún efecto las transmisiones que se efectúen en contravención a lo dispuesto en la presente Ley."</p> <p><i>Adicionado, D.O.F. 8 de mayo de 2023.</i></p> <p><b>"Queda prohibida la transmisión, para uso industrial en la minería, de los derechos para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales de cualquier otro uso."</b></p>
<p>En esta legislación no estaba previsto el artículo 81 Bis.</p>	<p><i>Adicionado con los artículos que lo integran, D.O.F. 8 de mayo de 2023.</i></p> <p><b>"Capítulo III Bis Uso Industrial en la Minería"</b></p> <p><b>"Artículo 81 Bis. La persona solicitante de una concesión de aguas nacionales para uso industrial en la minería, además de lo dispuesto en el artículo 21 BIS de esta Ley, debe presentar lo siguiente:</b></p> <p><b>"I. Fallo del concurso de concesión minera favorable a la persona solicitante a que se refiere la fracción VI del artículo 13 Bis de la Ley de Minería;</b></p> <p><b>"II. El documento en el que se indiquen los métodos y obras auxiliares que se utilizarán para el uso del agua de laboreo en las obras de exploración y explotación, así como el volumen estimado que se prevé manejar. Dicha información debe ser pública;</b></p>



	<p><b>"III. El diseño de redes de pozos de monitoreo de cantidad y calidad del agua;</b></p> <p><b>"IV. La autorización del Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de minas, previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y</b></p> <p><b>"V. El documento que indique cuáles serán los dispositivos de medición telemétrica con capacidad de transmisión a 'la Autoridad del Agua' en tiempo real y su localización, para que todas las tomas de agua superficiales o subterráneas sean medidas, sin excepción."</b></p>
<p>En esta legislación no estaba previsto el artículo 81 Bis 1.</p>	<p><i>Adicionado, D.O.F. 8 de mayo 2023.</i></p> <p><b>"Artículo 81 Bis 1.</b> Los concesionarios de aguas nacionales para uso industrial en la minería, además de las establecidas en el artículo 29 de la presente Ley, tienen la obligación de medir el volumen de agua explotada, usada o aprovechada que se extraiga de las cuencas y acuíferos, así como las aguas provenientes de laboreo de las minas para uso industrial o de servicios, conforme a lo dispuesto en la presente Ley."</p>
<p>En esta legislación no estaba previsto el artículo 81 Bis 2.</p>	<p><i>Adicionado, D.O.F. 8 de mayo 2023.</i></p> <p><b>"Artículo 81 Bis 2.</b> El volumen de aguas que se establezca en la concesión para uso industrial en la minería comprende el volumen de aguas subterráneas extraídas vía pozos como tomas de aguas superficiales."</p>
<p>En esta legislación no estaba previsto el artículo 81 Bis 3.</p>	<p><i>Adicionado, D.O.F. 8 de mayo 2023.</i></p> <p><b>"Artículo 81 Bis 3.</b> En ningún caso las aguas nacionales pueden utilizarse para el transporte de materiales provenientes de la operación minera.</p>



	<p>"En caso de solicitudes de concesión para el uso industrial en la minería, no se debe autorizar la construcción de pozos de extracción cuya profundidad pudiera afectar la disponibilidad de agua para otros usos.</p> <p>"En la concesión de aguas nacionales para uso industrial en la minería, no se debe otorgar el permiso para la profundización de pozos de extracción."</p>
<p>En esta legislación no estaba previsto el artículo 81 Bis 4.</p>	<p><i>Adicionado, D.O.F. 8 de mayo 2023.</i></p> <p><b>"Artículo 81 Bis 4.</b> Las concesiones de aguas nacionales para uso industrial en la minería tendrán una vigencia máxima de treinta años, contados a partir del día siguiente a la expedición del título de concesión.</p> <p>"La concesión de aguas nacionales para uso industrial en la minería puede prorrogarse hasta por veinticinco años e iguales características del título por el que se hubiere otorgado, siempre y cuando la concesión minera se encuentre vigente y sus titulares cumplan con lo previsto en el Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de minas, en el título de concesión, así como en las disposiciones jurídicas aplicables, y lo soliciten al menos seis meses previos al término de su vigencia."</p>
<p><b>"Artículo 88 Bis.</b> Las personas físicas o morales que efectúen descargas de aguas residuales a los cuerpos receptores a que se refiere la presente Ley, deberán: ..."</p> <p>El precepto en cita no preveía la fracción V Bis.</p>	<p><b>"Artículo 88 Bis.</b> Las personas físicas o morales que efectúen descargas de aguas residuales a los cuerpos receptores a que se refiere la presente Ley, deberán: ..."</p> <p><i>Adicionada, D.O.F. 8 de mayo de 2023.</i></p> <p><b>"V Bis. Para el uso industrial en la minería, presentar ante 'la Autoridad del Agua' un reporte mensual de las mediciones diarias que contenga los análisis</b></p>



**cronológicos e indicadores de calidad del agua de las descargas realizadas en aguas superficiales y subterráneas, garantizando su calidad de conformidad con los parámetros que al efecto establezca dicha autoridad; ..."**

"**Artículo 92.** 'La Autoridad del Agua' ordenará la suspensión de las actividades que den origen a las descargas de aguas residuales, cuando: ..."

"**Artículo 92.** 'La Autoridad del Agua' ordenará la suspensión de las actividades que den origen a las descargas de aguas residuales, cuando: ..."

El precepto en cita no preveía esta fracción.

*Adicionada, D.O.F. 8 de mayo de 2023.*

**"VI. No se presente el informe mensual de las descargas a que se refiere la fracción V BIS del artículo 88 BIS de la presente Ley."**

"**Artículo 118.** Los bienes nacionales a que se refiere el presente Título, podrán explotarse, usarse o aprovecharse por personas físicas o morales mediante concesión que otorgue 'la Autoridad del Agua' para tal efecto. Para el caso de materiales pétreos se estará a lo dispuesto en el Artículo 113 BIS de esta Ley.

"**Artículo 118.** Los bienes nacionales a que se refiere el presente Título, podrán explotarse, usarse o aprovecharse por personas físicas o morales mediante concesión que otorgue 'la Autoridad del Agua' para tal efecto. Para el caso de materiales pétreos se estará a lo dispuesto en el Artículo 113 BIS de esta Ley.

"Para el otorgamiento de las concesiones mencionadas en el párrafo anterior, se aplicará en lo conducente lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos para las concesiones de explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, aun cuando existan dotaciones, restituciones o accesiones de tierras y aguas a los núcleos de población.

"Para el otorgamiento de las concesiones mencionadas en el párrafo anterior, se aplicará en lo conducente lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos para las concesiones de explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, aun cuando existan dotaciones, restituciones o accesiones de tierras y aguas a los núcleos de población.

"Para el otorgamiento de las concesiones de la zona federal a que se refiere este Artículo, en igualdad de circunstancias, fuera de las zonas urbanas y para fines productivos, tendrá preferencia el propietario o poseedor colindante a dicha zona federal."

"Para el otorgamiento de las concesiones de la zona federal a que se refiere este Artículo, en igualdad de circunstancias, fuera de las zonas urbanas y para fines productivos, tendrá preferencia el propietario o poseedor colindante a dicha zona federal."



<p>Este párrafo no tiene correlativo en esta legislación.</p>	<p><i>Adicionado, D.O.F. 8 de mayo de 2023.</i></p> <p><b>"La Autoridad del Agua' tiene prohibido otorgar concesiones sobre cauces o vasos y sus zonas federales para la disposición final de residuos mineros o depósitos de aguas residuales de uso minero."</b></p>
<p><b>"Artículo 119.</b> 'La Autoridad del Agua' sancionará conforme a lo previsto por esta Ley, las siguientes faltas: ...</p> <p><b>"XXII.</b> Dejar de llevar y presentar los registros cronológicos a que se refiere 'la Ley';</p>	<p><b>"Artículo 119.</b> 'La Autoridad del Agua' sancionará conforme a lo previsto por esta Ley, las siguientes faltas: ...</p> <p><i>Reformada, D.O.F. 8 de mayo de 2023.</i></p> <p><b>"XXII.</b> Dejar de presentar los registros cronológicos a que se refiere 'la Ley' u omitir la presentación del reporte mensual descrito en el artículo 88 BIS, fracción V BIS, de la presente Ley; ..."</p>
<p><b>Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.</b></p>	
<p><b>Texto previo a la reforma</b></p>	<p><b>Texto reformado</b></p>
<p><b>"Artículo 46.</b> Se consideran áreas naturales protegidas: ..."</p> <p>El precepto en cita no preveía este párrafo.</p>	<p><b>"Artículo 46.</b> Se consideran áreas naturales protegidas:</p> <p><b>"En las áreas naturales protegidas no se pueden realizar obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias, a que se refiere la Ley de Minería."</b></p> <p><i>Párrafo adicionado DOF 08-05-2023.</i></p>
<p>En esta legislación no estaba previsto el artículo 107 Bis.</p>	<p><b>"Artículo 107 Bis.</b> Para preservar y proteger los recursos no renovables y sus ecosistemas, las personas titulares de concesiones y asignaciones mineras deben presentar ante la Secretaría un Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de minas para su evaluación y, en su caso, autorización, de conformidad con el reglamento que se elabore al respecto.</p>



"En dicho programa se deben establecer las acciones de reparación, restauración, rehabilitación y remediación ambiental que se realizarán desde el inicio de las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias hasta el post-cierre, en los términos previstos en las disposiciones jurídicas aplicables.

"El programa debe ser presentado por el ganador de un concurso de licitación para concesión minera, una vez emitido el fallo correspondiente. La Secretaría debe analizar y, en su caso, dictaminar la viabilidad del programa propuesto a más tardar en ciento ochenta días naturales a partir de la fecha de su presentación.

"Una vez dictaminada la viabilidad del programa, la persona interesada deberá presentar como garantía seguro, carta de crédito, depósito ante la Tesorería de la Federación, fideicomiso o cualquier otro vehículo financiero que resulte idóneo. Una vez calificada, se emitirá la autorización del programa.

"El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones previstas en el programa será motivo de ejecución de la garantía."

*Artículo adicionado DOF 08-05-2023.*

**Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

**Texto previo a la reforma**

"**Artículo 17.** Los residuos de la industria minera-metalúrgica provenientes del minado y tratamiento de minerales tales como jales, residuos de los patios de lixiviación abandonados, así como los metalúrgicos provenientes de los procesos de fundición, refinación y transformación de metales, que se definirán en forma genérica en el reglamento según lo estipulado en el artículo

**Texto reformado**

"**Artículo 17.** Los residuos mineros provenientes del minado y tratamiento de minerales tales como jales, residuos de los patios de lixiviación abandonados, así como los metalúrgicos provenientes de los procesos de fundición, refinación y transformación de metales, que se definan en forma genérica en el reglamento según lo estipulado en el artículo 7, fracción III,



7, fracción III de esta Ley, son de regulación y competencia federal. Podrán disponerse finalmente en el sitio de su generación; su peligrosidad y manejo integral, se determinará conforme a las normas oficiales mexicanas aplicables, y estarán sujetos a los planes de manejo previstos en esta Ley. Se exceptúan de esta clasificación los referidos en el artículo 19, fracción I de este ordenamiento."

de esta Ley, son de regulación y competencia federal y están sujetos a los planes de manejo previstos en esta Ley y demás instrumentos jurídicos de gestión ambiental. Se exceptúan de esta clasificación los referidos en el artículo 19, fracción I, de este ordenamiento.

"Los residuos mineros y metalúrgicos, según sea el caso, pueden disponerse finalmente en el sitio de su generación; su peligrosidad y manejo integral se determina conforme a la presente Ley y las disposiciones jurídicas aplicables.

"Queda prohibida la disposición final de los residuos mineros y residuos metalúrgicos en áreas naturales protegidas, humedales, cauces y zonas federales de aguas nacionales o en lugares que por el trayecto que seguirían los residuos ante su ruptura afecten núcleos de población.

"Los residuos que se generen por la exploración, explotación, beneficio o aprovechamiento de una concesión minera son responsabilidad permanente e intransferible de la persona titular de la concesión, sin importar que su gestión sea realizada a través de un tercero que compartirá solidariamente dicha responsabilidad."

*Artículo reformado DOF 19-06-2007, 07-06-2013, 08-05-2023.*

"**Artículo 42.** Los generadores y demás poseedores de residuos peligrosos, **podrán contratar** los servicios de manejo de estos residuos con empresas o gestores autorizados para tales efectos por la Secretaría, o bien transferirlos a industrias para su utilización como insumos dentro de sus procesos, cuando previamente haya sido **hecho del conocimiento de esta dependencia**, mediante un plan de manejo

"**Artículo 42.** Los generadores y demás poseedores de residuos peligrosos, **mineros y metalúrgicos, pueden contratar** los servicios de manejo de estos residuos con empresas o gestores autorizados para tales efectos por la Secretaría, o bien transferirlos a industrias para su utilización como insumos dentro de sus procesos, cuando previamente haya sido **autorizado por esta dependencia**, mediante un plan



para dichos insumos, basado en la minimización de sus riesgos.

"La responsabilidad del manejo y disposición final de los residuos peligrosos corresponde a quien los genera. En el caso de que se contraten los servicios de manejo y disposición final de residuos peligrosos por empresas autorizadas por la Secretaría y los residuos sean entregados a dichas empresas, la responsabilidad por las operaciones será de éstas, independientemente de la responsabilidad que tiene el generador.

"Los generadores de residuos peligrosos que transfieran éstos a empresas o gestores que presten los servicios de manejo, deberán cerciorarse ante la Secretaría que cuentan con las autorizaciones respectivas y vigentes, en caso contrario serán responsables de los daños que ocasione su manejo."

Este párrafo no tiene correlativo en esta legislación.

de manejo para dichos insumos, basado en la minimización de sus riesgos. **No obstante, compartirán de manera solidaria la responsabilidad.**

*Párrafo reformado DOF 08-05-2023.*

"La responsabilidad del manejo y disposición final de los residuos peligrosos corresponde a quien los genera. En el caso de que se contraten los servicios de manejo y disposición final de residuos peligrosos por empresas autorizadas por la Secretaría y los residuos sean entregados a dichas empresas, la responsabilidad por las operaciones será de éstas, independientemente de la responsabilidad que tiene el generador.

"Los generadores de residuos peligrosos que transfieran éstos a empresas o gestores que presten los servicios de manejo, deberán cerciorarse ante la Secretaría que cuentan con las autorizaciones respectivas y vigentes, en caso contrario serán responsables de los daños que ocasione su manejo."

**"El manejo y disposición final de los residuos mineros y metalúrgicos es responsabilidad de quien los genera, por lo que debe presentar evidencia verificable de que opera bajo el estricto cumplimiento de la normativa aplicable."**

*Párrafo adicionado DOF 08-05-2023.*

#### Artículos transitorios del decreto.

"**Séptimo.** A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, no se otorgarán prórrogas a las concesiones en Áreas Naturales Protegidas, así como a las ya emitidas para la exploración, explotación y beneficio del mercurio dentro del territorio nacional."

"**Noveno.** Los procedimientos y recursos administrativos relacionados con las actividades de minería y aguas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, se tramitarán y resolverán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su inicio, y las demás disposiciones aplicables en la materia de que se trate, siempre que no se opongan a lo previsto en el presente Decreto."





"**Décimo.** Las personas titulares de concesiones mineras, dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán presentar el vehículo financiero a que se refiere la Ley de Minería, que garantice los posibles daños que se generen durante la ejecución de las actividades mineras, así como presentar para autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de Minas."

"**Décimo Tercero.** Las personas titulares de concesiones de aguas nacionales que realicen actividades de exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento minero, dentro de los noventa días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, deberán solicitar a 'la Autoridad del Agua' el cambio de uso industrial al uso industrial en la minería, a efecto de regularizar su situación jurídica, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables."

61. La comparación de estos textos legales revela que las reformas y adiciones a los artículos en cita consistieron en lo siguiente:

### **Ley de Minería:**

#### **Artículo 10 (reformado).**

- Elimina la exploración como una de las actividades susceptibles de realizarse mediante concesiones mineras y únicamente quedó prevista la explotación de los minerales o sustancias establecidos en el artículo 4 de la propia ley –con excepción del litio y demás minerales declarados como estratégicos por el Estado, en términos de los artículos 27 y 28 constitucionales–, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial, y de las sales y subproductos de éstas.

- Introduce que la Secretaría de Economía será quien otorgue las concesiones a, entre otros, las personas de nacionalidad mexicana que acrediten tener la capacidad técnica, jurídica, económica y administrativa señaladas en la propia ley de la materia y en la normativa aplicable; antes se refería a las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas.

- Confiere a dicha secretaría la función de dirigir la exploración del territorio nacional con el objeto de identificar y cuantificar los recursos minerales potenciales de la Nación, a través de órdenes de exploración emitidas al Servicio Geológico Mexicano (antes eran asignaciones mineras), las cuales no tendrán vigencia y deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.



- Establece la creación de un órgano deliberativo que coadyuve con la secretaría mencionada en la definición de la política de exploración mexicana minera.

- Al regular las facultades del Ejecutivo Federal, sustituye la expresión "podrán establecer zonas de reservas mineras" por "pueden declarar zonas de reservas mineras"; y sustituye la expresión "decretos de incorporación de zonas a reservas mineras" por la diversa "decretos de declaración de zonas a reservas mineras".

#### **Artículo 10 bis (adicionado).**

- Incorpora la posibilidad de que, en el supuesto en que una persona cuente con información de la cual se desprenda que en un lote no asignado o concesionado existen minerales o sustancias no estratégicas o reservadas al Estado, la presente ante la secretaría con el objeto de que se determine la conveniencia de ordenar al Servicio Geológico Mexicano su exploración.

- Dispone que el Servicio Geológico Mexicano podrá celebrar un convenio de colaboración con esa persona para la exploración del lote de que se trate, con vigencia improrrogable de hasta cinco años.

- Establece que si derivado de la exploración se advierte la existencia de minerales o sustancias económicamente aprovechables, el Servicio Geológico Mexicano debe proponer a la secretaría que se lleve a cabo el concurso correspondiente, en el cual la persona que informó sobre el lote tendrá derecho a obtener la concesión si ofrece, al menos, el noventa por ciento de la propuesta más alta y cumple con todos los requisitos de ley para obtenerla.

#### **Artículo 11, fracción I (fracción reformada).**

- Elimina la exploración como parte del objeto social de las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, a quienes se considera legalmente capacitadas para ser titulares de concesiones mineras.

#### **Artículo 14, fracción IX (párrafo reformado, fracción adicionada).**

- Elimina la parte relativa a lo que debe considerarse como terreno libre y sus excepciones y, en su lugar, incorpora la prohibición de concesionar áreas de terreno comprendido, ubicado en o amparado por áreas naturales protegidas.



### **Artículo 19, fracciones I, V y VII (párrafo y fracciones reformadas).**

- Sustituye la expresión "las concesiones mineras confieren derecho a", por la diversa "las personas titulares de una concesión minera tienen derecho a".

- En la fracción I, elimina de la lista de los derechos, al definir los trabajos dentro de los lotes mineros, la expresión "exploración" y precisa que la explotación es "de minerales o sustancias específicas".

- En la fracción V, elimina la posibilidad de aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración y condiciona el aprovechamiento de esas aguas a que se dé aviso a la Comisión Nacional del Agua y se paguen los derechos correspondientes.

- En la fracción VII, suprime la referencia a la posibilidad de transmitir la titularidad de ciertos derechos enunciados en el propio artículo y establece que la transmisión de la titularidad de la concesión deberá hacerse conforme al numeral 23 de la misma ley.

### **Artículo 20 (segundo párrafo reformado y tercer párrafo adicionado).**

- En el segundo párrafo se elimina la referencia a las obras y trabajos de exploración y de explotación en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino, el subsuelo de la zona económica exclusiva, en la zona federal marítimo terrestre y en las áreas naturales protegidas, que antes podían realizarse con autorización, permiso o concesión de las autoridades competentes.

- En el párrafo tercero se incluye la prohibición de realizar obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio en áreas naturales protegidas, cauces o vasos de aguas nacionales y sus zonas federales, en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino, el subsuelo de la zona económica exclusiva, en la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar.

### **Artículo 23 (reformado).**

- Establece que la secretaría ya mencionada es quien puede autorizar la transmisión de la titularidad de las concesiones mineras (se elimina la referencia a la transmisión de ciertos derechos) y que el trámite respectivo deberá realizarse



de manera conjunta entre la persona titular y la nueva persona beneficiaria, de acuerdo con el procedimiento que para tal efecto se establezca en el reglamento.

- Incorpora que dicha autorización podrá concederse una vez que la persona beneficiaria de la transmisión pague los derechos correspondientes y cumpla con los requisitos solicitados para la concesión original; asimismo, que una vez autorizada, la secretaría deberá actualizar los datos del título de concesión considerando la vigencia restante y la transmisión se deberá inscribir en el Registro Público de Minería.

- Establece la responsabilidad solidaria entre la persona que transmite la titularidad y la beneficiaria de la transmisión, frente al incumplimiento de obligaciones previas a la transmisión de la titularidad y, dado que la concesión transmitida tiene los mismos efectos jurídicos que la original, prevé que la nueva persona titular tendrá los derechos y obligaciones derivados de la titularidad transmitida.

- Dispone que la secretaría no reconocerá ningún tipo de documento o acto de carácter privado mediante el cual se pretenda realizar la transmisión y elimina la previsión relativa a que las controversias derivadas de los actos, contratos y convenios relacionados con la transmisión de titularidad, se sujetarán en lo no previsto por la ley de la materia a las disposiciones de la legislación mercantil.

**Artículo 27, fracciones XV, XVI, XIX, XX. XXI, XXII, XXIII y XXIV (párrafo reformado, fracciones adicionadas).**

- Incorpora como obligaciones de las personas titulares de concesiones mineras, con independencia de la fecha de su otorgamiento y por cada lote minero, las siguientes:

- En la fracción XV, presentar un vehículo financiero para garantizar las medidas de prevención, mitigación y compensación derivadas del dictamen de impacto social correspondiente.

- En la fracción XVI, avisar inmediatamente a la secretaría cuando durante el desarrollo de sus actividades mineras adviertan la presencia de otros minerales o sustancias no autorizadas en su título de concesión y, en su caso, entregar dichos minerales a la secretaría.



- En la fracción XIX, no construir depósitos o sitios de disposición final de terreros, jales, escorias, graseros de las minas y establecimientos de beneficios de los minerales en áreas naturales protegidas, humedales, vasos, cauces, zonas federales, zonas de protección y demás bienes nacionales o en lugares que, por el trayecto que sigan los residuos ante su ruptura, afecten núcleos de población.
- En la fracción XX, contar con la autorización del Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de minas, previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- En la fracción XXI, cumplir con las disposiciones de impacto social y consulta indígena.
- En la fracción XXII, reportar a la secretaría, a través de un sistema electrónico, los datos de permisos o autorizaciones que deban obtener de la autoridad local o municipal para la operación de la mina, los datos de las certificaciones o dictámenes que obtengan de particulares en cumplimiento a las normas oficiales mexicanas respectivas, y los actos jurídicos que celebren con particulares para la operación de la concesión.
- En la fracción XXIII, implementar medidas de reutilización del agua dentro del lote minero a fin de lograr, al menos, un sesenta por ciento de reciclaje de aguas residuales tratadas en sus instalaciones y;
- En la fracción XXIV, realizar las demás actividades que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

### **Ley de Aguas Nacionales.**

#### **Artículo 3, fracciones III Bis y LVII Bis (fracciones adicionadas).**

- Incorpora las definiciones de los términos "aguas de laboreo", entendidas como aquéllas del subsuelo que necesariamente deban extraerse para permitir la realización de obras y trabajos de exploración y explotación minera y "uso industrial en la minería", entendido como el aprovechamiento, explotación o uso de aguas nacionales, incluyendo las aguas de laboreo, en la exploración, explotación o beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de la Ley de Minería.



#### **Artículo 4 (párrafos segundo y tercero adicionados).**

- Incluye el deber de priorizar el consumo humano y doméstico del agua frente a cualquier autorización, permiso, concesión, asignación o prórroga otorgada conforme a esta ley.

- Ordena que la autoridad deberá disminuir o cancelar el volumen de agua concesionada en caso de existir riesgo de disponibilidad de este recurso para consumo humano y doméstico.

#### **Artículo 19.**

- El precepto regula la posibilidad de declarar de utilidad pública, cuando se den los supuestos del artículo 38 de la ley de la materia, el control de la extracción así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo, inclusive de las que hayan sido libremente alumbradas, conforme a las disposiciones que el Ejecutivo Federal dicte, en los términos de lo dispuesto en el propio ordenamiento, pero de la comparación entre los textos antes reproducidos se observa que este numeral no se reformó.

#### **Artículo 24 (primer párrafo reformado).**

- Precisa que la obligación de la autoridad de considerar la fuente de suministro al decidir sobre la duración de las concesiones y asignaciones, incluye la cantidad y calidad.

#### **Artículo 29 Bis 4, fracciones XVII, XVII, XIX, XX y XXI (fracciones XVII y XVIII reformadas y XIX, XX y XXI adicionadas).**

- Reforma las causas de revocación de la concesión, asignación o permiso de descarga en los siguientes términos:

- En la fracción XVII, elimina la palabra "y" para adicionar las siguientes:

- En la fracción XVIII, que la persona titular hubiere presentado documentación falsa para obtener o conservar una concesión.



- En la fracción XIX, por hechos o actos supervenientes de interés público, general o social o que causen algún tipo de desequilibrio económico, social, ambiental o de cualquier otra índole.

- En la fracción XX, cuando no se cumpla con el Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

- En la fracción XXI, por las demás previstas en la ley de la materia, en sus reglamentos o en las propias concesiones.

#### **Artículo 37, párrafo segundo (párrafo adicionado).**

- Incorpora la prohibición de transmitir, para uso industrial en la minería, los derechos para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales de cualquier otro uso.

#### **Artículo 81 bis (adicionado).**

- Establece los documentos que debe presentar la persona solicitante de una concesión de aguas nacionales para uso industrial en la minería, a saber:

- En la fracción I, el fallo del concurso de concesión minera favorable.

- En la fracción II, el documento en el que se indiquen los métodos y obras auxiliares que se utilizarán para el uso del agua de laboreo en las obras de exploración y explotación, así como el volumen estimado que se prevé manejar.

- En la fracción III, el diseño de redes de pozos de monitoreo de cantidad y calidad del agua.

- En la fracción IV, la autorización del Programa de Restauración, Cierre y Post cierre de minas, previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

- En la fracción V, el documento que indique cuáles serán los dispositivos de medición telemétrica con capacidad de transmisión a la autoridad del agua en tiempo real y su localización, para que todas las tomas de agua superficiales o subterráneas sean medidas, sin excepción.



### **Artículo 81 Bis 1 (adicionado).**

- Incorpora como obligación de los concesionarios de aguas nacionales para uso industrial en la minería, además de las establecidas en el artículo 29 de esa ley, la de medir el volumen de agua explotada, usada o aprovechada que se extraiga de las cuencas y acuíferos, así como las aguas provenientes de laboreo de las minas para uso industrial o de servicios.

### **Artículo 81 Bis 2 (adicionado).**

- Precisa que el volumen de aguas establecido en la concesión para uso industrial en la minería comprende tanto el de las aguas subterráneas extraídas vía pozos como el de las tomas de agua superficiales.

### **Artículo 81 Bis 3 (adicionado).**

- Incorpora la prohibición de utilizar las aguas nacionales para el transporte de materiales provenientes de la operación minera.

- Establece que tratándose de solicitudes de concesión para el uso industrial en la minería, no debe autorizarse la construcción de pozos de extracción cuya profundidad pudiera afectar la disponibilidad del agua para otros usos.

- Incluye la prohibición de otorgar el permiso para la profundización de pozos de extracción.

### **Artículo 81 Bis 4 (adicionado).**

- Establece treinta años como la vigencia máxima de una concesión de aguas nacionales para uso industrial en la minería y la posibilidad de prorrogarla hasta por veinticinco años y con iguales características a las del título por el que se hubiere otorgado.

- Condiciona la prórroga a que: i) la concesión minera se encuentre vigente; ii) se cumpla con el Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de minas ya mencionado y con las disposiciones jurídicas aplicables; y, iii) se solicite al menos seis meses antes del término de su vigencia.





### **Artículo 88 Bis, fracción V Bis (fracción adicionada).**

- Incluye como obligación de las personas físicas o morales que efectúen descargas de aguas residuales a los cuerpos receptores, la de presentar ante la autoridad correspondiente un reporte mensual de las mediciones diarias que contengan los análisis cronológicos e indicadores de la calidad del agua de las descargas realizadas en aguas superficiales y subterráneas, garantizando su calidad.

### **Artículo 92, fracción VI (fracción adicionada).**

- Incorpora como causa de suspensión de las actividades que den origen a las descargas de aguas residuales, la omisión de presentar el reporte mensual a que se refiere la fracción V Bis del artículo 88 bis de la ley.

### **Artículo 118, párrafo cuarto (adicionado).**

- Incluye la prohibición de otorgar concesiones sobre cauces o vasos y sus zonas federales para la disposición final de residuos mineros o depósitos de aguas residuales de uso minero.

### **Artículo 119, fracción XXII (fracción reformada).**

- Agrega como una falta susceptible de sancionarse por la autoridad del agua, la omisión de presentar los registros cronológicos a que se refiere la ley o el reporte mensual previsto en la fracción V Bis del artículo 88 bis de ese ordenamiento.

## **Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

### **Artículo 46, último párrafo (párrafo adicionado).**

- Incorpora la prohibición de realizar obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere la Ley de Minería, en áreas naturales protegidas.



### **Artículo 107 Bis (artículo adicionado).**

- Establece la obligación de presentar ante la secretaría un Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de minas para su evaluación y, en su caso, autorización, de conformidad con el reglamento que se elabore al respecto, con la finalidad de preservar y proteger los recursos no renovables y sus ecosistemas.

- Precisa el contenido del aludido programa, el momento de su presentación y el término que tiene la secretaría para dictaminar su viabilidad, así como que una vez dictaminada, la persona interesada debe presentar como garantía cualquier vehículo financiero que resulte idóneo.

- Dispone que cualquier incumplimiento de las obligaciones previstas en el programa será motivo de ejecución de esa garantía.

### **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.**

#### **Artículo 17 (reformado).**

- Cambia la redacción del precepto, modificando la ubicación de ciertos párrafos.

- Al inicio del texto sustituye la expresión "residuos de la industria minera-metalúrgica" por "residuos mineros"; y en otra parte sustituye la referencia a los "residuos de la industria minera-metalúrgica" por "residuos mineros y metalúrgicos".

- Cuando se refiere a la regulación aplicable a los residuos mineros y metalúrgicos, agrega que están sujetos a los planes de manejo y demás instrumentos de gestión ambiental, pero exceptúa de esa clasificación a los referidos en el artículo 19, fracción I, de la ley de la materia.

- Establece que, según sea el caso, los residuos mineros y metalúrgicos pueden disponerse finalmente en el sitio de su generación.

- Dispone que la peligrosidad y manejo integral de los residuos se determinará conforme a la ley y las disposiciones jurídicas aplicables.



- Incorpora la prohibición de la disposición final de los residuos mineros y residuos metalúrgicos en áreas naturales protegidas, humedales, cauces y zonas federales de aguas nacionales o en lugares que por el trayecto que sigan los residuos, ante su ruptura, afecten núcleos de población.

- Dispone que los residuos que se generen por la exploración, explotación, beneficio o aprovechamiento de una concesión minera son responsabilidad permanente e intransferible de la persona titular de la concesión, sin importar que su gestión sea realizada a través de un tercero que compartirá solidariamente dicha responsabilidad.

#### **Artículo 42 (párrafos primero reformado y cuarto adicionado).**

- Hace extensiva la posibilidad prevista en el texto anterior para los generadores y demás poseedores de residuos peligrosos, de contratar los servicios de manejo de tales residuos con empresas o gestores autorizados por la secretaría, o bien, de transferirlos a industrias para su utilización como insumos dentro de sus procesos, a los generadores y demás poseedores de residuos mineros y metalúrgicos, y sustituye la exigencia de que esa conducta se hiciera del conocimiento de la secretaría por la obligación de obtener una autorización previa mediante un plan de manejo para dichos insumos basado en la minimización de sus riesgos.

- Establece la responsabilidad solidaria entre los sujetos referidos en el punto anterior.

- Dispone que el manejo y disposición final de estos residuos, es responsabilidad de quien los genera; en consecuencia, le impone la obligación de presentar evidencia verificable de que opera bajo el estricto cumplimiento de la normatividad aplicable.

#### **Artículos transitorios del decreto.**

##### **Séptimo.**

- Prohíbe, a partir de la entrada en vigor del decreto, otorgar prórrogas a las concesiones en áreas naturales protegidas y a las ya emitidas para la exploración, explotación y beneficio del mercurio dentro del territorio nacional.



### **Noveno.**

- Establece que los procedimientos y recursos administrativos relacionados con las actividades de minería y aguas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto, se tramitarán y resolverán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su inicio, y las demás disposiciones aplicables en la materia de que se trate, siempre que no se opongan a lo previsto en aquél.

### **Décimo.**

- Otorga a las personas titulares de concesiones mineras, trescientos sesenta y cinco días naturales a partir de la entrada en vigor del decreto, para presentar el vehículo financiero previsto en la Ley de Minería y el Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de Minas, este último para autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

### **Décimo tercero.**

- Confiere a las personas titulares de concesiones de aguas nacionales que realicen actividades de exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento minero, noventa días naturales posteriores a la entrada en vigor del decreto, para solicitar a la autoridad del agua el cambio de uso industrial al uso industrial en la minería, a efecto de regularizar su situación jurídica.

62. Precisados los contenidos del decreto reclamado, a fin de determinar si de otorgarse la suspensión se contravendría el orden público o el interés social, importa considerar el proceso legislativo que le dio origen.

63. El decreto de reformas reclamado encuentra su antecedente en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el veintiocho de marzo de dos mil veintitrés<sup>34</sup> y en la diversa formulada por los diputados integrantes del grupo parlamentario de Morena el dieciocho de abril siguiente,<sup>35</sup> en la que esencialmente recogieron las consideraciones de la primera y le adicionaron algunas otras.

<sup>34</sup> Consultable en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2023/mar/20230328-I-1.pdf>

<sup>35</sup> Consultable en <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8I0w3ky6Z8nwEmVxT40WuVpV7kOtSusRwiguUVJC4ZaKVobdsEB2SVtnus-KdVklA6HQGoVHGA==>



64. En su iniciativa, el Ejecutivo Federal resaltó, entre otros aspectos que, de conformidad con el artículo 27 de la Constitución Federal, corresponde a la nación el dominio sobre los minerales y el agua; que la exploración, explotación y beneficio de los minerales, así como el aprovechamiento y distribución de los recursos hídricos, regulados respectivamente por la Ley Minera publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de junio de mil novecientos noventa y por la Ley de Aguas Nacionales publicada en el mismo medio de difusión el uno de diciembre de ese año, han causado una serie de afectaciones a derechos como el de la salud, a un medio ambiente sano, al acceso, disposición y saneamiento del agua, a la seguridad y vida de las personas trabajadoras de las minas e, incluso, a los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos; afectaciones derivadas principalmente, dijo, de la política rectora de la actividad minera y del sistema de concesiones y asignaciones en el país hasta entonces adoptada; asimismo, destacó que es obligación del Estado mexicano, en términos artículo 1o. constitucional, promover, proteger, garantizar y respetar los derechos humanos.

65. A continuación se reproducen algunos fragmentos de dicha iniciativa:

"I. Marco jurídico de la minería y del uso del agua para minería

"El Congreso Constituyente de 1917 puso en el centro de la construcción nacional la función social de la tierra, el carácter colectivo de la explotación de recursos naturales determinados, la restitución de tierras a los pueblos ilegalmente desposeídos; la dotación de tierras a los pueblos que carecían de ellas o que no las tuviesen en cantidad suficiente, la expropiación y el fraccionamiento de los latifundios, la limitación de las extensiones de tierra que pudieran poseer los particulares y las sociedades, la capacidad jurídica de los sujetos regidos por el derecho agrario y los principios que sustentaron la reforma agraria.

"Estos objetivos constitucionales se apoyaron, a su vez, en dos figuras centrales plasmadas en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas en su territorio y el dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales.



"1. Dominio de la Nación sobre los minerales y el agua

"Modalidades y función social de la propiedad (art. 27 CPEUM, párr. tercero)

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

"Dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales, minerales y sustancias (art. 27 CPEUM, párr. cuarto)

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; ...

"Rectoría del Estado sobre las aguas nacionales (art. 27 CPEUM, párr. quinto)

"Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos ... las de los manantiales que broten en las playas; zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y



las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que: fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.'

"Explotación, uso y aprovechamiento de los recursos minerales (art. 27 CPEUM, párr. sexto)

"El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes ... Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias ... regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas.

"El artículo 27 constitucional ha tenido 20 reformas que lo han modificado sustancialmente. Destaca la reforma publicada el 6 de enero de 1992, preámbulo de múltiples reformas a leyes reglamentarias, entre ellas, la Ley Agraria del 26 de febrero de 1992, la Ley Minera del 26 de junio de 1992 y la Ley de Aguas Nacionales del 1 de diciembre de ese mismo año

"...

"a) Ley Minera

"El 26 de junio de 1992, se aprobó la Ley Minera, que permitió, desde ese año, la más amplia extracción y explotación privada de los recursos minerales existentes en el territorio mexicano en toda su historia.



"...

"Actualmente, la Ley Minera establece, en materia de concesiones:

"• La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere la Ley son de utilidad pública, y serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, lo cual garantiza las inversiones nacionales y extranjeras sobre cualquier actividad.

"• Dada su condición 'de utilidad pública', el Estado mexicano debe expropiar terrenos en favor de las personas titulares de las concesiones mineras, que, en consecuencia, tienen derecho a solicitar la expropiación de terrenos susceptibles de explotación minera.

"• Todo lote, en el territorio nacional, es 'libre' y, en consecuencia, susceptible de ser otorgado en concesión minera.

"• La primera persona solicitante tiene derecho a que se le otorgue en concesión, un lote 'libre', con excepción de aquellos terrenos que el Estado hubiere declarado en zona de reserva minera.

"• No existe limitación para transmitir los títulos de concesión o los derechos que amparan dichos títulos, lo que permite que sirvan para especular con los recursos de la Nación, sin que se le retribuya en absoluto al Estado.

"• Las concesiones se otorgan por 50 años, prorrogables por igual término, es decir, por un total de 100 años, para realizar las actividades de exploración, explotación y beneficio.

"• Las personas titulares de las concesiones mineras tienen derecho a aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas, sin necesidad de contar con una concesión otorgada por la Comisión Nacional del Agua, independientemente de la existencia de comunidades aledañas, de la necesidad de agua para consumo humano y de la disponibilidad hídrica en la zona.





"• La concesión se otorga por lote, lo que implica que se puede explotar cualquier mineral que se encuentre en dicho lote.

"• La persona titular de la concesión minera puede 'desistirse' en cualquier momento de la concesión, independientemente de que existan afectaciones medioambientales por la explotación minera, y no tiene obligación alguna para restaurar el suelo, gestionar residuos o evitar afectaciones futuras a las poblaciones cercanas. Es más, no está obligada siquiera a contar con un seguro que cubra posibles daños humanos o materiales por su actividad.

" ...

"b) Ley de Aguas Nacionales

"Otra de las reformas estructurales impulsada en 1992 fue la Ley de Aguas Nacionales, que estableció la posibilidad de que la iniciativa privada incursionara en el aprovechamiento y distribución de los recursos hídricos de la Nación. Esta ley interpretó el carácter del bien hídrico como recurso con valor económico. Bajo los principios de 'el agua paga el agua' y 'usuario pagador', dio preferencia al uso mercantil, en detrimento del uso humano y agrario.

"El sistema de concesiones y asignaciones establecido en la Ley de Aguas Nacionales funciona bajo una lógica desigual, que mercantiliza el agua y la aleja de su naturaleza de bien común, no renovable, indispensable para la vida. La ausencia de vigilancia y control en la extracción y uso industrial del agua permite que el volumen extraído sea mayor que el volumen concesionado o reportado, lo que ocasiona graves daños a los ecosistemas e impide el ejercicio del derecho humano al agua.

" ...

## "II. Minería y derechos humanos en México, 1992-2023

" ...

"La CPEUM, en su artículo 1o., señala que las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y



garantizar los derechos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

"...

"En México, las actividades mineras han vulnerado los derechos humanos a la salud, a un medio ambiente sano y al acceso, disposición y saneamiento del agua básicamente de habitantes de comunidades circundantes a las minas, además del derecho a la seguridad y a la vida de personas trabajadoras en las propias minas. Hasta ahora, además, la minería se ha desarrollado sin garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. ..."

66. A partir de estas premisas, acotó que el objeto del proyecto de decreto se orienta a recuperar la rectoría del Estado sobre los recursos minerales e hídricos que se encuentran en el subsuelo mexicano y que son del dominio directo de la Nación y a regular el otorgamiento, mantenimiento, supervisión y terminación de las concesiones mineras y de agua para minería, con la finalidad de proteger los derechos humanos al medio ambiente sano, a la salud y al agua de la población, así como la preservación de los recursos naturales de la Nación y el derecho de los pueblos originarios a la preservación de sus territorios.

67. Para cumplir con esas finalidades propuso realizar una modificación radical al modelo de concesiones de las actividades mineras y establecer uno que garantice la posibilidad del desarrollo de esta actividad económica con límites que propicien el equilibrio entre los intereses económicos, sociales y públicos que en ella se encuentran inmersos y que permita a los diversos actores que participan en su desenvolvimiento, ejercer sus derechos, pero respetando el medio ambiente y los derechos humanos de las personas; así se desprende de la parte conducente de la iniciativa que dice lo siguiente:

"Ante la necesidad de combatir los abusos de los particulares en la explotación de los bienes de la Nación, así como para proteger los derechos a la salud, al agua y al medioambiente sano de las personas, se propone una modificación radical al modelo de concesiones de las actividades mineras para retomar la rectoría del Estado en la materia, fortalecer los controles sobre dicha actividad y terminar definitivamente con el modelo que propició la apropiación indiscrimi-



nada de los recursos minerales e hídricos del país, en detrimento de toda la población y de sus derechos fundamentales.

"El modelo de concesión minera que propone la presente iniciativa busca garantizar la posibilidad de desarrollo de esta actividad económica bajo límites precisos que garanticen el equilibrio entre los intereses económico, social y público, con el fin de que se puedan ejercer los derechos de los distintos actores que participan en la actividad minera, y respetar, al mismo tiempo, el medio ambiente y los derechos humanos de las personas."

68. En este escenario, el Ejecutivo Federal puntualizó que el contenido de la reforma abarcaría los aspectos que a continuación se reseñan:<sup>36</sup>

**"Ley Minera:**

"a. Elimina el esquema de terreno libre y primer solicitante,

"b. Elimina el carácter preferente de la actividad minera,

"c. Elimina el derecho de las personas titulares de las concesiones a obtener la expropiación de un terreno para la explotación minera,

"d. Establece la obligación de determinar los impactos sociales de cada concesión minera,

"e. Establece la consulta previa libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas,

"f. Reduce la duración y prórroga de las concesiones mineras,

"g. Condiciona la concesión minera a la disponibilidad hídrica y, en su caso, a la concesión de agua para minería que obtenga previamente,

<sup>36</sup> Véanse páginas treinta y tres a treinta y ocho de la iniciativa.



"h. Transforma la figura de las asignaciones en favor de las entidades paraestatales,

"i. Regula la transmisión de los títulos de concesión,

"j. Adiciona causales de cancelación de las concesiones mineras,

"k. Incorpora instrumentos de carácter ambiental y social como el estudio de impacto social, el Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre, el Plan de Cierre de Mina y presentación de cartas de crédito para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de mitigación y restauración y el Programa de Manejo de Residuos,

"l. Suprime los supuestos de afirmativa ficta,

"m. Establece que las concesiones únicamente serán por mineral o sustancia e,

"n. Incorpora un capítulo de delitos con el objeto de sancionar conductas delictivas en materia de minería.

#### **"Ley de Aguas Nacionales:**

"a. Establece la figura de la concesión de agua para uso específico en minería, con el propósito de evitar la sobreexplotación y contaminación de los recursos hídricos, la concesión de agua para uso específico de minería quedará sujeta a la disponibilidad de agua y tendrá una duración de 5 años con posibilidad de prorrogar por igual término,

"b. Amplía las causales de revocación de la concesión de agua a los supuestos siguientes:

"• Por hechos o actos supervivientes de interés público y,

"• Cuando no se cumple con el Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre, previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.



### **"Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente:**

"a. Prohíbe otorgar concesiones mineras en áreas naturales protegidas, con el propósito de detener la degradación del medio ambiente a causa de las actividades mineras en terrenos que se encuentren protegidos por la legislación ambiental,

"b. Establece el Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de un proyecto minero, cuyo objeto es garantizar el cumplimiento a compromisos en materia ambiental al momento de concluir por cualquier causa la concesión minera.

### **"Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos:**

"a. Incluye como objeto de la ley, la gestión de los residuos mineros y metalúrgicos,

"b. Faculta a autoridades del gobierno federal para expedir reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas para regular el manejo integral de los residuos mineros y metalúrgicos de su competencia, así como para suscribir acuerdos de colaboración con entidades federativas,

"c. Prohíbe la disposición final de residuos mineros y residuos metalúrgicos en áreas naturales protegidas, humedales, cauces y zonas federales de aguas nacionales o en lugares que por el trayecto que seguirían los residuos ante su ruptura, afecten núcleos de población, y,

"d. Garantiza la responsabilidad de las empresas mineras sobre los residuos generados por la exploración, explotación, beneficio o aprovechamiento de una concesión minera de manera permanente e intransferible, sin importar que su gestión sea realizada a través de un tercero."

69. A estas propuestas de reforma, que los diputados integrantes del grupo parlamentario de Morena hicieron propias en su iniciativa, adicionaron otras relacionadas con las temáticas siguientes:<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Véanse páginas once a veinticuatro de la iniciativa, consultable en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z810w3ky6Z8nwEmVxT40WuVpV7kOtSusRwiguUVJC4ZaKVobdsEB2SVtnusKdVklA6HQGoVHGA==>



• **Momento de realización de la consulta indígena:** se debe realizar previo otorgamiento del título de concesión y de manera simultánea con la que se requiera para la manifestación de impacto ambiental, garantizando que se lleve a cabo de forma previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, en los términos de la normativa aplicable.

• **Exploración:** adicionar un artículo 10 bis a la Ley de Minería, en el cual, con la finalidad de incrementar las posibilidades de explotación de minerales o sustancias susceptibles de aprovechamiento en un lote no asignado o concesionado, se prevea que las personas que cuenten con información al respecto, puedan presentarla a la Secretaría de Economía para que ésta determine la conveniencia de ordenar al Servicio Geológico Mexicano la exploración; además, establecer que para el caso de que durante la exploración se advierta la existencia de minerales o sustancias que pueden ser objeto de concesión, los particulares tengan derecho a obtener la concesión si ofrecen, al menos, el noventa por ciento de la propuesta más alta y cumplen con todos los requisitos para obtenerla.

• **Minerales a concursar para explotación:** se plantea permitir que el título de concesión pueda comprender dos o más minerales o sustancias, sin perjuicio de que si un mineral está reservado al Estado, no es susceptible de explotación por parte de los particulares. Toda vez que en algunos casos la presencia de diversos minerales o sustancias se detecta hasta el momento de la explotación, se estima conveniente prever también que el título de concesión podrá modificarse para incluirla.

• **Contraprestación a pueblos y comunidades indígenas:** a efecto de otorgar seguridad jurídica respecto de su cálculo, se estima conveniente precisar la base sobre la que se calculará y, para que la contraprestación no represente una carga que haga incosteable la actividad minera, se propone modificar el porcentaje que como monto mínimo se cubrirá, es decir, que éste sea del siete por ciento de la cantidad que resulte de disminuir al resultado fiscal a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta, las sumas cubiertas por el concesionario por concepto de contribuciones no deducibles para los efectos de dicho impuesto, sin perjuicio de que, en su caso, se acuerde una contraprestación mayor. Con la finalidad de que los beneficiarios de la contraprestación verifiquen su monto,



se considera relevante prever la obligación de la persona concesionaria de entregar a la comunidad copia de las declaraciones de las contribuciones correspondientes y prever que los recursos de la referida contraprestación se depositarán en una cuenta a nombre de la comunidad, cuya administración por parte de la comunidad estará sujeta a las reglas de operación que emita la secretaría.

- **Concesión de lotes contiguos a una concesión minera:** considerando que podría licitarse un lote minero contiguo a otro que ya se encuentre concesionado y que la persona titular de esta última podría estar interesada en expandir su actividad minera, lo que facilitaría la explotación al poderse aprovechar los trabajos ya realizados en el lote previamente concesionado, se plantea otorgar a dicho concesionario una preferencia en el proceso licitatorio, la cual sólo será aplicable cuando el concursante cuente con una sola concesión contigua al lote que se licite.

- **Duración de las concesiones:** se estima conveniente aumentar el plazo de concesión de quince años –señalado en la iniciativa del Ejecutivo Federal– a treinta años, dentro de los cuales los primeros cinco años puedan destinarse a actividades pre operativas y los veinticinco restantes sean de explotación efectiva; además, se plantea que la concesión pueda prorrogarse por un periodo de veinticinco años y que, al concluir dicha prórroga, el concesionario pueda participar en la licitación del mismo lote por un periodo improrrogable de veinticinco años más.

- **Aviso sobre la obtención de permisos:** se propone ampliar de tres a quince días el plazo otorgado para dar el aviso de la obtención de los permisos a la Secretaría de Economía.

- **Duración de las asignaciones:** se estima conveniente prever que las asignaciones para la exploración, explotación, beneficio, uso y aprovechamiento de minerales o sustancias se otorgarán tratándose de actividades estratégicas o exclusivas del Estado, como la exploración y las de explotación, beneficio, uso y aprovechamiento de minerales o sustancias reservadas al Estado, como el litio o el uranio.

- **Disposición de Terreros:** normalmente son depósitos que, debido a que no contienen suficientes minerales o teniéndolos, de forma comparativa con



algún otro mineral con el que se encuentran asociados, no tengan prevalencia para el concesionario, por lo que en el momento en que se generan no son económicamente aprovechables, y como consecuencia de ello se quedan dentro de los lotes mineros sin que se realice actividad alguna respecto de los mismos. No obstante, existe la posibilidad de que mediante nuevas tecnologías u otros procedimientos para su procesamiento, sea posible su aprovechamiento o, en su caso, el precio de los minerales que se encuentran en dichos terreros aumente y su aprovechamiento se vuelva económicamente redituable; entonces, el permitir su aprovechamiento evitaría que se vuelvan un pasivo ambiental.

- **Agua de laboreo:** se considera que no es viable eliminar el derecho de las personas titulares de una concesión para aprovechar esta clase de agua, previsto en el artículo 19, fracción V, de la Ley Minera, pues al ser el agua de laboreo aquella que necesariamente deban extraerse para permitir la realización de obras y trabajos de exploración y explotación minera, lo procedente es que se permita su obtención mediante el aviso correspondiente y el pago del derecho respectivo mediante la medición que lleve a cabo la Comisión Nacional del Agua.

- **Otorgamiento de las concesiones mineras en garantía:** se considera factible permitir que la concesión se otorgue en garantía previa autorización por parte de la Secretaría de Economía, siempre que la mina ya se encuentre en operación y, en caso de que la garantía se haga efectiva, el nuevo titular de ésta acredite que cumple con los requisitos para ser concesionario o, en su defecto, ceda los derechos de la concesión en los términos previstos por la ley.

- **Garantía de medidas de prevención, mitigación o compensación del impacto social y ambiental:** se propone que el mecanismo para otorgar tal garantía sea mediante el vehículo financiero que para ese efecto se determine a través de las disposiciones reglamentarias, que podrá ser seguro, carta de crédito, depósito ante la Tesorería de la Federación y fideicomiso.

- **Obligación de informar accidentes o incidentes graves:** se plantea adecuar el texto propuesto por la iniciativa a fin de delimitar que el informe que deben proporcionar las personas titulares de concesiones mineras sobre accidentes o incidentes que se susciten dentro de un lote minero, sea únicamente respecto de aquellos que representen un riesgo grave o inminente, acorde con la





protección de derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo son el derecho a la vida, a la propiedad, a un trabajo digno y a un medio ambiente sano.

- **Mojonera y Punto de Partida:** se considera conveniente mantener la obligación por parte de las personas titulares de una concesión minera de conservar en el mismo lugar y mantener en buen estado la mojonera o señal que precise la ubicación del punto de partida y, que en caso de no realizarlo en esos términos, su conducta se constituya en una infracción con su respectiva sanción.

- **Cancelación de concesiones con motivo de aspectos ambientales:** se estima que antes de cancelar las concesiones, la persona titular debe tener oportunidad de realizar las acciones de prevención o remediación conducentes, por lo que se propone que se otorgue un término de tres meses para dichos efectos, con el apercibimiento de que, de no hacerlo, la concesión se suspenderá por un término de seis meses, durante el cual se deben realizar tales acciones y, de no hacerlo, la concesión se cancelará.

- **Causales de suspensión del derecho a realizar obras y trabajos:** la iniciativa prevé como causal de suspensión de este derecho cuando se determine alguna sanción por incumplimiento a las obligaciones previstas en el artículo 27, fracciones XII y XIII; sin embargo, dichas fracciones se encuentran derogadas, por lo que se estima conveniente eliminar la causal. Asimismo, se considera adecuado eliminar como causal de suspensión cuando se determine alguna sanción por incumplimiento a la obligación de designar como responsable del cumplimiento de las normas de seguridad en las minas a una ingeniera o ingeniero legalmente autorizado, pues en el artículo 55, fracción XV, de la Ley de Minería propuesto se establece dicho incumplimiento como causal de cancelación de la concesión.

- **Inscripción de oficio en el Registro Público de Minería en caso de transmisión de titularidad de concesiones mineras:** procede adecuar el contenido del artículo 47 de la Ley Minera vigente, a fin de homologar la naturaleza jurídica de la inscripción de dicho acto, toda vez que corresponde realizarlo de oficio, es decir, que lo lleva a cabo la propia autoridad sin necesidad de que, una vez autorizada la transmisión, el particular tenga que solicitar la inscripción correspondiente.



• **Adecuación del tipo penal:** la iniciativa propone establecer en el artículo 64, fracción IV, de la Ley de Minería, un tipo penal consistente en el menoscabo de la seguridad física de los trabajadores, al omitir el cumplimiento de lo estipulado en esa ley, su reglamento o la normatividad aplicable en materia de seguridad de minas. No obstante, en derecho, la palabra "menoscabar" es el daño, perjuicio o detrimento que sufre un sujeto como consecuencia de la acción u omisión de otro y que afecta sus derechos, bienes o intereses, por lo que comprende un elemento subjetivo que no permite prever de forma contundente la acción que debe adecuar el sujeto activo para hacerse merecedor de una pena o sanción, al no existir una conducta específica y cierta, por lo que se estima conveniente precisar el tipo penal a fin de brindar seguridad jurídica a los gobernados al momento de su aplicación.

• **Remoción de depósitos o sitios de disposición final:** se propone dar certeza jurídica respecto de los lugares donde se deberá realizar la remoción de los depósitos o sitios de disposición final de terreros, presas de jales o escorias y establecer de forma precisa que la obligación de realizar la remoción de los depósitos o sitios de disposición final de terreros, presas de jales o escorias, será cuando se acredite que su trayecto afecte núcleos de población, zonas productivas o ecosistemas.

• **Prioridad de uso humano y doméstico del agua:** toda vez que con la iniciativa se pretende prevenir la sobreexplotación de cuencas y acuíferos y actualmente el sesenta y seis por ciento de las concesiones de agua para la industria minera está en zonas sin disponibilidad. Para revertir esta tendencia, es importante no otorgar más concesiones en zonas sin disponibilidad de agua.

• **Extensión de la duración de la concesión de agua conforme a la duración de la concesión minera:** se busca homologar la vigencia de la concesión de aguas para el uso industrial en la minería con la concesión de minería, conforme a la propuesta de que quede en 30 años con posibilidad de prórroga por 25 más.

• **Concentración de más del treinta por ciento del volumen total de disponibilidad media anual en la cuenca o acuífero:** se propone eliminar lo relativo a este porcentaje de concentración porque la ley ya establece la obligación tanto de concesionarios como de la autoridad del agua para revisar de manera constante la medición del uso y aprovechamiento del agua.



- **Medición del agua:** es necesario que la autoridad del agua cuente con mecanismos para tener un control sobre los volúmenes de agua empleados para laboreo, así como para cobrar el consumo utilizado por la industria minera.

- **Obligación de recuperar el agua en, por lo menos, 60 %:** se propone adicionar una fracción XXII en el artículo 27 de la Ley Minera, a efecto de establecer la obligación de las personas concesionarias para llevar a cabo el uso eficiente y reuso del agua y, en su caso, la restauración del recurso hídrico.

- **Agua para uso industrial en la minería:** considerando que la Ley Federal de Derechos prevé el cobro de esa contribución por el aprovechamiento de aguas de uso industrial, se estima conveniente especificar que en el caso de la minería se trata de uso industrial en la minería.

70. Así, los integrantes del grupo parlamentario autores de esta iniciativa resaltaron que derivado de las reformas propuestas se beneficiaría a la población por las razones siguientes:

- "• *Fortalece la preservación, conservación, restauración y protección de los recursos naturales de la Nación.*

- "• *Promueve, respeta, protege y garantiza los Derechos Humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar, a la protección de la salud y al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.*

- "• *Termina con la extracción intensa de los recursos minerales, el despojo territorial y el desplazamiento forzado de pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas.*

- "• *Contribuye a proteger el derecho de los pueblos y comunidades originarias a la preservación de sus territorios.*

- "• *Fortalece las medidas de seguridad para las personas trabajadoras de las minas.*



*"• Refrenda el compromiso de impulsar el desarrollo sostenible, a través de la industria minera del país, satisfaciendo las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.*

*"• Regula de manera adecuada las concesiones mineras y el consumo de agua asociado a éstas, procurando el bienestar social con políticas y programas que fortalezcan la protección de los ecosistemas y el desarrollo nacional, con el propósito de subsanar las desigualdades, impulsar el crecimiento económico, fomentar la convivencia pacífica y construir lazos de solidaridad con respeto a la diversidad cultural y el entorno ambiental."*

71. Luego, en la sesión de veinte de abril de dos mil veintitrés, celebrada en la Cámara de Diputados, donde se presentó para su discusión la iniciativa de mérito, se destacó que a partir de las reformas propuestas por el Ejecutivo Federal y enriquecidas y fortalecidas por ese grupo parlamentario, se trazan los mecanismos para conciliar y armonizar el cuidado de las inversiones, la creación de riqueza y generación de empleo en el sector minero con una explotación racional y sustentable que proteja y garantice los derechos humanos a un medio ambiente sano a la salud, al agua y la preservación de los recursos naturales, con el objeto de hacer de la minería una actividad que genere riqueza para la nación, contribuya al desarrollo económico y social de las zonas mineras de México y garantice la protección a los derechos enunciados; lo que se desprende del fragmento que a continuación se reproduce:<sup>38</sup>

"Esta nueva iniciativa tiene como punto de partida la que presentó el pasado 24 de marzo el Ejecutivo federal, encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, cuya esencia y objeto central es recuperar la rectoría del Estado sobre los recursos minerales e hídricos del subsuelo mexicano.

"A partir de ella hemos enriquecido, nutrido y fortalecido esta nueva iniciativa, asumiendo nuestro compromiso de legislar sirviendo a la pluralidad de todos

<sup>38</sup> Véanse páginas dos y tres de la versión estenográfica de la sesión de veinte de abril de este año, consultable en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8l0w3ky6Z8nwEmVxT40WuVpV7kOtSusRwiguUVJC4ZaKVobdsEB2SVtnus-KdVklA6HQGoVHGA==>



los actores que participan en el sector minero trazando los mecanismos para conciliar y armonizar el cuidado de las inversiones, la creación de riqueza y generación de empleo en el sector minero con una explotación racional y sustentable que proteja y garantice los derechos humanos a un medio ambiente sano a la salud, al agua y la preservación de los recursos naturales.

"Poniendo en el centro de la actividad minera a las mujeres y hombres de los pueblos originarios, resguardando sus derechos y propiciando que sean los primeros en beneficiarse por la explotación de la riqueza del subsuelo donde habitan con una minería sostenible y respetuosa de sus derechos.

"La iniciativa que hoy presentamos a esta soberanía representa una legislación integral con una visión holística a partir de la plena vigencia del artículo 27 de la Constitución, que establece la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas en su territorio y, el dominio directo de la nación sobre los recursos naturales y de esta manera acabar con un régimen neoliberal de concesiones mineras y de agua que inicia a partir de la reforma al artículo 27 del año 1992.

"Para ello, la presente iniciativa busca hacer de la minería una actividad que genere riqueza para la nación, contribuya al desarrollo económico y social de las zonas mineras de México, garantice la protección al medio ambiente y a los derechos humanos."

72. En esa sesión fue aprobada la iniciativa del proyecto de decreto en lo general y en lo particular, con la anotación de dispensa de trámites por considerarse de urgente resolución y se turnó al Senado de la República para sus efectos constitucionales. Una vez recibida la minuta, se envió a las Comisiones Unidas de Minería y Desarrollo Regional; y de Estudios Legislativos, Segunda, para la elaboración del dictamen.

73. Del apartado denominado III. Consideraciones<sup>39</sup> del dictamen destaca el reconocimiento de esas comisiones en cuanto a que "conforme al texto cons-

<sup>39</sup> Véanse páginas noventa y tres a ciento quince del dictamen de las comisiones, consultable en <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z810w3ky6Z8nwEmVxT40WuVpV7kOtSusRwiguUVJC4ZaKVobdsEB2SVtnusKdV-kIA6HQGoVHGA==>



titudinal en su conjunto, los recursos hídricos y minerales son del dominio de la Nación, inalienable e imprescriptible, por lo que la explotación, uso o aprovechamiento de estos recursos naturales, corresponde originariamente al Estado, que, si así lo decide, puede explotarlos y aprovecharlos directamente o por medio de concesiones otorgadas a particulares."

74. Además, dichas comisiones se refirieron al derecho a la protección a la salud, a un medio ambiente sano, al de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y al de ejercer cualquier trabajo bajo medidas de seguridad adecuadas para prevenir accidentes, los cuales estimaron trastocados por el desarrollo de la actividad minera y, derivado de sus reflexiones sobre el tema, manifestaron su conformidad con las propuestas de reformas y adiciones contenidas en la iniciativa, determinando aprobar, en sus términos, la minuta que contiene proyecto de decreto ya citado.

75. Resultado de este proceso, el ocho de mayo de dos mil veintitrés se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua.

76. De esta relatoría se sigue que los autores de la reforma invocaron como su fundamento y justificación, el deber del Estado mexicano de respetar y garantizar diversos derechos humanos.

77. Considerando los preceptos reclamados (que no corresponden a todos los modificados por el decreto de reforma), para resolver el punto a contradicción importa hacer una breve referencia a los derechos implicados en el asunto, a saber, a la salud, al medio ambiente y al agua, a fin de determinar la incidencia que la medida cautelar podría tener en ellos.

78. El derecho a la protección a salud está reconocido en nuestro sistema jurídico, tanto en el numeral 4o., párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en distintas normas de los sistemas universal e interamericano, por ejemplo, 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 y 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."<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> **Artículo 4o.**

"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, viudez, 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 mortinatalidad 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 10.**

"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, entendiendo 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."



79. No sobra decir que también refieren a este derecho el artículo 24, numeral 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño y 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.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> **"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."

**"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**

"...

"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.





80. En uno de los precedentes que dieron origen a la tesis de jurisprudencia P./J. 136/2008,<sup>42</sup> de rubro siguiente: "SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4o., TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL.", el Máximo Tribunal explicó que el derecho a la protección salud se elevó a rango constitucional *con la finalidad de que los servicios de salud alcancen a la población abierta, que no es amparada por los sistemas de seguridad social, a través de los programas asistenciales que lleve a cabo el Gobierno de la Nación, según deriva de la exposición de motivos relativa, en la que además se precisó, que se optó por la expresión "derecho a la protección de la salud", porque tiene el mérito de connotar que la salud es una responsabilidad que comparten indisolublemente el Estado, la sociedad y los interesados.*

81. Con esas premisas definió que el derecho en examen *se traduce en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud, los cuales serán determinados por la ley relativa considerando las características de: a) los regímenes de seguridad social, que se fundan en los criterios de capacidad contributiva y redistribución del ingreso; b) los sistemas de solidaridad social, que usan recursos fiscales, la cooperación comunitaria y la colaboración institucional; y, c) los sistemas de asistencia, que descansan en el esfuerzo fiscal del Estado.*

82. Luego, al resolver el amparo directo 6/2008, en sesión de seis de enero de dos mil nueve, del cual derivó la tesis P. LXVIII/2009,<sup>43</sup> cuyo rubro dice: "DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL.", el Alto Tribunal sentó que: "este derecho no se limita a la salud física del individuo, es decir, a que no padezca una enfermedad física, sino que va más allá, a fin de comprender también la salud mental o psíquica de la persona ... pues sólo de esta forma, la persona obtiene un estado de bienestar general."

"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."

<sup>42</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 61. Reg. digital: 168549.

<sup>43</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 6. Reg. digital: 165826.



83. En esa línea, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 8/2019 (10a.),<sup>44</sup> de rubro: "DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL.", el Máximo Tribunal sostuvo que este derecho tiene una proyección individual y una social, la primera implica procurar la *obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona* y la segunda, *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*; como se constata con la transcripción de la parte conducente de la ejecutoria de la cual derivó:

"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.

"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

<sup>44</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 486. Reg. digital: 2019358.



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."

84. Además, en esa ejecutoria, el Alto Tribunal puntualizó que la protección al derecho a la salud es un objetivo que legítimamente puede perseguir el Estado al encontrarse previsto en el propio texto constitucional y que, para alcanzarlo, los órganos de gobierno que lo integran están dotados de un cúmulo de facultades cuyo ejercicio les permite emprender las acciones necesarias para que la salud de la población esté protegida; entre esas facultades se prevé la emisión de normas de carácter general orientadas a prevenir un daño en ese rubro.

85. A su vez, el derecho a un medio ambiente sano también tiene fundamento constitucional en el artículo 4o., pero en su párrafo quinto<sup>45</sup> y, en el ámbito internacional, encuentra sustento en diversos instrumentos tales como el Protocolo de San Salvador en su artículo 11, en el principio 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano), en los principios 1 y 11 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y en el principio 2 de la Carta de la Tierra.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> **Artículo 4o.**

"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley."

<sup>46</sup> **Artículo 11.**

**"Derecho a un medio ambiente sano.**

"1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

"2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente."

**"Principio 1.**

"El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de



86. El Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis de la cual derivó el criterio jurisprudencial 2a./J. 19/2017 (10a.),<sup>47</sup> de rubro siguiente: "MEDIO AMBIENTE SANO. PARÁMETRO QUE DEBERÁN ATENDER LOS JUZGADORES DE AMPARO, PARA DETERMINAR SI ES DABLE EXIMIR AL QUEJOSO DE OTORGAR GARANTÍA PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE ACTOS QUE INVOLUCREN VIOLACIÓN A AQUEL DERECHO HUMANO.", explicó que derivado de la reforma constitucional a este precepto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce, se introdujo el término "sano", en lugar de la expresión "adecuado" –utilizada en el texto de este artículo antes de la reforma– para calificar al derecho en examen e indicó que la intención legislativa de dicha modificación fue reconocer a nivel constitucional que *las condiciones ambientales en un ecosistema influyen directamente en la salud de quienes lo habitan* y que este derecho no quedara limitado a ser una norma programática, sino que contara con plena eficacia legal, es decir, que se tradujera en un mandato concreto para la autoridad, consistente en garantizar a la población un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

87. Destacó que la teleología del derecho de que se trata tiene dos vertientes: la primera, como obligación del Estado de garantizar el pleno ejercicio de

---

bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse."

**"Principio 1.**

"Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza."

**"Principio 11.**

"Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo."

**"Principios.**

**"2.** Cuidar la comunidad de la vida con entendimiento, compasión y amor.

**"a.** Aceptar que el derecho a poseer, administrar y utilizar los recursos naturales conduce hacia el deber de prevenir daños ambientales y proteger los derechos de la gente.

**"b.** Afirmar que a mayor libertad, conocimiento y poder se presenta una correspondiente responsabilidad por promover el bien común."

<sup>47</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1199. Reg. digital: 2013959.



ese derecho y su tutela jurisdiccional y, la segunda, como la responsabilidad, aunque diferenciada, del Estado y la ciudadanía para su preservación y restauración; así se constata con la transcripción de la parte conducente de la ejecutoria que dice lo siguiente:

"Respecto a la salvaguarda del medio ambiente humano en nuestro sistema jurídico, la propia Constitución Federal prevé en su artículo 4o. lo siguiente:

"Artículo 4o. ...

"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.'

"El texto vigente fue modificado mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el ocho de febrero de dos mil doce, en la cual se cambió la denominación del derecho a un medio ambiente 'adecuado', por la de derecho a un medio ambiente 'sano', estableciéndose además la obligación del Estado de garantizar dicha prerrogativa.

"Al respecto, en el proceso legislativo que culminó con la reforma al párrafo quinto del artículo 4o. constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de ocho de febrero de dos mil doce, se desprende la intención del legislador al realizar dicha modificación:

"Sin lugar a dudas el reconocimiento constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado para nuestro desarrollo, es el avance más significativo que en materia ambiental ha tenido el orden jurídico nacional, ya que esto permitió que México se sumara, aunque de manera tardía, a las más de 50 naciones que incluyen este derecho en su Carta Magna. Así, esta garantía constitucional quedó consagrada dentro del párrafo cuarto de nuestro artículo 4o.; sin embargo, su texto cuenta con diversas limitantes, por las que corre el peligro de quedar sólo en una norma programática.

"...



"Resulta prudente establecer a nivel constitucional, el derecho al medio ambiente sano, en virtud de que el Estado con la participación solidaria de la ciudadanía debe contar con políticas públicas, que permitan prevenir y mitigar la degradación ambiental. En este sentido, debemos considerar que en la actualidad, el concepto de salud no sólo se encuentra concebido como la ausencia de enfermedad o incapacidad en el individuo, sino como un estado de completo bienestar físico, mental y social, bajo este contexto, resulta totalmente procedente la reforma planteada. Se ha notado que existe una especial preocupación por establecer que el Estado es quien debe garantizar el ejercicio pleno de este derecho y su tutela jurisdiccional, hecho que se considera adecuado ya que es necesario fortalecer esta disposición otorgándole expresamente el carácter coactivo y fuerza de una norma «prescriptiva», características propias de toda norma jurídica.

"Ahora bien, hasta el momento se ha expuesto que el principal responsable de garantizar este derecho debe ser el Estado; sin embargo, también se reconoce que la preservación y restauración del medio ambiente natural es un asunto de interés público, cuyo cumplimiento necesariamente requiere que exista una responsabilidad solidaria y participativa aunque diferenciada entre el Estado y la ciudadanía. Como toda norma jurídica, esta disposición no sólo debe otorgar derechos en favor de los gobernados, sino también responsabilidades y sanciones para quien provoque el daño ambiental la cual quedará determinada en términos de la ley complementaria y así fortalecer la labor del Estado; este hecho constituye motivo para que el texto constitucional disponga la corresponsabilidad entre la ciudadanía y el Estado en las acciones dirigidas al cuidado del medio ambiente.'

"Así, al realizar la reforma aludida e introducir el término 'sano', el Constituyente Permanente reconoció a nivel constitucional que 'las condiciones ambientales en un ecosistema influyen directamente en la salud de quienes lo habitan' por lo que buscó definir un parámetro objetivo respecto de las condiciones de desarrollo y bienestar que el Estado tiene la obligación de garantizar a sus ciudadanos, y la responsabilidad que tienen éstos de participar, aunque de manera diferenciada, en la salvaguarda de tal derecho fundamental, por lo que se estableció la responsabilidad para quien lo provoque, en términos de lo que establezca el legislador secundario.



"Es decir, el derecho humano a un medio ambiente sano, presenta su teleología en dos vertientes: (I) como la obligación del Estado de garantizar el pleno ejercicio de ese derecho y su tutela jurisdiccional; y, (II) como la responsabilidad, aunque diferenciada, del Estado y la ciudadanía para su preservación y restauración.

"En ese sentido, es dable concluir que fue la intención expresa del Constituyente Permanente que el derecho fundamental a un medio ambiente sano no se limitara a ser 'una norma programática', sino que contara con plena eficacia legal, es decir, que se traduzca en un mandato concreto para la autoridad, consistente en garantizar a la población un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

"En esa lógica, el derecho fundamental en referencia no puede concebirse meramente, como 'buenos deseos constitucionalizados' ni 'poesía constitucional', sino que goza de una verdadera fuerza jurídica que vincula a la autoridad para asegurar tales condiciones ambientales y, en consecuencia, ante ese mandato constitucional, los tribunales de nuestro país se encuentren posibilitados para revisar si, efectivamente, las acciones u omisiones de la autoridad, resultan conformes a la plena realización del derecho humano al medio ambiente sano."

88. De la diversa ejecutoria dictada al resolver el amparo directo en revisión 5452/2015, en sesión de veintinueve de junio de dos mil dieciséis, se advierte que desde entonces el Máximo Tribunal precisó que del contenido de este derecho humano se desprende la obligación de todas las autoridades del Estado de garantizar la existencia de un medio ambiente sano y propicio para el desarrollo humano y el bienestar de las personas, el cual vincula tanto a los gobernados como a las autoridades legislativas, administrativas y judiciales, quienes deben adoptar, en el marco de sus competencias, las medidas necesarias para la protección del ambiente; de ahí que se trate, dijo, de un derecho que a su vez implica un deber, porque si bien entraña el reconocimiento de la prerrogativa de los gobernados a acceder a un medio ambiente de calidad tal que les permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, derecho que las autoridades del Estado deben proteger, vigilar, conservar y garantizar; también se vincula con la obligación de éstos de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. Estas consideraciones quedaron recogidas en las tesis aisladas de rubros siguientes:



"DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CONTENIDO."<sup>48</sup>

"DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CARACTERIZACIÓN COMO UN DERECHO QUE A SU VEZ IMPLICA UN DEBER."<sup>49</sup>

89. También se ocupó del principio *in dubio pro natura* que dijo, se encuentra vinculado con los diversos de prevención y de precaución<sup>50</sup> y lo estimó aplicable como mandato interpretativo general de la justicia ambiental, en el sentido de que en cualquier conflicto ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente, lo que se constata con la transcripción de la parte conducente de su ejecutoria que dice:

"Principio *in dubio pro natura* (medio ambiente)

"105. Este principio está indisolublemente vinculado con los diversos de prevención y precaución, pues se ha entendido que, ante la duda sobre la certeza o exactitud científica de los riesgos ambientales, se debe resolver a favor de la naturaleza. Esto es, si en un proceso existe una colisión entre el medio ambiente y otros intereses, y los daños o los riesgos no pueden dilucidarse por falta de información, deberán tomarse todas las medidas necesarias a favor del medio ambiente.

"106. Para algunos el principio de precaución es una forma de expresión del principio *in dubio pro* medio ambiente pues el primer exige precisamente la actuación de las autoridades ante la incertidumbre científica, a favor de la conservación y protección de la naturaleza.

<sup>48</sup> Tesis [A.]: 1a. CCXLVIII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 411. Reg. digital: 2015825.

<sup>49</sup> Tesis [A.]: 1a. CCXLIX/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 410. Reg. digital: 2015824.

<sup>50</sup> Al resolver el amparo en revisión 307/2016, en sesión de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, el Máximo Tribunal explicó que el principio de prevención se fundamenta en el conocimiento sobre que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente, mientras el principio de precaución opera ante la incertidumbre sobre dicho aspecto. Así, la diferencia sustancial entre ambos principios es la certeza que se tiene en relación con el riesgo, pues en el caso de la precaución se demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa, en cambio, conforme al principio de prevención existe certeza respecto del riesgo.





"107. Esta Sala entiende el principio *in dubio pro natura* no sólo acotado al principio de precaución, esto es, no sólo aplicable ante incertidumbre científica, sino como mandato interpretativo general de la justicia ambiental, en el sentido de que en cualquier conflicto ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente."

90. El referido principio *in dubio pro natura* está considerado en la Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en Materia Ambiental de abril de dos mil dieciséis,<sup>51</sup> la cual lo concibe de la forma siguiente:

"Principio 5 *In Dubio Pro Natura*

"En caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos."

91. Por su parte, la doctrina también se ha ocupado de este principio:

"Los principios tradicionales de derecho ambiental son los siguientes: el preventivo, el precautorio, la reparación integral del daño, la función social de la propiedad, la transparencia y la participación social. Recientemente se incorporaron el *in dubio pro natura* y el de no regresión.

"...

"Este principio establece que en caso de duda, oscuridad o incertidumbre por parte de las autoridades administrativas o judiciales sobre el alcance o

<sup>51</sup> Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, reunido en la Ciudad de Río de Janeiro en abril de 2016. Consultable en: [https://www.iucncongress2020.org/sites/www.iucncongress2020.org/files/sessions/uploads/spanish\\_declaracion\\_mundial\\_de\\_la\\_uicn\\_acerca\\_del\\_estado\\_de\\_derecho\\_en\\_materia\\_ambiental\\_final.pdf](https://www.iucncongress2020.org/sites/www.iucncongress2020.org/files/sessions/uploads/spanish_declaracion_mundial_de_la_uicn_acerca_del_estado_de_derecho_en_materia_ambiental_final.pdf)



la colisión de normas, principios o derechos fundamentales, cuando sea necesario reconocer un derecho sin reglas explícitas o en el momento de apreciar una regla ambiental en vigor, deberá resolverse del modo que más proteja o conserve al ambiente.

"Se trata de un principio instrumental, interpretativo, metodológico o postulado normativo-aplicativo, para emplear la norma más favorable al medio ambiente ante la duda, oscuridad o incertidumbre jurídica, haya o no enfrentamiento entre los derechos fundamentales o las normas aplicables al caso.

"Se justifica su formulación por la disparidad habitual que existe entre las partes involucradas en los eventuales conflictos relativos al ambiente. Por un lado, se encuentran al medio ambiente y los intereses difusos y colectivos de una población que no cuenta con conocimientos científicos y técnicos sobre una actividad que pueda afectarla; por el otro, la apreciación de las autoridades administrativas o judiciales sobre un asunto jurídico que involucra una antinomia entre reglas, la ausencia de previsión normativa, la concreción de un concepto jurídico-normativo, el análisis de la prueba, el alcance temporal de la norma o la necesidad de integrarla en los sistemas y microsistemas jurídicos.

"El tema central que deberá considerarse al resolver, más allá del objeto, será la vulnerabilidad del propio medio ambiente o de sus titulares, que no son sólo las personas físicas, uno o más individuos, sino la propia sociedad considerada en forma difusa, sujetos no necesariamente identificables, nacidos en la generación contemporánea del fallo o con posterioridad.

"El reconocimiento del principio y la construcción de sus elementos provienen, en su mayoría, de los precedentes de las cortes latinoamericanas, de la doctrina y, finalmente, de su consolidación global, realizada en la Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de derecho en materia ambiental (principio 5).<sup>52</sup>

<sup>52</sup> CAPELLI, Silvia, "Principio *in dubio pro natura*", en RABASA, Salinas Alejandra y otros, *Antología judicial ambiental 2017-2020*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 127-130.



"*In dubio pro natura* es el resultado de la desigualdad que existe en las relaciones jurídicas relacionadas con la protección del ambiente, incluidas la generación actual, las futuras, la propia naturaleza y las comunidades que la habitan, todas consideradas vulnerables por el derecho, como los indígenas, las comunidades tradicionales, etc. El precepto busca equilibrar una situación de inequidad y aspira a darles un trato diferenciado a los más vulnerables."<sup>53</sup>

"Es un estándar de comportamiento para todas las personas –en general–, y los órganos del Estado –en particular–, que ante la posibilidad de elegir entre varias medidas, acciones o soluciones posibles, en un caso concreto, deben optar por aquella que tenga un menor impacto en el medio ambiente. No opera sólo para los casos de grave impacto en la naturaleza de una actividad pública o privada, sino como criterio de actuación general en un contexto de nueva visión para las relaciones sociedad-medio ambiente."<sup>54</sup>

92. Más recientemente, al resolver el amparo en revisión 54/2021, en sesión de nueve de febrero de dos mil veintidós, el cual constituye precedente obligatorio y del que derivó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2022 (11a.),<sup>55</sup> de rubro siguiente: "DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. DIFERENCIA ENTRE LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y DE PRECAUCIÓN.", el Máximo Tribunal examinó de nueva cuenta el tema del derecho a un medio ambiente sano.

93. En la parte conducente de su ejecutoria retomó las premisas de las tesis aisladas antes citadas y agregó que el bien jurídico que tutela es el medio natural, *entendido como el entorno en el que se desenvuelve la persona, caracterizado por el conjunto de ecosistemas y recursos naturales que permiten el desarrollo integral de su individualidad* y que el objetivo de este ámbito de tutela se centra en evitar el daño ecológico como consecuencia mediata o inmediata de la intervención del hombre en la administración de los recursos naturales,

<sup>53</sup> Íbidem., página 148.

<sup>54</sup> OLIVARES, Alberto y otra, "Contenido y desarrollo del principio *in dubio pro natura*. Hacia la protección integral del medio ambiente", *Revista Ius et Praxis*, año 24, número 3, 2018, página 627.

<sup>55</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época Libro 12, Tomo II, abril de 2022, página 840. Reg. digital: 2024374.



*ocasionando una afectación a los intereses difusos y colectivos cuya reparación pertenece, como última ratio, a la sociedad en general.*

94. En ese orden de ideas sostuvo que este derecho posee un carácter autónomo dado que si bien guarda interdependencia con otros, lo cierto es que su protección tiene tal importancia que se ha generado una evolución hacia el reconocimiento de la naturaleza como un valor tutelable en sí mismo y, como derecho autónomo protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, así como los intereses jurídicos considerados en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales, pues desde esta perspectiva la salvaguarda efectiva de la naturaleza no sólo descansa en la utilidad que ésta representa para el ser humano, sino en la convicción de que el medio ambiente exige una protección *per se*. La parte conducente de la ejecutoria dice:

"b. Derecho humano al medio ambiente como derecho autónomo

"159. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la estrecha conexión entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos, ha llevado a que múltiples sistemas de protección de derechos humanos reconozcan el derecho al medio ambiente como un derecho en sí mismo, particularmente, el sistema interamericano de derechos humanos.

"160. En este contexto, se aclaró que no hay duda de que otros múltiples derechos humanos son vulnerables a la degradación del medio ambiente; sin embargo, la importancia de la protección de este derecho ha generado una evolución hacia el reconocimiento de la naturaleza como un valor tutelable en sí mismo. De ahí que el carácter autónomo del derecho humano al medio ambiente y su interdependencia con otros derechos, conlleva una serie de obligaciones ambientales para los Estados.

"161. Específicamente, el Tribunal Interamericano, citando al grupo de trabajo sobre el Protocolo de San Salvador, ha precisado que esta prerrogativa conlleva cinco obligaciones correlativas para los Estados:



"a) Garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir;

"b) Garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos;

"c) Promover la protección del medio ambiente;

"d) Promover la preservación del medio ambiente; y,

"e) Promover el mejoramiento del medio ambiente.(47)

"162. Resalta que el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales.

"163. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos, por lo que dicho tribunal internacional advierte una tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza, no sólo en sentencias judiciales, sino incluso en ordenamientos constitucionales.

"164. En la misma línea, de la doctrina consultada, es posible ubicar una primera etapa de evolución de esta materia en la que protegía al medio ambiente indirectamente, pues el propósito principal era salvaguardar la salud de las personas; una segunda etapa, en donde ya se reconoce al medio ambiente como un bien jurídico que debe ser protegido en sí mismo; y, finalmente, una tercera etapa caracterizada por el desarrollo sostenible.

"165. De lo anterior, se concluye que el derecho humano al medio ambiente posee una doble dimensión: la primera que pudiéramos denominar objetiva o ecologista, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental



en sí mismo, que atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano; y la subjetiva o antropocéntrica, conforme a la cual la protección de este derecho constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona.

"166. Por tanto, esta Primera Sala, consciente del reto que implica esta disciplina y reconociendo que la salvaguarda efectiva de la naturaleza no sólo descansa en la utilidad que ésta representa para el ser humano, sino en la convicción de que el medio ambiente exige una protección per se, es que precisa que la vulneración a cualquiera de estas dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente.

"167. En efecto, la vulneración al derecho humano al medio ambiente no supone como condición necesaria la afectación de otro derecho fundamental, pues establecerlo así, no sólo implica el desconocimiento de su doble dimensión, sino que principalmente atenta contra el reconocimiento de este derecho como un derecho autónomo."

95. Las premisas hasta aquí reseñadas fueron retomadas por la Superioridad, al resolver el amparo en revisión 543/2022, en sesión de uno de marzo de dos mil veintitrés, que también es un precedente obligatorio génesis de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 77/2023 (11a.),<sup>56</sup> cuyo rubro dice así: "OMISIONES ADMINISTRATIVAS EN DETRIMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS AL MEDIO AMBIENTE Y AL AGUA. SON INCONVENCIONALES." y en relación con el tema agregó que corresponde al Estado el deber de proteger este derecho no sólo de los agentes no estatales que lo pongan en peligro, sino también de los actos de las autoridades, quienes pueden llegar a comprometerlo como consecuencia ya sea de su acción, o bien, por su omisión de protección y garantía.

96. Así, afirmó que: "la obligación del Estado de ofrecer protección contra los abusos cometidos por agentes, estatales y no estatales, forma parte del fundamento mismo del régimen internacional de derechos humanos, y exige que

<sup>56</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo IV, junio de 2023, página 3572. Reg. digital: 2026535.



el Estado asuma una función esencial de regulación y arbitraje de las conductas de los agentes que afecten indebidamente el medio ambiente, por ejemplo, adoptando medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia."

97. En otro orden de ideas, el sexto párrafo del artículo 4o. de la Constitución Federal<sup>57</sup> también prevé a favor de las personas gobernadas el derecho al acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico, derecho que está expresamente reconocido en instrumentos internacionales sobre derechos humanos como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los derechos del niño, en sus numerales 14, punto 2, inciso h) y 24, punto 2, inciso c), respectivamente.<sup>58</sup>

98. En la Observación General número 15<sup>59</sup> de noviembre de dos mil dos, el Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

---

<sup>57</sup> **Artículo 4o.**

"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines."

<sup>58</sup> **Artículo 14. ...**

"2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

"...

"h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones."

**Artículo 24. ...**

"2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

"...

"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."

<sup>59</sup> Consultable en [https://aguaysaneamiento.cndh.org.mx/Content/doc/Normatividad/Observacion15\\_DESC.pdf](https://aguaysaneamiento.cndh.org.mx/Content/doc/Normatividad/Observacion15_DESC.pdf)



precisó que: "el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico y que este encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia."

99. Además, identificó como criterios para evaluar el ejercicio del derecho al agua, la disponibilidad, la calidad y la accesibilidad, esta última en cuatro dimensiones, a saber, la accesibilidad física, la accesibilidad económica, la no discriminación y el acceso a la información, los cuales explicó de la siguiente forma:

"a) La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y doméstico. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.

"b) La calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre y, por tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.

"c) La accesibilidad. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

"Accesibilidad física. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente





adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

"Accesibilidad económica. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

"No discriminación. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

"Acceso a la información. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua."

100. Por su parte, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la resolución A/RES/64/292,<sup>60</sup> reconoció al derecho al agua potable y al saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos, además exhortó a los Estados y a las organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros y propiciar el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacional, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos para brindar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento.

101. A partir de estos lineamientos, el Máximo Tribunal del país ha construido su doctrina jurisprudencial acerca del tema, como se constata con uno de sus pronunciamientos más recientes, el emitido en el amparo en revisión 543/2022, resuelto en sesión de uno de marzo de dos mil veintitrés y que constituye un

<sup>60</sup> Emitida durante la 108ª sesión plenaria de la asamblea, celebrada el veintiocho de julio de dos mil diez. Consultable en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/38/PDF/N0947938.pdf?OpenElement>



precedente obligatorio del cual derivaron las tesis de jurisprudencia cuyos rubros enseguida se enuncian:

"DERECHO HUMANO AL AGUA. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES GENERALES DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE ESTE DERECHO."<sup>61</sup>

"DERECHO HUMANO AL AGUA. ESTÁNDAR DE PROTECCIÓN DEL."<sup>62</sup>

"DERECHO HUMANO AL AGUA. LA DISPONIBILIDAD, CALIDAD Y ACSESIBILIDAD SON GARANTÍAS PARA SU PROTECCIÓN."<sup>63</sup>

"DERECHO HUMANO AL AGUA. LAS GARANTÍAS DE LA ACCESIBILIDAD SON: FÍSICA, ECONÓMICA, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN."<sup>64</sup>

102. En la parte conducente de la ejecutoria analizó el derecho humano al agua y, en consonancia con las consideraciones internacionales de las que previamente se dio noticia, sentó como propias las siguientes:

- El estándar de protección a este derecho implica que las personas tienen a su vez el deber de que las autoridades se abstengan de restringir su acceso en condiciones de disponibilidad, calidad y accesibilidad; a que adopten medidas positivas que protejan a las personas de actuaciones de otras que menoscaben ilegítimamente este derecho y a adoptar las medidas necesarias para garantizar su preservación, suministro y saneamiento de forma potable, salubre y suficiente, sin ocasionar daño al medio ambiente, de tal manera que lo puedan ejercer tanto las generaciones presentes como futuras.

<sup>61</sup> Tesis [J.]: 1a./J. 78/2023 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo IV, junio de 2023, página 3562. Reg. digital: 2026556.

<sup>62</sup> Tesis [J.]: 1a./J. 82/2023 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo IV, junio de 2023, página 3565. Reg. digital: 2026557.

<sup>63</sup> Tesis [J.]: 1a./J. 81/2023 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo IV, junio de 2023, página 3566. Reg. digital: 2026558.

<sup>64</sup> Tesis [J.]: 1a./J. 83/2023 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo IV, junio de 2023, página 3567. Reg. digital: 2026559.



- Las obligaciones del Estado mexicano en materia de protección a este derecho se clasifican en obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir.

- Las garantías del derecho de que se trata son la disponibilidad, la calidad y la accesibilidad.

- A su vez, las garantías de la accesibilidad a este derecho son: física (implica que debe poder accederse a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable, en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o cercanías inmediatas), económica (consiste en que los costos, directos e indirectos, asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y nunca comprometer el ejercicio de otros derechos), la no discriminación (significa que el agua y sus instalaciones no pueden ser negados a persona alguna, mucho menos a sectores vulnerables y marginados de la población) y el acceso a la información (que se traduce en que toda persona tiene derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre cuestiones de agua).

103. Asimismo, resaltó que el recurso hídrico representa un paradigma para la sobrevivencia de los seres humanos pues se trata de un recurso natural limitado que, por ende, es escaso y sobrevalorado, pero que a pesar de su importancia, se encuentra expuesto a su contaminación, a alteraciones en su circulación y afectaciones en su capacidad para renovarse; de ahí que ante tales situaciones el interés que adquiere es prioritario a nivel mundial.

104. Por tanto, hizo hincapié en que para entender el contenido protector del derecho humano al agua, debe tenerse presente que *el problema de su garantía o efectividad no radica –necesariamente– en su insuficiencia, sino en su tendencia a ser monopolizada y en su distribución inadecuada, así como en el hecho de que su contaminación aumenta exponencialmente y que sus fuentes se destruyen de forma bastante acelerada.*

105. Ahora, identificados los contenidos nucleares de los derechos a la protección de la salud, a un medio ambiente sano y al agua invocados como algunos de los fundamentos de la reforma, que guardan relación directa con los preceptos reclamados ante los tribunales contendientes, toca establecer si de



otorgarse la suspensión en contra de cada uno de los preceptos reclamados, se afectaría el orden público y el interés social.

106. Debe aclararse que una vez revisados los contenidos de los preceptos reclamados, se observa que no es posible, para efecto de resolver esta contradicción, hacer un análisis en conjunto de todos ellos porque abordan diferentes temas y prevén mandatos dirigidos en diversas direcciones, los que, por tanto, pueden tener diversas consecuencias asociadas al orden público y al interés social; por esta razón, se estima aconsejable realizar un pronunciamiento por cada uno de ellos, salvo aquellos que coinciden en lo esencial.

107. Desde luego, no sobra señalar que una primera aproximación al tema revela que el legislador dispuso que las normas reclamadas, contenidas en la Ley Minera y la Ley de Aguas Nacionales (ambas reglamentarias del artículo 27 constitucional en sus respectivas materias), la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (reglamentaria de las disposiciones constitucionales referentes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente) y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (que reglamenta los preceptos constitucionales relativos a la protección del medio ambiente en esa materia), son de orden público e interés social, como se constata con la transcripción del numeral 1o. de cada ordenamiento:

### **Ley de Minería**

"**Artículo 1o.** La presente Ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera y sus disposiciones son de orden público y de observancia en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía, a quien en lo sucesivo se le denomina la Secretaría."

### **Ley de Aguas Nacionales**

"**Artículo 1o.** La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son



de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable."

### **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

"**Artículo 1o.** La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para: ..."

### **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

"**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos, en el territorio nacional.

"Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente sano y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, valorización y gestión integral de los residuos peligrosos, mineros y metalúrgicos, sólidos urbanos, de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación, así como establecer las bases para: ..."

108. Pero esta circunstancia no basta para decidir sobre la suspensión, pues como antes se explicó, su procedencia depende del análisis que se realice del acto reclamado en cada caso.

109. Sirve de apoyo, en su contenido substancial, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 14/91,<sup>65</sup> con rubro y texto siguientes:

<sup>65</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VIII, diciembre de 1991, página 45. Reg. digital: 206442.



"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."



110. Tampoco puede desconocerse que existen estudios que señalan que la actividad de la minería es considerada una de las que genera más afectaciones a la salud de las personas, al medio ambiente y al derecho al agua, como se corrobora con la siguiente información:

- La Sociedad Argentina de Pediatría, por ejemplo, en su artículo "Impacto de la minería en la salud humana y en el ambiente"<sup>66</sup> expone que esta actividad afecta la superficie terrestre, contamina el aire, los suelos, el agua superficial y los acuíferos subterráneos, produce alteraciones en el microclima, afecta la flora y la fauna local y regional, genera impacto escénico durante y post explotación y afecta gravemente la salud de las personas a corto, mediano y a largo plazo. Puntualiza que entre los requerimientos de esta industria se encuentra el consumo de energía diario para la molienda y transporte de la roca, lo cual genera polvo con restos de metales pesados como plomo, mercurio, cadmio, metaloides como el arsénico, elementos radioactivos como el uranio, torio, entre otras sustancias tóxicas, que ingresa a las vías respiratorias ocasionando aumento de la morbi-mortalidad por causa respiratoria y cardiovascular.

- Por su parte, el Observatorio de Conflictos Socioambientales (OCSA) de la Universidad Latinoamericana en Ciudad de México,<sup>67</sup> en el artículo "Afectaciones a la salud causados por proyectos extractivos en México"<sup>68</sup> señala que la actividad minera en sus etapas de extracción, procesamiento y manejo de los residuos, provoca degradación ambiental, contamina el suelo, el aire, el agua e incluso los alimentos; en consecuencia, dice, las personas que habitan en zonas aledañas resultan afectadas en su salud por la exposición a metales pesados y

<sup>66</sup> Comité Nacional de Salud Infantil y Ambiente. Sociedad Argentina de pediatría. Diciembre 2020. Consultable en: [https://www.sap.org.ar/uploads/archivos/general/files\\_impacto-de-la-mineria-en-la-salud-humana-y-en-el-ambiente-12-20\\_1607596789.pdf](https://www.sap.org.ar/uploads/archivos/general/files_impacto-de-la-mineria-en-la-salud-humana-y-en-el-ambiente-12-20_1607596789.pdf)

<sup>67</sup> Proyecto de investigación para la incidencia de corte hemerográfico que documenta y analiza la conflictividad socioambiental que detona la instalación de proyectos extractivos en México, con el fin último de contribuir a los procesos de defensa que hacen las personas y las colectividades de sus tierras, territorios y bienes comunes. El periodo de estudio comprendió del uno de enero de dos mil diecisiete al treinta y uno de enero de dos mil veintiuno. Esta información se extrajo de <https://ocsa.iberomexico.mx/que-es-el-observatorio/>

<sup>68</sup> MALDONADO, Eugenia. *Afectaciones a la salud causadas por proyectos extractivos en México*. Consultable en: <https://ocsa.iberomexico.mx/afectaciones-a-la-salud-causadas-por-proyectos-extractivos-en-mexico/>



otras sustancias tóxicas, siendo las afectaciones más comunes los problemas respiratorios, intoxicaciones, cáncer, enfermedades de la piel y problemas auditivos; además señala que tales perjuicios a la salud se traducen en una afectación económica a las familias y a las comunidades cercanas pues la mayoría de las veces no cuentan con acceso a servicios de salud, sea porque no están afiliadas a la seguridad social o porque, simplemente, el Estado no garantiza la disponibilidad del servicio.

- El Observatorio Económico Latinoamericano (OBELA),<sup>69</sup> en su artículo "La contaminación del agua en la minería",<sup>70</sup> expone que el agua se utiliza en los procesos de exploración, explotación, concentración y lixiviación mineros durante los cuales, una parte del líquido vital se pierde a causa de la evaporación, infiltración y aumento de consumo al disminuir la calidad de los yacimientos conforme son explotados y resalta que aunado a esta problemática que agrava la escasez hídrica, existe otra ocasionada por la descarga de material tóxico y químicos que contaminan el agua y pueden incluso afectar la vida, a saber: el cianuro, el ácido sulfúrico, el arsénico, el plomo y el mercurio.

- Acerca de las implicaciones de la minería sobre el agua, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua<sup>71</sup> en el artículo denominado "La huella hídrica de la industria minera"<sup>72</sup> resalta como una de las grandes preocupaciones la cantidad que de este recurso consume esa industria y el riesgo de contaminación de

<sup>69</sup> Programa de investigación fundado por \*\*\*\*\* del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, \*\*\*\*\* de la Universidad de Buenos Aires y \*\*\*\*\* de la Facultad de Economía de la UNAM, en el 2006, cuyo ámbito son los diecisiete países de América Latina más Cuba y República Dominicana y que tiene como finalidad reunir información relevante, analizar detalladamente la situación y cambio de la realidad económica de esos países para permitir un nuevo proceso de industrialización en el contexto de la economía mundial. Esta información se extrajo de <https://www.obela.org/conocenos/que-es-obela>

<sup>70</sup> MARTÍNEZ, Priscila. *La contaminación del Agua en la minería*, 4 de septiembre de 2021. Consultable en: <https://www.obela.org/analisis/la-contaminacion-del-agua-en-la-mineria>

<sup>71</sup> Es un organismo público descentralizado que se aboca a enfrentar los retos nacionales y regionales asociados con el manejo del agua y a perfilar nuevos enfoques en materia de investigación y desarrollo tecnológicos para proteger el recurso y asignarlo de manera eficiente y equitativa entre los distintos usuarios; así lo indica su sitio oficial de internet consultable en: <https://www.gob.mx/imta/que-hacemos>

<sup>72</sup> De dieciséis de agosto de dos mil veintitrés, consultable en: <https://www.gob.mx/imta/articulos/la-huella-hidrica-de-la-industria-minera?idiom=es>





las fuentes de abastecimiento por una mala disposición de los desechos propios de la actividad.

- El Sistema Geológico Mexicano,<sup>73</sup> en el apartado Impacto Ambiental de su sitio de internet coincide con las aseveraciones sobre que la minería se cuenta entre las actividades industriales que causan más impacto sobre el medio natural y con aquellas que indican que el agua, el suelo y el aire son los mayores afectados durante el beneficio y la transformación de minerales debido a los lixiviados y gases que se desprenden en los procesos de trituración, lavado, corrosión y mecanismos químicos de separación.<sup>74</sup>

- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Recomendación 62/2018 sobre el caso de las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, medio ambiente, vivienda adecuada, salud y otros derechos humanos, por la explotación de carbón mineral en el municipio de Sabinas, en una parte de su resolución, también se refirió a los riesgos que la actividad minera representa para la salud de las personas en los términos siguientes:

"b. La minería como factor determinante en la salud humana.

"872. Se ha considerado que la minería, al igual que la industria asociada con la transformación y refinamiento de sus aprovechamientos, constituyen actividades altamente riesgosas para la seguridad y salud humanas, en atención al tipo de instrumentos, obras y procesos empleados, además de la exposición a sustancias o minerales nocivos extraídos o utilizados para la explotación. De ahí, que se justifique la incorporación de disposiciones en materia de seguridad en el ordenamiento específico que rige a esas actividades extractivas, como en los relativos a medio ambiente, ordenamiento territorial y urbano, además del ámbito laboral.

<sup>73</sup> Es un organismo público descentralizado adscrito sectorialmente a la Secretaría de Economía, encargado de generar y difundir el conocimiento geológico de la nación para impulsar la inversión, el empleo y el bienestar social mediante el aprovechamiento sostenible de los recursos minerales, y la asistencia técnica para planear el uso de suelo, prevenir desastres por fenómenos geológicos y realizar estudios geohidrológicos; lo que se desprende de su sitio de internet consultable en: <https://www.gob.mx/sgm/que-hacemos>

<sup>74</sup> Véase el sitio de internet [https://www.sgm.gob.mx/Web/MuseoVirtual/Aplicaciones\\_geologicas/Impacto-ambiental.html](https://www.sgm.gob.mx/Web/MuseoVirtual/Aplicaciones_geologicas/Impacto-ambiental.html)



"873. En el apartado de evaluación del impacto ambiental, este Organismo Nacional observó que, conforme al propio régimen de la LGEEPA y en específico el procedimiento analizado, las actividades vinculadas con la exploración y explotación de carbón mineral son susceptibles de causar afectaciones en diversos componentes ambientales, de las cuales un importante número repercute directa e indirectamente en la salud, ya sea de quienes realicen sus actividades laborales en dichos espacios, o los que por cualquier otra causa pudieran exponerse a tales riesgos e impactos.

"874. En particular, se advirtió que existen actividades cuya incidencia repercute directamente en una modificación de las condiciones de seguridad y/o salud (clasificadas ambas afectaciones dentro del componente socioeconómico), y otras que, aunque se manifiestan en componentes distintos al señalado, recaen de igual manera en aquél, ya sea por incremento del riesgo o que causen una merma en la estabilidad física y emocional de las personas.

"875. La alteración de las estructuras del suelo y la red hidrológica (sea subterránea o superficial), al igual que la emisión de gases y/o partículas suspendidas totales y polvos fugitivos (que se desprenden de la minería, construcción y transporte), o el ruido y las vibraciones, son indiscutiblemente variables de carácter ambiental que repercuten negativamente en la salud y seguridad de las personas; de ahí que es indispensable una evaluación exhaustiva de los riesgos e impactos asociados con dichas actividades, aunado al establecimiento de términos y condicionantes adecuados. Igualmente, la aplicación de disposiciones en materia de seguridad industrial y gestión de riesgos, instituidas por el régimen de la minería o del desarrollo urbano.

"876. Lo anterior, como se indicó en párrafos anteriores conforme a la Observación General 14, resulta decisivo para el goce y ejercicio efectivos del derecho humano a la salud, en cuanto al respeto, protección y garantía de los factores determinantes en la salud humana.

"...

"930. Bajo esa óptica, y como se ha mencionado con anterioridad, las afectaciones ambientales relativas por obras y actividades mineras en centros de



población no sólo se sustentan en la inobservancia del régimen jurídico de la LGEEPA, sino también de disposiciones relativas a la minería y el ordenamiento territorial o urbano. Son igualmente decisivas para determinar las violaciones a los derechos humanos a la vivienda adecuada (desde la perspectiva de condiciones dignas de existencia), o la salud (por lo que hace a los factores determinantes en la salud y bienestar). Alternativamente, dicho ejercicio no sólo puede comprenderse inicialmente bajo la pauta ambiental, sino también desde la salud o la vivienda, y las argumentaciones correspondientes a cada uno de los derechos humanos son igualmente útiles para esclarecer el sentido, alcance y en las afectaciones."

- Reconociendo el impacto ambiental generado por el crecimiento industrial, así como los efectos que los residuos provenientes de plantas de beneficio de minerales producen sobre el medio ambiente y, ante la necesidad de prevenir y controlar las consecuencias derivadas de la exploración y explotación de los recursos no renovables, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales ha emitido regulaciones como la NOM-155-SEMARNAT-2007, que establece los requisitos de protección ambiental para los sistemas de lixiviación de minerales de oro y plata, publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de enero de dos mil diez.<sup>75</sup>

- Esa norma dispone que todas las personas, sean físicas o morales, que construyan y operen los sistemas mencionados, deben cumplir con una serie de especificaciones en materia ambiental orientadas a comprobar que éstos no representan un riesgo para, por ejemplo, los cuerpos de agua superficiales y subterráneos existentes, en cuanto a su uso, aprovechamiento y explotación; que el sitio seleccionado para su desarrollo no corresponda a un área clasificada como hábitat crítico y evaluar la intensidad de los riesgos a los centros de población, cuerpos de agua, ecosistemas frágiles, especies en riesgo o áreas de suelos agropecuarios, asociados a las condiciones físicas del sitio en que se desarrollará y operará el sistema de lixiviación, por mencionar algunas.

<sup>75</sup> Consultable en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5128126&fecha=15/01/2010#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5128126&fecha=15/01/2010#gsc.tab=0)



• Por su parte, al expedir la NOM-157-SEMARNAT-2009, que establece los elementos y procedimientos para instrumentar planes de manejo de residuos mineros, publicada en el medio de difusión oficial ya mencionado,<sup>76</sup> sobre la premisa que la minería es una actividad caracterizada por su alto volumen de generación de residuos, algunos de ellos potencialmente tóxicos, los cuales pueden constituir un riesgo a la salud y al medio, se sentaron las especificaciones a considerar al formular los planes de manejo de los residuos mineros y los criterios generales que, respecto de estos planes de manejo, orienten su elaboración, determinen las etapas que cubrirán y definan la forma de manejo, de modo que sirvan de base a la implementación de prácticas que minimicen su generación y busquen la valorización de esos residuos, cuando sea viable.

111. Sin embargo, como antes se precisó, de acuerdo con los criterios del Máximo Tribunal, para determinar si la suspensión causa una afectación al orden público y al interés social y si, de producirse, es mayor que la apariencia del buen derecho, es necesario examinar cada una de las normas reclamadas para identificar su grado de incidencia en aquéllos y, en su caso, la presencia de esta última para efectuar la debida ponderación.

112. Es oportuno señalar que el estudio anunciado es posible, considerando que el caso no está comprendido en la prohibición contenida en el artículo 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo, según la cual, se entiende que se causa perjuicio a disposiciones de orden público y al interés social cuando se impide u obstaculiza al Estado el aprovechamiento de los bienes de dominio directo de la Nación. El precepto dice así:

**"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:

" ...

<sup>76</sup> Consultable en <https://www.gob.mx/profepa/documentos/norma-oficial-mexicana-nom-157-semarnat-2009#:~:text=Norma%20Oficial%20Mexicana%20NOM%2D157%2DSEMARNAT%2D2009%2C%20Que,de%20manejo%20de%20residuos%20mineros.>



"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."

113. Desde luego, es claro que la actividad minera entraña la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo de la nación.

114. El artículo 27 de la Constitución Federal, en su párrafo primero, establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, quien tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.

115. En el tercer párrafo prevé a favor de la nación, el derecho en todo tiempo, para imponer a la aludida propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación con la finalidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

116. Su cuarto párrafo dispone que corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos;

117. De conformidad con el sexto párrafo del numeral citado, el dominio sobre tales bienes es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, sólo podrá realizarse



mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

118. El texto del artículo 27 constitucional en las porciones invocadas es del tenor literal siguiente:

**"Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"...

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en



la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica."

119. Sobre el tema, en la ejecutoria de la cual derivó la tesis aislada 2a. LXXVIII/2010,<sup>77</sup> de rubro: "PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACIÓN Y DOMINIO

<sup>77</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 468. Reg. digital: 163981.



DIRECTO DE LOS RECURSOS NATURALES. SUS DIFERENCIAS.", el Máximo Tribunal esclareció que: *aunque la propiedad de las tierras y aguas puede transmitirse a particulares, no implica que siempre se transfiera el dominio de los recursos naturales encontrados en ellas, porque los párrafos cuarto y quinto del referido precepto constitucional establecen que corresponde a la Nación su dominio directo, es decir, sólo ella puede disponer de los recursos o bienes, vivos o no, descritos en esos párrafos, pero en uso de esa soberanía autoriza a los gobernados –sin que en estos casos pueda constituirse la propiedad privada–, su explotación y aprovechamiento temporal a través de una concesión, salvo los casos de excepción previstos en el sexto párrafo del artículo 27 de la Ley Fundamental.*

120. En el fallo dictado al resolver el amparo directo en revisión, génesis de la tesis aislada 1a. CCXXVI/2011 (9a.),<sup>78</sup> de rubro siguiente: "CONCESIONES MINERAS. SU REGULACIÓN PERTENECE A UN RÉGIMEN ESPECÍFICO DE LA FEDERACIÓN QUE DERIVA DIRECTAMENTE DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR TRATARSE DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO.", la Superioridad se refirió al caso específico de los minerales y acotó que conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción I, 4, párrafo primero, y 6, fracción I, de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público cuya explotación por los particulares, como lo prevé el artículo 27 constitucional, sólo puede realizarse mediante concesiones otorgadas por el Estado, las cuales pertenecen a un régimen jurídico específico que implica que la explotación y los derechos derivados de un título de concesión minera, no generan el efecto de excluirles del deber de ajustarse a las medidas que se toman por el Estado para atender el contenido del precepto constitucional en cita y que aun cuando la Ley de Minería permite que los concesionarios puedan ejercer derechos de transmisión, tal circunstancia no significa que el bien materia de la explotación se desvincule de su naturaleza de propiedad de la nación. La parte conducente de la ejecutoria dice así:

<sup>78</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro II, Tomo 1, noviembre de 2011, página 197. Reg. digital: 160700.





"Como se advierte, en los párrafos cuarto y sexto del artículo 27, de la Constitución Federal, se determina que los minerales con sus respectivas variantes y salvo las excepciones específicamente previstas, son bienes de dominio público cuyo uso y explotación por parte de los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, sólo puede realizarse mediante concesiones de acuerdo a las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

"Bajo este contexto, las concesiones en materia de minerales se sujetan a diversas reglas y legislación que tienen su fundamento en el propio texto constitucional. Es así, que en el caso concreto, tanto la Ley General de Bienes Nacionales, como la Ley de Minería, reglamentan parte del contenido de los citados párrafos cuarto y sexto del artículo 27 de la Constitución Federal y por ello, determinan los lineamientos aplicables a las concesiones otorgadas para usar y explotar minerales.

"En este sentido, la Ley General de Bienes Nacionales tiene por objeto establecer el régimen de los bienes que constituyen patrimonio de la Nación o que son de dominio público de la Federación. Asimismo, determina que los bienes señalados en el artículo 27, párrafo cuarto, quinto y octavo de la Constitución Federal, son bienes nacionales.

"De acuerdo con lo anterior, los bienes nacionales se encuentran sujetos al régimen de dominio público y cuando existan leyes específicas, únicamente se aplicará la Ley General de Bienes Nacionales en lo no previsto por dichos ordenamientos.

"En este orden, los minerales son bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público y por tanto, se regulan tanto en la Ley General de Bienes Nacionales como en la denominada Ley de Minería, siendo ésta última la reglamentaria del artículo 27 constitucional en la materia, con aplicación del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Economía.

"El marco normativo que la Ley de Minería prevé para la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias, se considera de utilidad pública y es preferente sobre cualquier otro uso o aprovechamiento de terreno. Y la atribución de expedir los títulos de concesión y asignación de mineras, así



como de llevar un Registro Público de Minería, forma parte de las funciones de la Secretaría de Economía.

"Ahora bien, en materia de concesiones, la referida ley determina en la parte que interesa lo siguiente: (se transcriben)

"...

"De acuerdo con la Ley de Minería, las concesiones mineras confieren el derecho a transmitir su titularidad a personas legalmente capacitadas y dicha transmisión surte efectos ante terceros y la Secretaría a partir de su inscripción en el Registro Público de Minería.

"El citado marco normativo nos permite interpretar que las concesiones mineras pertenecen a un régimen jurídico específico de la Federación que deriva directamente del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por tratarse de bienes de dominio público. Y por tanto, la explotación y los derechos que derivan de un título de concesión minera, no generan el efecto de excluirle del deber de ajustarse a las medidas que se toman por el Estado para atender el contenido del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En este contexto, aun cuando la Ley de Minería, permite que los concesionarios puedan ejercer derechos de transmisión, ello no significa que el bien materia de la explotación se desvincule de su naturaleza de propiedad de la Nación, toda vez que la materia de la concesión es de orden constitucional y administrativo federal. Y también, porque dicha transmisión es un derecho que el concesionario puede ejercer bajo los lineamientos establecidos en la ley de la materia, que entre otros puntos, condiciona su inscripción en el 'Registro Público de Minería', que es una autoridad que deriva de la Secretaría de Economía.

"Es por lo anterior, que resulta infundado el primer agravio de la recurrente, ya que debe atenderse que las minas son propiedad de la Nación y por tanto, sólo ésta ejerce un dominio directo que puede llevarse a cabo a través de la autorización de concesiones temporales cuyos derechos para su explotación o aprovechamiento no pueden constituirse en actos exclusivos de particulares



o de propiedad privada, toda vez dicha autorización administrativa no modifica el origen y la naturaleza del bien concesionado."

121. Con estas consideraciones se colige que los minerales son bienes nacionales de dominio directo de la nación.

122. Ahora, para discernir el significado de la regla contenida en el artículo 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo, resulta útil considerar que se trata de un texto de reciente creación.

123. En la Ley de Amparo publicada el diez de enero de mil novecientos treinta y seis no se contenía un catálogo de supuestos en los cuales, el propio legislador, prohibiera otorgar la suspensión en ciertos supuestos por estimarla contraria a disposiciones de orden público y al interés social.

124. Fue en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno, que se incorporó un catálogo de ciertos supuestos en que la calificación sobre el orden público y el interés social, para efectos de la suspensión, provenía del legislador mismo, como se observa de la siguiente reproducción:

(REFORMADO, D.O.F. 19 DE FEBRERO DE 1951)

"**Artículo 124.** Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el agraviado.

"II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

"Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión: se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permitan la consumación o continuación de delitos o sus efectos o el alza de precios con 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.

"III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

(F. DE E., D.O.F. 14 DE MARZO DE 1951)

"El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará 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."

125. El catálogo en cuestión, que comprendía escasos supuestos, fue modificado en los años de mil novecientos ochenta y dos, dos mil seis y dos mil nueve, para adicionar otros supuestos, ninguno de los cuales guardaba relación con el tema aquí examinado, como se constata con la reproducción de los textos reformados:

**"Artículo 124.** Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el agraviado.

"II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

(REFORMADO, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 1982)

"Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, 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 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.



"III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

(F. DE E., D.O.F. 14 DE MARZO DE 1951)

"El juez de distrito, al conceder la suspensión, procurará 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."

"**Artículo 124.** Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el agraviado.

"II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

(REFORMADO, D.O.F. 24 DE ABRIL DE 2006)

"Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión:

"a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes;

"b) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"c) Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario;

"d) 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;

"e) Se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

"f) Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas, y



"g) 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.

"III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

(F. DE E., D.O.F. 14 DE MARZO DE 1951)

"El juez de distrito, al conceder la suspensión, procurará 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."

"**Artículo 124.** Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el agraviado.

"II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

(REFORMADO, D.O.F. 24 DE ABRIL DE 2006)

"Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión:

"a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes;

"b) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"c) Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario;



"d) 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;

"e) Se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

"f) Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas, y (sic)

"g) 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;

N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE INCISO, VER TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO QUE MODIFICA LA LEY.

(ADICIONADO, D.O.F. 29 DE MAYO DE 2009)

"h) Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio en cualquiera de sus fases, previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo en el caso que el quejoso sea ajeno al procedimiento, situación en la que procederá la suspensión, sólo sí con la continuación del mismo se dejare irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.

"III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

(F. DE E., D.O.F. 14 DE MARZO DE 1951)

"El juez de distrito, al conceder la suspensión, procurará 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."



126. Fue en 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,<sup>79</sup> antecedente de la ley vigente, en donde se amplió el catálogo de supuestos calificados por el legislador como aquellos en los cuales debía entenderse que la medida cautelar es contraria a las disposiciones de orden público y de interés social, entre ellos, el referente a los bienes de dominio directo de la nación.

127. En dicha iniciativa, reconociendo al juicio de amparo como el instrumento de control de la constitucionalidad más importante del sistema jurídico nacional, cuyo objeto específico es hacer real y eficaz la autolimitación del ejercicio de la autoridad por parte de los órganos del Estado, se expuso la necesidad de armonizar y adecuar la ley de la materia a fin de fortalecerla y de garantizar que las transformaciones políticas, sociales y culturales ocurridas en el país durante las últimas décadas se inscriban dentro del Estado democrático de derecho, así como de ajustar dicha legislación con las reformas a los artículos 94, 103, 104, 107 y 112, constitucionales; así se dijo en la parte conducente que enseguida se transcribe:

"Exposición de motivos

"Históricamente el juicio de amparo se ha constituido como el instrumento de control de constitucionalidad más importante dentro de nuestro sistema jurídico. En la actualidad, es el medio para cuestionar la constitucionalidad de la actuación de toda autoridad del Estado. Es al mismo tiempo, el mecanismo más eficaz que tienen los gobernados para evitar o corregir los abusos o equivocaciones del poder público que lesionan o vulneran los derechos fundamentales de las personas reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En ese sentido, el juicio de amparo tiene por objeto específico hacer real y eficaz la autolimitación del ejercicio de la autoridad por parte de los órganos del Estado.

<sup>79</sup> Consultable en <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=7kRzIRZzngVsNidaZKZM/Q33E6NfQgmNveWn6w1myF26atvdqivvlposleSWVmBCz78AljAs+1xvqPMEHp64w==>





"Un presupuesto básico de la democracia es la dignidad de la persona humana, racional y libre, garantizada a través de un catálogo de derechos, valores y principios tales como la libertad, igualdad y pluralidad, que estén reconocidos en una Constitución o Norma Fundamental, los cuales deben ser garantizados y protegidos ante su desconocimiento a través de los instrumentos jurisdiccionales que la propia Constitución prevea.

"De ahí la importancia de instrumentos como el juicio de amparo, así como también de los jueces y tribunales constitucionales en un Estado constitucional de Derecho.

"No debe pasar inadvertido que las transiciones democráticas exitosas han tenido que apoyarse en los poderes judiciales federales (en la mayoría de los casos, tribunales constitucionales) para lograr una lectura de la constitución y de las leyes que sea acorde con el movimiento democratizador de las instituciones. Chile, España y Colombia son un fiel reflejo de ello. En ese sentido, las resoluciones de mayor trascendencia que se han dictado en los países mencionados han versado sobre derechos fundamentales, pues es ahí en donde se encuentra el núcleo básico de derechos que permite, si se respeta, crear ciudadanos.

"Es pertinente apuntar que nuestra Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley de Amparo) entró en vigor mediante Decreto publicado el 10 de enero de 1936 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Sin embargo, las inexorables transformaciones políticas, sociales y culturales que el país ha vivido lo largo de las últimas décadas, hace necesario armonizar y adecuar las leyes y las instituciones a fin de garantizar que esos cambios se inscriban dentro del marco del Estado democrático de Derecho.

"Un caso particular donde podemos advertir la importancia de la armonización de las instituciones y leyes se da con nuestro juicio de amparo.

"El juicio de amparo, como se ha señalado, es el instrumento jurídico de la mayor trascendencia en el Estado mexicano y es por eso que se vuelve imperativo llevar a cabo una serie de cambios y modificaciones a la Ley que lo regula a fin de modernizarlo y en consecuencia, fortalecerlo. Ello con el propósito firme



de que se mantenga como el mecanismo jurisdiccional más importante dentro de nuestro orden jurídico.

"En fechas recientes fue aprobada una importante reforma a los artículos 94, 103, 104, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma sin duda de suma importancia dado que ello conduce necesariamente a transformar nuestro juicio de amparo."

128. Con estas premisas el legislador propuso diversas reformas atinentes a, entre otros rubros, el de la suspensión del acto reclamado sobre el cual se refirió al establecimiento de un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, pero que cuente con mecanismos para evitar y corregir los abusos que desvían su objetivo natural; indicó también que se privilegia la ponderación que deban realizar las personas juzgadoras entre la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social y mencionó que se llevó a cabo una revisión puntual de los supuestos en los que en términos de la ley se actualiza la afectación al interés social, con el propósito de dar mayor certeza a las partes en el juicio de amparo así como proporcionar a la persona juzgadora parámetros a fin de resolver sobre la suspensión, lo cual se constata con la reproducción de la parte conducente de la iniciativa en examen, que es del tenor siguiente:

"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 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."

129. Fue así como se acordó la redacción del artículo 129 del proyecto de la Ley de Amparo, cuyo texto propuesto decía así:

**"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;
- "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; o

"XI. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio en cualquiera de sus fases, previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo en el caso que el quejoso sea ajeno al procedimiento, situación en la que procederá la suspensión,



sólo sí con la continuación del mismo se dejare irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.

"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."

130. Al respecto, en el dictamen a la iniciativa de que se trata,<sup>80</sup> elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda de la LXI Legislatura del Senado de la República, se determinó hacer un repaso puntual de las hipótesis en las que, de acuerdo con la ley, se actualiza una afectación al interés social, como se constata con la reproducción que a continuación se inserta:

"Suspensión del acto reclamado

"En lo concerniente a la suspensión del acto reclamado, se dispone un modelo equilibrado que permite, por un lado que la medida cautelar cumpla con su propósito protector e impida que continúe la posible violación al derecho fundamental, pero por el otro se prevén mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvíen el objetivo central de esta figura.

"Con esas ideas como base para la toma de decisiones, se arribó a la conclusión de que los juzgadores deberán hacer una ponderación entre la apariencia de buen derecho y la no afectación del interés social y, en consecuencia, decidir. Estas comisiones unidas coinciden en que el artículo 107, fracción X constitucional reformado al respecto confiere la obligación al legislador a establecer los supuestos en los que los actos reclamados puedan ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones determinadas en la ley reglamentaria, y donde el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo

<sup>80</sup> Páginas treinta y dos a treinta y cinco del dictamen, consultable en <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=7kRzIRZzngVsNidaZKZM/Q33E6NfQgmNveWn6w1myHJ+X3PaLCPjiVEgIQGz8iG>



permita, deba hacer un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

"En efecto, se menciona expresamente en el artículo 138 del texto del proyecto de Ley de Amparo la apariencia de buen derecho como elemento a considerar por parte de los jueces para el otorgamiento de la suspensión, herramienta del juzgador reconocida por la Suprema Corte de Justicia y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo. De esta manera, se plantea lograr que la medida cautelar sea eficaz, pero que no afecte el interés social, caso en el cual se deberá negar la suspensión. Asimismo, debe referirse que con el ánimo de dar certeza a las partes en el juicio de amparo y dotar al juzgador de parámetros que guíen su resolución sobre la suspensión, se determinó hacer un repaso puntual de la hipótesis en las que, de acuerdo con la ley, se actualiza una afectación al interés social. Fue así como se acordó la redacción del artículo 129 del proyecto de Ley de Amparo."

131. Con estas premisas se propuso que el texto del artículo 129 de la Ley de Amparo quedará redactado de la siguiente forma:

**"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;

"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 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 en cualquiera de sus fases, previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal.

"Cuando el quejoso sea un tercero de buena fe ajeno al procedimiento referido en esta fracción, procederá la suspensión si con la continuación del mismo



se dejare irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.

"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."

132. Luego, la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales fue turnada a la Comisión de Justicia de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados para su análisis y dictamen.<sup>81</sup>

133. De la versión estenográfica de la sesión en la cual se discutió el dictamen aludido,<sup>82</sup> se advierte que uno de los temas abordados fue el artículo 129 de la ley de la materia respecto del cual se presentaron reservas por cuanto hace a las fracciones I, III, XI, XIII y último párrafo, como se muestra a continuación:

"El Presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra: Honorable asamblea, esta Presidencia informa que se han recibido las siguientes reservas: la fracción II del 1o., del 4o.; la fracción I, eliminación del párrafo segundo del 5o.; el propio párrafo segundo del 5o.; el 16; la fracción II del 17; la fracción III del 17; el 40, párrafo y fracción I; la eliminación del párrafo tercero del 75; los incisos a) y b) y adición de un inciso b) a la fracción IV del 79; el 79, último párrafo; el 85, párrafo primero; el 107, adición de una fracción IX; el 117; el 122; el 129; el 129, párrafo último; el 129, párrafo último; 129, párrafo último; 129, fracción I; 129, fracción III; 129, fracción XI; 129, fracción XI; 129, fracción XIII; 129, fracción XIII;

<sup>81</sup> Consultable en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/feb/20130212-IV.pdf>

<sup>82</sup> Consultable en [Cámara de Diputados, versión estenográfica](#)





129, fracción XIII; 135; 166; 173, párrafo primero y 173, párrafo cuarto, vigesimosexto y vigesimoséptimo; 174; 192; 198; 217; 231 y 231. Falta la fracción I del 5o. y la fracción XX del artículo 61."

134. En relación con la fracción XIII del artículo 129 que es el precepto que en el caso interesa, se expresaron los posicionamientos en contra y a favor conforme a lo siguiente:

"La diputada Lilia Aguilar Gil: Muchas gracias, señor presidente. Obviamente el artículo 129 es, como diríamos en mi pueblo, la muchacha de todos los pleitos.

"Lo que venimos a proponer no es, como ya sabemos que lo propondrá otro grupo parlamentario, eliminar ni la fracción I ni la XI, ni la XIII para apoyar en el tema de la suspensión del amparo a grandes empresas que han estado cabildando fuertemente, y yo diría que presionando a los señores legisladores.

"Nosotros creemos que el artículo 129 es muy claro en su fracción XIII cuando dice que no se otorgará la suspensión del amparo provisional en los casos del artículo 27 constitucional para los bienes que son de dominio directo. Y creo que en esto vale hacer énfasis porque en esta tribuna se ha confundido mucho, para defender la posición de apoyar esta remoción, al artículo 129 fracción XIII al argumentar que ponemos al mismo nivel las tierras de los campesinos y el uso del espacio radioeléctrico o las cuestiones de los banqueros o las cuestiones de las casas de lenocinio y en algunos casos los casinos.

"La Constitución es muy clara, compañeras y compañeros diputados, cuando hace una diferenciación de los bienes de dominio directo y de los bienes de propiedad de la nación, que podrán –y leo el artículo en comentario– podrán transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"No confundamos una cosa con otra ni queramos disfrazar nuestra posición en el tema agrario para defender a las grandes empresas de este país para que, a través de la suspensión del amparo, puedan seguir operando. El tema agrario es uno –ya se discutió en esta tribuna en el 17; obviamente nos dieron para atrás–, no confundamos una cosa con la otra.



"Cuál es la propuesta del Partido del Trabajo, sabiendo claramente que también en esta reserva nos van a dar hacia atrás en la propuesta. Estamos proponiendo que se elimine el último párrafo del artículo 129 que le da completa discrecionalidad al juez de amparo para determinar aún en el caso de los supuestos de la fracción XIII que se refiere a todos los bienes de la nación como energéticos, como el agua, como la luz, etcétera, etcétera, a que si hay un interés social superior pueda conceder la suspensión del amparo.

"Finalmente esto es una salida que le da al juez de amparo la capacidad de decidir sobre los bienes de la nación, no al Ejecutivo, no al Legislativo, no a la Suprema Corte sino a un juez de amparo.

"¿Qué es lo que podemos decir? Y con esto termino, señor presidente. Estamos sugiriéndoles a ustedes que quitemos ese último párrafo para que no dejemos en poder de los jueces de amparo esta discrecionalidad porque no podemos poner ni a las televisoras ni a los bancos por sobre la soberanía nacional, y no podemos decir o no podemos darle la apertura a aquellos que tienen casinos o que ya están participando en actividades comerciales con Pemex o CFE o en el manejo del agua para que puedan, a través de la suspensión del amparo, seguir trabajando como lo han hecho los casineros hasta el día de hoy.

"Es por esto que solicitamos la eliminación del último párrafo del artículo 129. Es cuanto. Muchas gracias por su generosidad, señor presidente.

"...

"El diputado Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara: Con el permiso. Aunque en efecto la propuesta debería ser eliminar no tan solo el último párrafo sino la fracción XIII, nosotros aquí para demostrar esta acción del priano en acción, estamos haciendo una propuesta de modificación que tiene como objeto eliminar la discrecionalidad de los jueces que determinan la excepción para conceder la suspensión en los supuestos contenidos en el artículo 129 de la nueva Ley de Amparo, presentando una errata que solicito se inserte en los términos en el Diario de Debates para su registro, la modificación del último párrafo que se propone y que queda en los siguientes términos.



"El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo, se motive y fundamente la medida suspensiva atendiendo a la menor afectación del interés social y determinando garantías para evitar daños y perjuicios.

"Esta propuesta elimina la subjetividad que se deja a juicio del órgano jurisdiccional, lo que también acotaría el alcance del supuesto de la fracción XIII del mismo artículo 129, fracción que se adiciona y que no está prevista en el artículo 124 de la Ley de Amparo vigente. Adición que pretende la discrecionalidad del gobierno federal para que en nombre del Estado pueda en forma libre utilizar, aprovechar o explotar los bienes de dominio directo referidos al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resultando que la medida suspensiva del acto que se reclama se sigue en perjuicio al interés social o se contraviene disposición del orden público cuando, y viene ya la fracción XIII que estamos discutiendo.

"Nosotros sabemos que el párrafo cuarto del 27 constitucional corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de todos los minerales, sustancias que en betas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales, de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria.

"Habría que leer todo este párrafo del texto constitucional, pero nosotros queremos decir que de lo que resulta que se sigue en perjuicio del interés social o contravienen normas del orden público cuando se conceda la suspensión del acto reclamado que implique los bienes o recursos que se han señalado.

"Esto es, se pretende dejar al libre arbitrio del gobierno en turno para la utilización, aprovechamiento y explotación de los bienes de dominio directo. Esto es, el Estado fortalece su postura para seguir siendo operador de los capitales nacional y extranjero que se apropian de los recursos de la nación, recursos que corresponden al pueblo mexicano, a quien constitucionalmente se deposita la soberanía de este país.

"La serie de reformas que este Congreso ha aprobado con estruendo y aplausos de ustedes, corresponde a una política de Estado entreguista que



encabeza ..., a favor de una minoría que lucra con las necesidades de la población y que pretende encubrir con supuestas cruzadas contra el hambre, que eso primero los empobrecen y luego ya ahí les mandan las supuestas cruzadas.

"Nosotros no nos vamos a dejar engañar, ni el pueblo ni vamos a engañar a la población que dice representa este Poder Legislativo. Las ilegales concesiones para explotación de minería y próximamente en materia de hidrocarburos es imparable con las votaciones automáticas que se presentan, sin opción a una breve reflexión sobre la entrega de los bienes nacionales en perjuicio de las nuevas generaciones de este país.

"...

"El diputado Mario Sánchez Ruiz: Con el permiso de la Presidencia. compañeras y compañeros legisladores. Me corresponde argumentar a favor de la reserva para proponer una nueva redacción a la fracción XIII del artículo 129 del proyecto de nueva Ley de Amparo en los siguientes términos.

"Fracción XIII. Se vulnera el interés general al impedir u obstaculizar al Estado a la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes, dominios directos referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en aquellas condiciones que no estén vigentes por haber fenecido su término.

"La citada fracción propone que no se concederá la suspensión cuando se impide u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directos referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Quizá no se pensó que toda concesión legalmente otorgada concede a particulares el aprovechamiento de bienes públicos con fines de interés social y, en consecuencia, se impida al Estado su explotación directa.

"Por tanto, en un extremo –y como se expresará más adelante– por orden de ley se estaría dejando sin protección efectiva a concesionarios de bienes del dominio directo en todos los casos. Es decir, cuando haya justificación para



hacerlo y cuando no la haya, sin que el juez pueda analizar las particularidades y circunstancias de cada concesionario.

"Tal decisión representa un grave atentado contra el desarrollo económico nacional en materia de concesiones, en la explotación y tratamiento de aguas, recolección y disposición de basura, utilización de transportes en general, minas, gas, energía, telecomunicaciones, radio y televisión, etcétera, afectando el crecimiento económico, la competitividad del país, los empleos, la innovación tecnológica y el fortalecimiento de la democracia.

"Al respecto, como legisladores debemos tener presente que la explotación de los bienes del dominio directo como las aguas, los mineras del subsuelo, los hidrocarburos o el espectro radioeléctrico, es una cuestión de interés social, por lo que debemos procurar su explotación uniforme y que no se vea desalentada por la falta de certidumbre jurídica o interrumpida por actos indebidos de las autoridades y se niegue, por la ley de tramitación, un juicio de amparo con la garantía procesal de sus suspensión.

"Por lo anterior debe modificarse la fracción XIII del artículo 129 del proyecto de nueva Ley de Amparo a fin de no entorpecer una política pública que impulse el sector de las telecomunicaciones, minero, energético y de cualquier concesión sobre bienes de la nación, siendo necesario dotar de condiciones de seguridad, protección jurídica y competitividad, a la actividad económica para lograr un mayor desarrollo social y no entorpecerlo desde el ámbito legislativo.

"El desarrollo económico no es por decreto, sino a través de la generación de inversiones y de empleos. Por tanto, en materia tan importante para el desarrollo nacional, es necesario que el juicio de amparo siga tutelando de manera efectiva los derechos fundamentales, por lo que no se acepta que se vea la posibilidad de obtener la suspensión de actos reclamados de las autoridades.

"Una vez más reiteramos y enfatizamos que la suspensión del acto reclamado tiene como finalidad salvaguardar la integridad de la materia del juicio de amparo, teniendo en cuenta que si el juzgador no otorga suspensión, el acto o actos de las autoridades podrían seguirse realizando hasta consumarse de un modo irreparable, teniendo como consecuencia que el juicio quedaría sin materia, pues no habría acto de autoridad sobre el cual pronunciarse.



"En situaciones así el amparo se hace inútil y se niega a los mexicanos el acceso a la justicia efectiva y a los derechos garantizados en la Constitución y en los tratados internacionales.

"Con este tipo de medidas castigamos el desarrollo nacional se atenta contra principios de debido proceso como es la equidad procesal de las partes en cualquier juicio, ya que al negar la suspensión por ministerio de ley, se inclina inexorablemente la balanza de la justicia a favor de la autoridad y se impide a los jueces proteger la apariencia de buen derecho que garantiza la Constitución recientemente reformada, al efecto.

"Señoras y señores legisladores, nos han elegido para proteger los intereses de la nación, del desarrollo económico y no así los intereses de las autoridades. Es más, la intención de un sistema jurídico democrático es controlar los excesos de poder de las autoridades y es claro que negar la suspensión de los actos de las mismas es ir en contra de tales propósitos.

"Asimismo, es importante considerar los siguientes elementos de razonamiento para emitir un voto informado y ponderado de la ciudadanía.

"1. En caso de aprobarse el dictamen en sus términos, se permitiría al gobierno afectar indebidamente y de manera arbitraria al dejar a particulares sin el acceso debido a procesos en todos los actos relativos al uso de aprovechamientos de bienes de dominio directo, como son el agua, transportes públicos, autopistas, gas, telecomunicaciones por medio del espacio radio eléctrico, minas, entre otros, con independencia de si tienen apariencia de buen derecho, de si deja sin protección jurídica al particular y si la suspensión no afecta el interés social.

"2. La nueva redacción busca que no proceda la suspensión en concesiones cuyo término de vigencia haya fenecido y en aquellas que estén vigentes cuando, de concederse, se afecta el interés general, entendido como aquel beneficio que obtiene la colectividad del cual evidentemente se privaría de concederse la suspensión solicitada.

"Por tanto, solicito su voto a favor de aprobar la redacción propuesta para la fracción XII del artículo 129 del proyecto de ley en discusión. Es cuanto, señor presidente.



"...

"El diputado Alejandro Carbajal González: Con la venia, presidente, muchas gracias. El juicio de amparo es una institución de suma trascendencia. Ha sido incluso un referente a nivel internacional. De hecho me voy a permitir utilizar un término que planteó un diputado en la comisión: es una institución de exportación; la han replicado en diversos países, esta institución, este instrumento jurídico es el único mecanismo que tenemos los ciudadanos para poder hablarle al Estado de tú a tú, para poder bajarle de esa investidura de supra-subordinación y hablarle de tú a tú, de mandarle para efecto de que garantice el respeto a lo que hoy es conocido como los derechos humanos, los derechos fundamentales.

"Lamentablemente lo que estamos cometiendo el día de hoy con esta reforma, habrá que reconocer algunas virtudes, pero hay unos aspectos específicos que es un retroceso, es una involución, es un hecho de un plumazo de verdad desarmar una institución como lo dije, de carácter internacional.

"El negar la suspensión a todo lo relativo que comprende el artículo 27 constitucional, sabemos que ya trae toda una ruta, no es una ocurrencia, no lo han sacado de manera improvisada, esto lo están trabajando para efectos de esta ruta en función de las reformas de estructura en el ámbito de energía.

"El artículo 27 constitucional es justamente lo que nos salvaguarda, nos permite defendernos de esos actos de autoridad que son violatorios de las garantías o de los derechos fundamentales.

"Tenemos ejemplos clarísimos. Tenemos ejemplos tangibles en donde el Estado ha vulnerado la esfera jurídica de los particulares, de los ciudadanos. No menos, en el 2001 se expropiaron los ingenios azucareros por parte de ...

"Hasta 2010, 2011 –aunque haya esa expresión– justamente hasta 2011, es día que no se la ha indemnizado. Es momento en el cual no se les han reconocido sus derechos; es momento en el cual el derecho lo han pisoteado.

"Por ello es necesario que nosotros garanticemos una institución como el amparo y, sobre todo, lo que implica la suspensión, que es tan importante. Si bien



es cierto no resuelve el fondo del amparo, con una suspensión se puede impedir los efectos de un acto reclamado de irreparable solución.

"Es por ello que de nuestra parte, de manera estrictamente personal proponemos una redacción a través de la cual, en el último párrafo de la fracción XIII se establezca el órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo. Si una vez realizado un examen de proporcionalidad de los derechos en conflicto concluye que la negativa de la afectación al interés social es mayor.

"De esta manera podremos salvaguardar este conflicto de intereses para efecto de que la justicia de la unión ampare a todas y a todos aquellos ciudadanos que vean vulnerados sus derechos fundamentales, su esfera jurídica.

"...

"El diputado Ricardo Mejía Berdeja: Compañero presidente, compañeras y compañeros diputados, en un Estado constitucional y democrático de derecho, todas las personas tienen que tener las mismas obligaciones y los mismos derechos. El debate es si queremos un Estado democrático de derecho o si se usa facciosamente el derecho como un instrumento de control político.

"Este Congreso tiene la obligación de garantizar el estado de derecho y que las leyes que emitan no tengan como finalidad limitar derechos a ciertas personas y otorgar privilegios a otras.

"De acuerdo a John Locke, padre del liberalismo, el fin que se propone al elegir y autorizar a los miembros de la Legislatura, es que se hagan leyes y normas que sean salvaguarda y barreras para así limitar el poder y moderar el dominio de cada miembro o parte de la sociedad, que pueda tener sobre los demás.

"Los derechos fundamentales son primordialmente derechos de defensa frente al Estado, así como barreras y directrices para la actuación estatal. Esta propuesta de fracción XIII del artículo 129 nos parece que es una restricción al derecho de ampararse y obtener la suspensión provisional de los particulares. Con esta propuesta se restringe a los concesionarios que tienen bajo su





aprovechamiento o explotación bienes del dominio directo, referidos en el artículo 27 constitucional. Es decir, concesionarios de minas, del aire, del suelo y de las telecomunicaciones.

"En efecto, hay excesos que han cometido concesionarios, como las televisoras, que precisamente encumbraron al hoy presidente; sin embargo, debemos fortalecer las facultades regulatorias de las leyes y de los organismos como la Cofetel y la Comisión Federal de Competencia, pero no podemos por la vía de la limitación de derechos, caer en un régimen totalitario y discrecional.

"La reforma no solamente está planteando limitar el derecho de los grandes concesionarios, sino que se afecta a mineros, ejidatarios, a quienes tienen pozos, a particulares agrarios.

"Con el espantapájaros de ir por las televisoras, se está afectando a miles de particulares que tienen el derecho a ser concesionarios de bienes de la nación. Están poniendo a todos en el mismo saco. Sin la suspensión provisional, el daño será irreparable en la mayoría de los casos y se desnaturaliza la función primaria del amparo, que es defender contra actos de autoridad.

"Esta disposición permitirá que se ahonden los abusos contra ejidatarios con la expropiación de sus tierras, pues cuando se enteren del procedimiento de amparo ya habrá sobreseído. Esto es parte de todo el andamiaje de esta reforma.

"Por eso coincidimos con lo que ha dicho el diputado Ricardo Monreal, y también desde otras partes del espectro ideológico de esta Cámara, como el diputado Ricardo Anaya, del PAN.

"Se podrá argumentar que el juez tiene la discrecionalidad de determinar si es interés público o interés social, pero volvemos a caer en esa discrecionalidad que tanto daño le ha hecho a nuestro país.

"Por otro lado, en un artículo de esta reforma, que ya tenemos una reserva, el 192, se establece que el presidente de la república no podrá ser autoridad responsable o superior jerárquico, de esta manera cierran el círculo del autoritarismo,



no a la suspensión provisional para particulares y, por otro lado, el presidente de la república no es autoridad responsable. Eso es un Estado totalitario.

"Esta reforma nos parece una reforma chavista, que no aceptamos y que la impulsa el PRI y que parece desdecirse de sus políticas de antes.

"Concluyo, presidente. No vamos a aceptar este *big brother* discrecional. No caemos tampoco en el garlito o en la trampa con el espantapájaros de las televisoras, de llevarnos entre los pies a miles de particulares que tienen derecho a ser concesionarios, a miles de ejidatarios y a miles de propietarios agrícolas.

"Concluyo, presidente. Debemos apostar a la progresividad de los derechos humanos, no a limitarlos. Construir una sociedad de libertades en el que el único límite sea la ley, no la discrecionalidad, no el autoritarismo, no las mercedes, no los privilegios.

"Por eso proponemos que se elimine esta fracción XIII, del artículo 129, del proyecto que discutimos."

135. Agotada la discusión se procedió a la votación del artículo 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo, el cual se aprobó en los términos siguientes:

"El Presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra: Ábrase el sistema electrónico de votación para recibir la manifestación de la asamblea en relación a la fracción XIII del artículo 129.

"El Secretario diputado Fernando Bribiesca Sahagún: Ábrase el sistema electrónico de votación por cinco minutos para proceder a la votación del artículo 129, fracción XIII.

"(Votación)

"El Secretario diputado Fernando Bribiesca Sahagún: Cíérrese el sistema electrónico de votación. Señor presidente, 258 a favor, 11 abstenciones y 185 en contra."



136. Una vez culminado el proceso legislativo en el que se aprobó el 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, el dos de abril de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación dicha legislación, cuyo numeral 129, fracción XIII quedó redactado como sigue:

**"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:

"...

**"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."

137. Además, en la parte final del precepto legal en cita se estableció que: "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."

138. De esta relatoría se sigue que la intención del legislador al diseñar e incorporar a la Ley de Amparo el texto del artículo 129 transcrito, fue por un lado, dar mayor certeza a las partes en dicho juicio y, por otra, dotar a las personas juzgadoras de parámetros que guíen su resolución sobre la suspensión, mediante el repaso de las hipótesis en las que, de acuerdo con la ley, se actualiza una afectación al interés social, entre ellas la relativa a cuando 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.

139. Sin embargo, ni la exposición de motivos ni el debate aportan elementos que permitan aseverar cuál es el significado y alcance de la regla en examen.

140. En este contexto, acudiendo a los principios comunes de interpretación, puede afirmarse que la Ley de Amparo acoge como regla general, en sus



artículos 128 y 138, que corresponde al tribunal resolver si se reúnen o no los requisitos para otorgar la medida cautelar, para lo cual debe apreciar, caso por caso, las circunstancias presentes que permitan hacer la ponderación entre el orden público y el interés social, y la apariencia del buen derecho; y sólo por excepción, esta apreciación no es posible cuando el caso se encuentre subsumido en alguna de las hipótesis del numeral 129, supuesto en el cual el tribunal deberá estimar improcedente la medida a menos que advierta que esta decisión causaría mayor afectación al interés social.

141. En este sentido, el artículo 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo, es una regla de excepción. Sirve de apoyo a esta consideración, la tesis jurisprudencial 1a./J. 56/2015 (10a.) aludida en otra parte de esta ejecutoria, que se estima aplicable por analogía en su contenido substancial y cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

"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. El artículo 129 de la Ley de Amparo prevé hipótesis en las que se considera que la concesión de la suspensión sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público; sin embargo, esas hipótesis sólo son enunciativas, pues el juzgador tiene libertad de ponderar en qué otros supuestos puede perjudicarse el interés social o contravenirse disposiciones de orden público. Así, es en esa libertad en donde adquiere relevancia la apariencia del buen derecho, pues si el acto respecto del cual se solicita la suspensión es susceptible de suspenderse y no se encuentra en las hipótesis a que alude el artículo indicado, el juzgador, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, debe ponderar la apariencia del buen derecho que le 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. Lo anterior es así, porque esa obligación, derivada del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, busca maximizar la efectividad de la medida suspensiva en el juicio de amparo, pero sin dejar de lado el interés social. En consecuencia, no pueden establecerse reglas generales para determinar si debe o no hacerse dicha ponderación, pues la decisión que se tome al respecto depende del caso concreto, ya que 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; además, para que ese análisis hipotético 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, podrá ponderar finalmente su situación concreta frente al perjuicio que la medida cautelar puede ocasionar al interés social. Ahora bien, cuando el acto reclamado se vincula al pago de alimentos, el juzgador está obligado a analizar el caso en concreto con la finalidad de determinar si el acto reclamado: i) por sí solo, actualiza la hipótesis a que alude la fracción IX del artículo 129 citado; y, ii) actualiza alguna otra de las hipótesis a que alude el citado numeral. Si la respuesta es positiva, no cabe realizar la ponderación establecida en la fracción X del artículo constitucional referido, pues deberá negarse la suspensión del acto reclamado; pero si la respuesta es negativa, entonces el juzgador está obligado a realizar la ponderación de referencia para determinar si la ejecución del acto puede causar un perjuicio de difícil reparación al quejoso, al permitir el cobro de una pensión excesiva que no encuentra justificación con las necesidades de los acreedores alimentarios y la suspensión no los priva de recibir lo necesario para su subsistencia; o si por el contrario, con la suspensión de éste se seguirá un perjuicio al interés social que debe prevalecer sobre el aparente derecho del quejoso, porque de ejecutarse el acto reclamado se impedirá que los acreedores, en virtud de sus circunstancias particulares, reciban lo necesario para subsistir."

142. En la parte relativa de la ejecutoria se destacó que no basta que un asunto se relacione con el tema regulado en alguna de las fracciones del artículo 129 de la Ley de Amparo vigente, sino que es preciso que el supuesto se actualice plenamente; así se expuso en el siguiente fragmento:

"Como se advierte, las hipótesis en que el legislador considera que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, 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.



"Es en esa libertad que se concede al juzgador, en donde adquiere relevancia la apariencia del buen derecho.

"Esto es así, pues el artículo 138 de la Ley de Amparo, en lo conducente, establece lo siguiente:

"Artículo 138. Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social y, en su caso, acordará lo siguiente.'

"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 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.

"En consecuencia, la sola circunstancia de que el acto reclamado se vincule al pago de alimentos, no es suficiente para que el juzgador excluya de manera automática la posibilidad de hacer un análisis ponderado entre la apariencia del buen derecho y el interés social, pues no se debe perder de vista que el artículo



107 de la Constitución Federal, en su fracción X, indica que ello depende de la naturaleza del acto reclamado.

"Bajo estos términos, cuando el acto reclamado, se vincula al pago de alimentos, el juzgador está obligado a analizar cada caso en concreto, a fin de determinar, primero: i) si el acto reclamado en sí mismo, actualiza la hipótesis a que alude la fracción IX del artículo 129 de la Ley de Amparo; y, ii) si dicho acto actualiza alguna otra de las hipótesis a que alude el citado numeral. Si la respuesta es positiva, no cabe realizar la ponderación a que alude la fracción X del artículo 107 constitucional, pues atendiendo a lo dispuesto en el artículo 129 mencionado, inevitablemente deberá negarse la suspensión del acto reclamado, pero si la respuesta es negativa, entonces el juzgador está obligado a realizar la ponderación de referencia, a fin de determinar si la ejecución del acto puede causar un perjuicio de difícil reparación al quejoso, al permitir el cobro de una pensión excesiva que no encuentra justificación con las necesidades de los acreedores alimentarios y la suspensión no los priva de recibir lo necesario para su subsistencia; o si por el contrario, con la suspensión del mismo, se seguirá un perjuicio al interés social que debe prevalecer sobre el aparente derecho del quejoso, porque de ejecutarse el acto reclamado se impedirá que los acreedores, dadas sus circunstancias particulares, reciban lo necesario para su subsistencia.

"Esto, porque si bien, en la mayoría de los casos, la suspensión del acto reclamado que favorece a los acreedores alimentarios, no es dable de suspenderse, porque dicha medida cautelar les impediría recibir lo necesario, no se puede negar que existen casos excepcionales, en que dicha medida no produce ese efecto, por tanto, no se puede establecer de manera generalizada que cuando el acto reclamado se vincula al pago de alimentos, no cabe ponderar entre la apariencia del buen derecho y el perjuicio al interés social, pues ello dependerá de cada caso en concreto, máxime que el artículo 129, fracción X, de la Ley de amparo, sólo excluye ese análisis cuando la suspensión impida el pago de los mismos.

"Conforme a las anteriores consideraciones, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

"El artículo 129 de la Ley de Amparo prevé hipótesis en las que se considera que la concesión de la suspensión sigue perjuicio al interés social o se





contravienen disposiciones de orden público; sin embargo, esas hipótesis sólo son enunciativas, pues el juzgador tiene libertad de ponderar en qué otros supuestos puede perjudicarse el interés social o contravenirse disposiciones de orden público. Así, es en esa libertad en donde adquiere relevancia la apariencia del buen derecho, pues si el acto respecto del cual se solicita la suspensión es susceptible de suspenderse y no se encuentra en las hipótesis a que alude el artículo indicado, el juzgador, atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, debe ponderar la apariencia del buen derecho que le 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. Lo anterior es así, porque esa obligación, derivada del artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, busca maximizar la efectividad de la medida suspensiva en el juicio de amparo, pero sin dejar de lado el interés social. En consecuencia, no pueden establecerse reglas generales para determinar si debe o no hacerse dicha ponderación, pues la decisión que se tome al respecto depende del caso concreto, ya que 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; además, para que ese análisis hipotético 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, podrá ponderar finalmente su situación concreta frente al perjuicio que la medida cautelar puede ocasionar al interés social. Ahora bien, cuando el acto reclamado se vincula al pago de alimentos, el juzgador está obligado a analizar el caso en concreto con la finalidad de determinar si el acto reclamado: i) por sí solo, actualiza la hipótesis a que alude la fracción IX del artículo 129 citado; y, ii) actualiza alguna otra de las hipótesis a que alude el citado numeral. Si la respuesta es positiva, no cabe realizar la ponderación establecida en la fracción X del artículo constitucional referido, pues deberá negarse la suspensión del acto reclamado; pero si la respuesta es negativa, entonces el juzgador está obligado a realizar la ponderación de referencia para determinar si la ejecución del acto puede causar un perjuicio de difícil reparación al quejoso, al permitir el cobro de una pensión excesiva que no encuentra justificación con las necesidades de los acreedores alimentarios y la suspensión no los priva de recibir lo necesario para su subsistencia; o si por el contrario, con la suspensión de éste se seguirá un



perjuicio al interés social que debe prevalecer sobre el aparente derecho del quejoso, porque de ejecutarse el acto reclamado se impedirá que los acreedores, en virtud de sus circunstancias particulares, reciban lo necesario para subsistir."

143. Así, cabe afirmar que, primero, los supuestos del artículo 129 constituyen excepciones a las reglas en general que, como tales, deben ser de interpretación estricta, y que, además, sólo cobran aplicación si el supuesto se realiza plenamente, de modo que no basta que el asunto en examen guarde relación con alguna de sus hipótesis. Al respecto, la doctrina explica lo siguiente:<sup>83</sup>

"Ciertamente, la afirmación de que toda norma jurídica excepcional –*ius singulare*– no es susceptible de interpretarse extensivamente –y que su alcance no se extiende más allá del significado expreso de la misma–, ha tenido un valor de axioma jurídico en las sentencias de nuestros tribunales, en las investigaciones de nuestros juristas y aún en las cátedras.

"...

"Pero, por el contrario, es también obvio que en tales normas de excepción no cabe la analogía.

"...

"Pero, por el contrario, se rechaza en la doctrina la posibilidad de aplicar la analogía en normas que tengan el carácter de excepción a las reglas generales. Esta prohibición se funda en que si el intérprete pudiera aplicar por analogía esta clase de normas, vendría a usurpar la función del legislador, a quien compete privativamente valorizar las razones que aconsejan la introducción del *ius singulare*, y la denegación a los principios generales comunes del sistema legislativo."<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Es aplicable la tesis [A.]: 2a. LXIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, página 448. Reg. digital: 189723, de rubro siguiente: "DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS."

<sup>84</sup> LÓPEZ, de la Cerda Julio. *Las normas excepcionales pueden interpretarse extensivamente*, página 293 y 300–302. Consultable en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/escuela-nal-jurisprudencia/article/viewFile/20524/18430>



144. Sobre la interpretación estricta de las excepciones a las reglas en general, cabe invocar las siguientes tesis aisladas del Máximo Tribunal:

"LEYES, INTERPRETACIÓN DE LAS. Tratándose de oportunidades y medios de defensa, las disposiciones legales que se prestan a confusión deben interpretarse con amplitud favorable a los inculpados y no pretendiendo arrebatarles, mediante una estricta interpretación gramatical, los medios de defensa que tengan a su alcance."<sup>85</sup>

"LEYES DE EXCEPCIÓN. Las leyes que establecen excepciones, son de estricta interpretación, y, por tanto, no pueden aplicarse por analogía, a caso alguno no comprendido en ellas."<sup>86</sup>

"AMPARO, LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL, SON DE ESTRICTA INTERPRETACIÓN. El artículo 73 de la Ley de Amparo establece excepciones al estatuto general, relativo a que el juicio constitucional es la defensa idónea para combatir las violaciones a las garantías individuales que cometan las autoridades y como excepciones son de estricto derecho de tal manera que no se prestan a interpretaciones extensivas."<sup>87</sup>

"EXENCIONES FISCALES. INTERPRETACIÓN ESTRICTA DE LAS NORMAS QUE LAS ESTABLEZCAN. Las exenciones de carácter fiscal, por ser excepciones a la regla general de causación del impuesto respectivo, así como por virtud del principio jurídico de igualdad frente a la ley, deben ser interpretadas estrictamente conforme al artículo 11 del Código Fiscal de la Federación y restrictivamente según el artículo 11 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal."<sup>88</sup>

<sup>85</sup> Tesis [A.]: *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LVII, página 2005. Reg. digital: 331247.

<sup>86</sup> Tesis [A.]: *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XIX, página 754. Reg. digital: 282725.

<sup>87</sup> Tesis [A.]: *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXIII, página 2215. Reg. digital: 329557.

<sup>88</sup> Tesis [A.]: *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 23, Tercera Parte, página 55. Reg. digital: 239016.



"INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. LA REGULACIÓN ESTABLECIDA EN UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE APLICARSE POR ANALOGÍA CUANDO PREVÉ EXCEPCIONES A REGLAS GENERALES ESTABLECIDAS EN LA PROPIA NORMA FUNDAMENTAL. Como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para colmar una laguna o vacío legislativo en el Texto Constitucional únicamente debe acudir a aquellas disposiciones que por su naturaleza puedan aplicarse de manera extensiva, por lo que tratándose de disposiciones de aplicación estricta, como sucede en el caso de las normas que prevén excepciones, solamente podrán aplicarse a los supuestos para los que fueron creadas, sin que sea válida su aplicación analógica o por mayoría de razón, ya que de proceder en estos términos se dejaría de acatar la voluntad del Constituyente."<sup>89</sup>

"SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS EXCEPCIONES A LA RESTITUCIÓN INMEDIATA PREVISTAS EN EL CONVENIO DE LA HAYA DEBEN SER INTERPRETADAS DE MANERA ESTRICTA Y APLICADAS DE FORMA EXTRAORDINARIA. No obstante que la restitución inmediata del menor constituye la regla general para la protección de los menores sustraídos, esta Primera Sala advierte que todo el sistema previsto por el Convenio de La Haya tiene como eje rector el principio del interés superior del menor, por lo que resultó necesario admitir que el traslado de un niño puede en ocasiones estar justificado por razones objetivas relacionadas con su persona o con el entorno que le era más próximo. Por tanto, el propio Convenio reconoce ciertas excepciones extraordinarias a la obligación general asumida por los Estados contratantes de garantizar el retorno inmediato de los menores trasladados o retenidos de forma ilícita. Sin embargo, el margen de discrecionalidad que corresponde a la autoridad competente del Estado receptor para resolver la solicitud de sustracción debe quedar reducido a su mínima expresión debido a la obligación que sobre ella recae en la labor de determinación del interés superior del menor. Así, se ha dicho que el interés superior del menor debe girar en principio en torno a su inmediata restitución, a menos que quede plenamente demostrada alguna de las excepciones extraordinarias que se señalan en el propio Convenio, las cuales deben ser

<sup>89</sup> Tesis [A.]: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 13. Reg. digital: 174435.



interpretadas por los operadores jurídicos de la forma más restringida para garantizar su correcta aplicación y no hacer nugatorios los objetivos del Convenio."<sup>90</sup>

145. Con estas premisas, puede afirmarse que el supuesto en análisis, según el cual se afecta el orden público y el interés social si con la *suspensión se impide u obstaculiza 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*, debe entenderse referida a aquellos supuestos en que el Estado, al momento de dictar el acto o norma reclamado, realiza la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes del dominio directo, es decir, actúa en ejercicio de esas actividades, de manera que de concederse la suspensión se impediría u obstaculizaría ese ejercicio.

146. Sin embargo, en el caso examinado, el Estado no se encontraba utilizando, aprovechando o explotando los bienes de dominio directo, pues en uso de sus propias facultades constitucionales y legales, había autorizado, a través de concesiones, autorizaciones o permisos, la realización por parte de las empresas quejasas de las acciones de uso, aprovechamiento o explotación de los recursos mineros; de ahí que no se surta la hipótesis de afectación al orden público e interés social prevista en el numeral 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo que impide conceder la suspensión respecto de tales actos, en la medida en que el Estado no se ve impedido ni obstaculizado para utilizar, aprovechar o explotar tales recursos si previamente ya había otorgado, respecto de éstos, una concesión, autorización o permiso a particulares.

147. En efecto, como ya se examinó en otra parte de esta ejecutoria, el sexto párrafo del artículo 27 constitucional dispone que en el caso de los bienes a que se refieren los párrafos cuarto y quinto de la propia disposición, entre ellos los minerales, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, pero autoriza que la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, se realice mediante concesiones otorgadas de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

<sup>90</sup> Tesis [A.]: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1420. Reg. digital: 2008419.



148. En consonancia con esta disposición constitucional, la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 15, primer párrafo, establece que los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, los derechos regulados en la propia ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión,<sup>91</sup> mientras que los numerales 16 y 17, primer párrafo, de la misma legislación<sup>92</sup> disponen que las concesiones sobre bienes de dominio directo de la nación cuyo otorgamiento autoriza el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, se regirán por lo dispuesto en las leyes reglamentarias respectivas, en el entendido de que tales concesiones, permisos y autorizaciones sobre los bienes sujetos al aludido régimen de dominio público, no crean derechos reales, sino que simplemente otorgan frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.

149. De modo que aun cuando los minerales encuadren en la categoría de bienes sujetos al régimen de dominio público, es dable afirmar que el supuesto no se encuentra comprendido en la hipótesis de excepción, porque al dictarse las normas reclamadas, el Estado no se encontraba utilizando, aprovechando o explotando esos bienes dado que, como ya se dijo, previamente otorgó a las personas quejosas concesiones, autorizaciones o permisos para tal efecto y, en todo caso, aunque de manera regulada y temporal haya cedido, a través de tales actos su utilización, aprovechamiento o explotación, el Estado sigue conservando la potestad originaria de dominio directo sobre dichos bienes.

<sup>91</sup> **Artículo 15.** Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, los derechos regulados en esta Ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión."

<sup>92</sup> **Artículo 16.** Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente."

**Artículo 17.** Las concesiones sobre bienes de dominio directo de la Nación cuyo otorgamiento autoriza el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regirán por lo dispuesto en las leyes reglamentarias respectivas."



150. Además, como se verá a lo largo de esta ejecutoria, el objeto de las normas reclamadas no es encomendar al Estado la realización directa y por sí mismo de la utilización, aprovechamiento o explotación de los recursos mineros, con exclusión de los particulares, actualmente concesionarios, sino introducir modificaciones sustanciales en su regulación para preservar ciertos bienes y valores que el legislador estima deben prevalecer.

151. Y la fracción XIII del artículo 129 no se refiere al supuesto de cualquier modificación al régimen de regulación aplicable a los bienes del dominio público, de modo que no es aplicable en el presente caso.

152. Resuelta la cuestión anterior, procede examinar las normas reclamadas aclarando que para este análisis se considerarán como si fueran aplicables a las quejas, porque fueron reclamadas como autoaplicativas, sin que el ejercicio prejuzgue en modo alguno sobre este tema, en razón de que el estudio de tal cuestión es ajena a la materia de la presente contradicción.

### **Ley de Minería.**

#### **153. Artículo 10.**

La legislación anterior permitía la exploración y explotación de los minerales o sustancias indicadas en el artículo 4 de la ley de la materia y de las salinas (con excepción del litio y demás minerales declarados como estratégicos por el Estado), mediante concesiones otorgadas por la Secretaría de Economía; no obstante, con motivo de la reforma a este numeral, se eliminó de su primer párrafo la figura de la exploración.

El artículo 3o., fracciones I y II, de la actual Ley de Minería, define la exploración y la explotación de la siguiente forma:

**"Artículo 3o.** Para los efectos de la presente Ley se entiende por:

**"I. Exploración:** Las obras y trabajos realizados en el terreno con el objeto de identificar depósitos de minerales o sustancias, al igual que de cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan;

**"II. Explotación:** Las obras y trabajos destinados a la preparación y desarrollo del área que comprende el depósito mineral, así como los encaminados a desprender y extraer los productos minerales o sustancias existentes en el mismo."

En el Manual del inversionista,<sup>93</sup> publicado por la Secretaría de Economía, se explica que la exploración es la primera etapa del ciclo minero y que consiste en la búsqueda y evaluación de recursos minerales, con el objeto de encontrar un nuevo yacimiento mineral que pueda ser racionalmente aprovechable; además, se precisa que se trata de una etapa de alto riesgo de afectación patrimonial ya que los costos invertidos sólo se recuperarán en caso de concretarse la explotación minera, es decir, si una concesión llega a la etapa de producción.

En el Informe de Sostenibilidad 2023 de la Cámara Minera de México (CANIMEX),<sup>94</sup> las etapas del proceso minero se esquematizan como se muestra a continuación:



<sup>93</sup> Manual actualizado a noviembre de 2022, página dieciocho consultable en: [https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/mineria/manual\\_del\\_inversionista.pdf](https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/mineria/manual_del_inversionista.pdf)

<sup>94</sup> Página trece del informe. Consultable en <https://www.camimex.org.mx/packages/camimex/images/Informe-Sostenibilidad-2023-Camimex.pdf>





En el propio manual en cita se menciona que durante la etapa de exploración existen ciertas afectaciones al entorno como son: caminos de acceso, campamentos, patios de maniobra, plantillas de perforación, socavón, zanjas, entre otros,<sup>95</sup> lo cual revela que esta actividad tiene un impacto que podría redundar en una alteración al medio ambiente.

Como ya se evidenció en otra parte de esta ejecutoria, existe información sobre las consecuencias dañinas para el aprovechamiento debido del agua y el derecho a la salud que pueden estar asociadas a los trabajos de exploración; de ahí que pueda considerarse que la eliminación de esta actividad constituye una cuestión de orden público en tanto que la sociedad tiene interés en la protección al ambiente.

Sin embargo, la legislación reclamada no prohíbe los trabajos de exploración en sí mismos considerados, pues el propio precepto reserva a la secretaría del ramo dirigirlos y realizarlos a través de órdenes de exploración emitidas al Servicio Geológico Mexicano, lo cual es consistente con lo previsto en el artículo 10 Bis, que establece la posibilidad de realizarlos con o sin colaboración de los particulares. Su objetivo, por tanto, es excluirlos de las actividades permitidas a los concesionarios.

Podría afirmarse que la transformación de este régimen implica reservar al Estado el control absoluto de la exploración minera, lo que supone la posibilidad de disminuir de manera importante las afectaciones al medio ambiente, al agua y a la salud de las personas.

En este sentido, es aceptable considerar que la suspensión decretada en contra de esta disposición afecta el orden público y el interés social, pues la comunidad está interesada en la preservación de esos derechos.

Toca ahora considerar si existen elementos para estimar demostrada la apariencia del buen derecho.

---

<sup>95</sup> *Op. cit.* página diecinueve.



Importa recordar que en los asuntos de los cuales derivan los criterios contendientes, las personas quejasas acudieron como titulares de concesiones mineras otorgadas previamente a la entrada en vigor del artículo que se examina, conforme a las cuales estaban autorizadas a realizar los trabajos de exploración en términos del precepto vigente hasta antes de la reforma.

En este sentido, considerando, según ha quedado explicado, que la exploración es una de las fases iniciales en el proceso de la actividad minera, queda claro que la eficacia del texto reformado les depararía una grave afectación a su operación.

La información extraída del manual e informe citados en este apartado también pone de relieve que la exploración es una etapa de alto riesgo de afectación patrimonial porque los costos invertidos sólo se recuperan en caso de concretarse la explotación minera, es decir, si una concesión minera llega a la etapa de producción; que dada su naturaleza, esta etapa puede durar hasta veinte años y que de cada mil indicios de mineralización, cien se convierten en prospectos, diez llegan a exploración avanzada y únicamente uno se convierte en mina; entonces, se deduce que la exploración es una actividad que demanda la inversión de recursos económicos, con un alto riesgo de afectación patrimonial y a largo plazo, que las empresas mineras necesariamente realizan por ser la primera fase del ciclo minero.

Además, conviene considerar que entre los derechos defendidos por las personas quejasas se hallan los relativos a la seguridad jurídica, a la legalidad, a la irretroactividad de la ley (según la teoría de los derechos adquiridos) y a la confianza legítima.

Los principios de seguridad jurídica y legalidad encuentran fundamento en los artículos 14 y 16, primer párrafo, de la Carta Magna.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> **Artículo 14.**

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

**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



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.

"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)

---

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."



"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.' ..."

Tanto en el caso citado por el Máximo Tribunal en esta ejecutoria, como en otros,<sup>97</sup> 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,

<sup>97</sup> *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.



grupos y comunidades, de tal manera que éstos conozcan en todo momento su situación frente a la ley.

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.

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 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'."

En relación con este principio, el Pleno del Máximo Tribunal, al emitir el fallo del cual derivó la tesis jurisprudencial P./J. 50/2000,<sup>98</sup> 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.

<sup>98</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 813. Reg. digital: 192076, de rubro siguiente: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES."



Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el *Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú*,<sup>99</sup> 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."

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.

En íntima relación con el principio de seguridad jurídica se encuentra también el de irretroactividad de la ley tutelado por el artículo 14 constitucional cuando en su primer párrafo dice así:

**"Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

El objeto de este principio consiste, fundamentalmente, en limitar la actividad del poder público para evitar un perjuicio derivado del cambio en la normatividad, con transgresión a la esfera jurídica del particular.

Al analizar tal principio así como los derechos adquiridos, el Máximo Tribunal ha sido consistente al sostener que una ley es retroactiva *cuando vuelve al pasado para apreciar condiciones de legalidad de un acto o para modificar los efectos de un derecho ya realizado*, es decir, que *ataque derechos adquiridos*; así se desprende sus tesis aisladas de rubros: "RETROACTIVIDAD."<sup>100</sup> y

<sup>99</sup> *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.

<sup>100</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLIV, página 2088. Reg. digital: 383026.



"RETROACTIVIDAD."<sup>101</sup> que datan de la Quinta Época y de la identificada con el rubro siguiente: "RETROACTIVIDAD DE LA LEY."<sup>102</sup> de época más reciente, por mencionar algunos ejemplos.

En la diversa tesis aislada cuyo rubro dice: "RETROACTIVIDAD, TEORÍAS DE LA.",<sup>103</sup> el Alto Tribunal explicó que en esta materia existen teorías tales como la de los derechos adquiridos y las expectativas de derechos; los primeros que *surgen cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario*, mientras que las segundas son *una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado*. En el primer caso se realiza el derecho y entra al patrimonio y, en el segundo, el derecho está en potencia pero sin realizar una situación jurídica concreta ni formando parte del patrimonio.

En similares términos lo explicó en la tesis aislada cuyo rubro dice: "DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO, CONCEPTO DE LOS, EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LEYES."<sup>104</sup> y, a partir de la diferencia entre ambos conceptos, en la diversa tesis aislada 2a. LXXXVIII/2001,<sup>105</sup> de rubro siguiente: "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS.", puntualizó que sobre la premisa de que el derecho adquirido constituye una realidad, mientras que la expectativa de derecho corresponde al futuro, entonces si una ley o un acto concreto de aplicación no afectan derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho, no violan la garantía de irretroactividad de las leyes.

<sup>101</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LV, página 40. Reg. digital: 331741.

<sup>102</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 133-138, Primera Parte, página 191. Reg. digital: 232572.

<sup>103</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen CXXXVI, Primera Parte, página 80. Reg. digital: 257483.

<sup>104</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 145-150, Primera Parte, página 53. Reg. digital: 232511.

<sup>105</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, junio de 2001, página 306. Reg. digital: 189448.



Luego, al resolver el amparo en revisión 914/2002, en sesión de veintiuno de mayo de dos mil tres y que constituye uno de los precedentes de los que derivó la tesis jurisprudencial 1a./J. 50/2003,<sup>106</sup> cuyo rubro es: "GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD. CONSTRIÑE AL ÓRGANO LEGISLATIVO A NO EXPEDIR LEYES QUE EN SÍ MISMAS RESULTEN RETROACTIVAS, Y A LAS DEMÁS AUTORIDADES A NO APLICARLAS RETROACTIVAMENTE.", la Superioridad sentó que el principio de irretroactividad se orienta a proteger a las personas gobernadas tanto de la ley en sí misma y desde el inicio de su vigencia, como de su aplicación, en la medida que obliga al poder legislativo a no expedir leyes que resulten retroactivas y, a su vez, a las demás autoridades a que no las apliquen retroactivamente.

En esa línea, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 87/2004,<sup>107</sup> con rubro siguiente: "RETROACTIVIDAD DE LA LEY. ES DIFERENTE A SU APLICACIÓN RETROACTIVA." distinguió entre el análisis de la retroactividad de una ley y el de su aplicación retroactiva, el primer aspecto dijo, implica estudiar los efectos que una norma tiene sobre situaciones jurídicas definidas por una ley anterior o en relación con derechos adquiridos por las personas gobernadas con anterioridad a su entrada en vigor a fin de determinar si la nueva disposición los desconoce, y la segunda hipótesis se traduce en verificar si el acto concreto se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez sin afectar situaciones jurídicas definidas o derechos adquiridos con anterioridad a su entrada en vigor.

Cabe decir que en la tesis aislada P. VIII/2015 (10a.),<sup>108</sup> cuyo rubro indica: "RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.", el Alto Tribunal se refirió a las normas contenidas en la Constitución Federal que producen efectos sobre actos ocurridos con anterioridad a su entrada en vigor y definió que, por regla general, esta hipótesis no puede considerarse como una aplicación retroactiva que atente contra la seguridad jurídica porque acorde a la jerarquía de

<sup>106</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, septiembre de 2003, página 126. Reg. digital: 183287.

<sup>107</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 415. Reg. digital 181024.

<sup>108</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 357. Reg. digital: 2009818.





la Constitución, sus normas determinan el significado de las demás y tienen la capacidad de regular y modificar, permanente o temporalmente, actos o situaciones jurídicas ocurridas antes de su entrada en vigor, sea por disposición expresa de su texto o de los artículos transitorios, en tanto que sus reformas pueden operar sobre hechos o situaciones ocurridos hacia el pasado; aunado a que tratándose de las normas constitucionales, *no es posible hablar de derechos adquiridos, tanto porque el procedimiento de reforma regulado en su artículo 135 no prevé límites materiales, sino en su caso, solamente formales, como porque los medios de control constitucional que prevé no le son aplicables a sí misma por un principio de coherencia.*

En relación con el principio en examen, analizado en contextos vinculados con el tema de la actividad minera, la Superioridad ha emitido criterios como el plasmado en la tesis aislada de rubro: "METALES, BENEFICIO DE, RETROACTIVIDAD DEL DECRETO DE FECHA DE 21 DE DICIEMBRE DE 1943.",<sup>109</sup> en la cual concluyó que la aplicación de ese decreto a empresas mineras que habían venido operando sus plantas de beneficio de metales sin necesidad de una concesión –porque la ley no exigía ese requisito–, es un caso de retroactividad de la ley pues al establecer que todas las plantas de beneficio requerirían el otorgamiento de concesiones, aun aquellas que de acuerdo con las leyes anteriores no lo necesitaban, se les priva de un derecho que ya habían adquirido. El contenido de la tesis en cita es el siguiente:

"METALES, BENEFICIO DE, RETROACTIVIDAD DEL DECRETO DE FECHA DE 21 DE DICIEMBRE DE 1943. Conforme a las tesis establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la retroactividad de la ley, si una empresa minera ha venido operando sus plantas de beneficio de metales, sin necesidad de obtener concesión alguna sobre el particular, porque ninguna ley exigía tal requisito, es indudable que tenía ya adquirido el derecho sobre el particular, y en estas condiciones al establecer el decreto de 31 de diciembre de 1943, que todas las plantas de beneficio requerirían el otorgamiento de concesiones, aun aquellas que de acuerdo con las leyes anteriores, no necesitaban legalmente tal

<sup>109</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXXXIII, página 2212. Reg. digital: 322741.



requisito, se está en presencia de un caso típico de la retroactividad de la ley, porque se priva a la citada empresa de un derecho adquirido que había entrado en su patrimonio, pues se modifica la situación jurídica en que se encontraba."

En otro orden de ideas, sobre la confianza legítima el Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 894/2015, en sesión de cinco de octubre de dos mil dieciséis, que constituye uno de los precedentes por el cual se integró la tesis de jurisprudencia 2a./J. 103/2018 (10a.),<sup>110</sup> de rubro: "CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD.", sentó que se trata de un principio por virtud del cual en el caso de que la actuación de los poderes públicos haya creado en una persona interesada confianza en la estabilidad de sus actos, éstos no pueden modificarse de forma imprevisible e intempestiva, salvo el supuesto en que así lo exija el interés público.

En su ejecutoria se refirió a los orígenes de este principio y a algunos fallos dictados por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y por el Tribunal Constitucional de España, para sostener que el principio de confianza legítima se entiende como una manifestación del de seguridad jurídica porque se vincula directamente con la relación suscitada entre la autoridad y la persona gobernada, es decir, entre los intereses públicos y los particulares.

En esa línea acotó que es una manifestación del diverso principio de seguridad jurídica en su faceta de interdicción o prohibición de la arbitrariedad o del exceso, el cual, tratándose de actos administrativos brinda *tutela a las expectativas razonablemente creadas, en favor de las personas gobernadas, a partir de las acciones y omisiones del Estado, las cuales hayan generado en el particular la estabilidad de cierta decisión de la autoridad, a partir del cual haya ajustado su conducta, pero que con motivo de un cambio súbito e imprevisible, se vea quebrantada esa expectativa.*

Así, al estudiar si respecto de esta clase de actos se ha trasgredido el principio de confianza legítima debe ponderarse entre los intereses públicos o

<sup>110</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 847. Reg. digital: 2018050.



colectivos frente a los interés particulares dado que el acto podrá modificarse ante una imperante necesidad del interés público.

Sin embargo, en la propia ejecutoria esclareció que respecto de actos legislativos, el principio de confianza legítima debe invocarse bajo la perspectiva de irretroactividad de las normas consagrada en el ya citado artículo 14 constitucional "pues tutelar meras expectativas de derecho contra los actos legislativos ... equivaldría a la petrificación o congelación del derecho, a su inmovilización total o parcial y el consecuente cierre definitivo a los cambios sociales, políticos o económicos, lo cual sería contrario al Estado de derecho democrático y a la facultad que, en éste, tiene el legislador de ajustar la norma a las cambiantes necesidades de la sociedad y de la realidad."

Las consideraciones acerca de la aplicación del principio en examen respecto de actos administrativos y legislativos quedaron recogidas respectivamente en la tesis aislada 2a. XXXVIII/2017 (10a.),<sup>111</sup> y en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 4/2020 (10a.),<sup>112</sup> las cuales llevan por rubros los siguientes: "CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS." y "CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS LEGISLATIVOS."

Cabe decir que siguiendo esas líneas, el Máximo Tribunal ha estudiado casos concretos como los amparos en revisión 230/2018<sup>113</sup> y 1014/2016<sup>114</sup> en los cuales abordó el estudio del principio de confianza legítima y concluyó que en ninguno de los asuntos se vulneraba porque, en el primero, no existe a favor de

<sup>111</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1386. Reg. digital: 2013882.

<sup>112</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 869. Reg. digital: 2021455.

<sup>113</sup> El tema de estudio se relacionó la facultad de la Comisión Reguladora de Energía para que, en su carácter de órgano regulador, emita la normativa que estime oportuna para dar aplicabilidad a los mandatos constitucionales y legales sobre ventas de primera mano de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos.

<sup>114</sup> Eliminación del régimen de consolidación fiscal y el esquema de salida correspondiente, previsto en el artículo noveno, fracciones XV y XVIII, de las disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del 1 de enero de 2014, en relación con los artículos 71 y 71-A de dicha ley vigente hasta el 31 de diciembre de 2013.



las personas quejosas un derecho adquirido para que el modelo constitucional y legal económico permanezca estático y en esa medida no se emitan normas en la materia; mientras que en el segundo, estimó que dentro del régimen de consolidación fiscal tampoco podía considerarse que las sociedades controladoras tuvieran un derecho adquirido para continuar tributando conforme al régimen especial una vez abrogada la ley que lo contenía, ni albergar esperanza alguna de que aquél permanecería hacia el futuro, situación que, en todo caso, sólo entrañaría una expectativa de derecho que no se materializó en la esfera jurídica de dichas sociedades.

De las ejecutorias emitidas al resolver los asuntos en cita surgieron las tesis aisladas 2a. LXXVIII/2018 (10a.)<sup>115</sup> y 1a. LII/2019 (10a.),<sup>116</sup> de rubros siguientes: "HIDROCARBUROS. LOS ARTÍCULOS 81, FRACCIÓN VI, 82 Y DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE CONFIANZA LEGÍTIMA." y "RENTA. LA ELIMINACIÓN DEL RÉGIMEN DE CONSOLIDACIÓN FISCAL Y EL ESQUEMA DE SALIDA CORRESPONDIENTE PREVISTO EN LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA."

La exposición sobre los derechos a la seguridad jurídica, a la legalidad, a la irretroactividad de la ley (derechos adquiridos) y a la confianza legítima, pone en evidencia la existencia de elementos para considerar actualizada la apariencia del buen derecho en favor de las personas quejosas solicitantes de la medida cautelar.

En efecto, a partir del examen que precede se estima constatado que vienen en defensa de buenos derechos y que, con base en su análisis preliminar, puede descartarse que se trate de pretensiones frívolas o carentes de razonabilidad.

Llegado a este punto en que se encuentran colmados los dos extremos previstos en el artículo 138 de la Ley de Amparo, se estima que frente al orden

<sup>115</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 57, Tomo I, agosto de 2018, página 1244. Reg. digital: 2017676.

<sup>116</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo II, junio de 2019, página 1027. Reg. digital: 2020142.



público y el interés social que persigue la norma reclamada, 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 su ejecución y, en cambio, existe peligro en la demora dado que es posible aseverar que la eficacia de las normas examinadas podría causar de manera inmediata una afectación o interferencia grave a los derechos y principios defendidos por las personas quejasas.

No se advierte urgencia de ejecutar la disposición en análisis pues si bien, como ya se dijo, su finalidad es excluir los trabajos de exploración de las actividades permitidas a los concesionarios en aras de disminuir las afectaciones que derivado de aquéllos se causan al medio ambiente, al agua y a la salud de las personas, lo cierto es que en materia de minería, la legislación anterior no sólo autorizaba esta actividad, sino que además la regulaba en una pluralidad de preceptos, estableciendo por ejemplo, en el numeral 39 de la entonces Ley Minera que los concesionarios deben de procurar, en el desarrollo de la exploración, el cuidado del medio ambiente y la protección ecológica, de conformidad con la legislación y la normatividad de la materia, lo que se constata con su reproducción:

**"Artículo 39.** En las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias, los concesionarios mineros deberán procurar el cuidado del medio ambiente y la protección ecológica, de conformidad con la legislación y la normatividad de la materia."

Y, en consonancia con el interés de proteger los derechos en mención frente a las consecuencias de la exploración existe también la norma oficial mexicana NOM-120-SEMARNAT-2020 que establece las especificaciones de protección ambiental para las actividades de exploración minera directa, en zonas agrícolas, ganaderas o eriales y en zonas con climas secos y templados en donde se desarrolle vegetación de matorral xerófilo, bosque tropical caducifolio, bosques de coníferas o encinos.<sup>117</sup> La parte conducente de su único considerando y del apartado denominado Introducción, son del tenor siguiente:

<sup>117</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de noviembre de dos mil veinte y consultable en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5604714&fecha=11/11/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604714&fecha=11/11/2020#gsc.tab=0)



## "CONSIDERANDO

"Que los efectos negativos que sobre el ambiente, el equilibrio ecológico y los recursos naturales que pueden ocasionar las obras o actividades de exploración minera directa, requieren regularse a través de una norma oficial mexicana.

"Que la presente Norma Oficial Mexicana se emite para prevenir afectaciones ambientales generadas por las obras y actividades de exploración minera directa que perjudiquen el equilibrio de los ecosistemas y para estimular o inducir a los agentes económicos a reorientar sus actividades protegiendo el ambiente.

"Que con fecha 13 de marzo de 2012, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Norma Oficial Mexicana NOM-120-SEMARNAT-2011, Que establece las especificaciones de protección ambiental para las actividades de exploración minera directa, en zonas agrícolas, ganaderas o eriales y en zonas con climas secos y templados en donde se desarrolle vegetación de matorral xerófilo, bosque tropical caducifolio, bosques de coníferas o encinos.

"Que de conformidad con el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, las normas oficiales mexicanas deben ser revisadas cada 5 años a partir de la fecha de su entrada en vigor, razón por la cual, durante el año 2017 se sometió a dicho proceso la Norma Oficial Mexicana NOM-120-SEMARNAT-2011, derivado del cual se determinó su modificación.

"...

"Que derivado de la consulta pública del Proyecto de Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-120-SEMARNAT-2011, se realizaron las siguientes modificaciones:

"Que la profundidad a la que se realizan las obras de exploración minera directa suelen superar el nivel freático, por lo que se incorporan medidas de control para prevenir la contaminación a los cuerpos de agua subterráneos.



"Que la condición de biodegradabilidad de los insumos que se utilizan durante la barrenación es difícil de comprobar y no garantiza inocuidad en el ambiente, por lo que se sustituye esa condición por la de no toxicidad.

"Que durante el mismo periodo, la entonces manifestación de impacto regulatorio, ahora análisis de impacto regulatorio, del citado Proyecto de Modificación, estuvo a disposición del público para su consulta en el domicilio antes señalado, de conformidad con el artículo 45 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

"Que los comentarios recibidos durante la consulta pública fueron analizados por el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales, realizándose las modificaciones procedentes al instrumento normativo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 33 del Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

"Que la respuesta a los comentarios recibidos durante el periodo de consulta pública fue publicada el 20 de octubre de 2020, en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 47, fracción III de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

"Que habiéndose cumplido el procedimiento establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización para la elaboración de normas oficiales mexicanas, el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales aprobó la presente Norma Oficial Mexicana como definitiva, durante la celebración de su Segunda Sesión Ordinaria de fecha 17 de septiembre de 2020.

"Con fundamento en el artículo 28, fracción II, inciso d) del Reglamento de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, el año de la clave de esta Norma Oficial Mexicana cambia a 2020, debido a que el instrumento regulatorio se presentó ante el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales para aprobación en el presente año.

"Por lo expuesto y fundado he tenido a bien expedir la siguiente:



"...

## "Introducción

"La exploración minera es la primera fase de cualquier desarrollo de recursos minerales. Es una actividad que puede ocurrir sobre una misma área varias veces en el transcurso de los años. No existe un área que se pueda considerar totalmente explorada, pues los cambios económicos y los avances tecnológicos propician que áreas ya estudiadas se abran nuevamente a la investigación de sus recursos potenciales.

"Las técnicas ocupadas en la fase inicial de la exploración son generalmente remotas o no intrusivas y se van intensificando a medida que la exploración avanza hasta incorporar actividades que pudieran ocasionar impactos ambientales negativos.

"Esta Norma Oficial Mexicana incorpora especificaciones de protección ambiental que se deben cumplir durante la exploración minera directa cuando se realiza en las condiciones de clima y lugar que se indican en la presente Norma Oficial Mexicana.

## "1. Objetivo y campo de aplicación

"Esta Norma Oficial Mexicana establece las especificaciones de protección ambiental para realizar actividades de exploración minera directa, exceptuando la exploración por minerales radiactivos y las que pretendan ubicarse en áreas naturales protegidas y en sitios bajo alguna categoría de conservación, derivados de instrumentos internacionales de los cuales México forme parte.

"Es de observancia obligatoria para quienes sean responsables del proyecto.

"Las disposiciones de esta Norma Oficial Mexicana, serán aplicables a aquellos proyectos de exploración minera directa que se lleven a cabo en zonas agrícolas, ganaderas o eriales y en zonas con climas secos y templados en





donde se desarrolle vegetación de matorral xerófilo, bosque tropical caducifolio, bosques de coníferas o encinos.

"El contenido de esta Norma Oficial Mexicana no exime de la presentación de los trámites que se requieran, de conformidad con la legislación federal aplicable. ..."

De este modo, la previsión en ley y en normas oficiales mexicanas de regulaciones a la actividad de exploración minera como las antes precisadas robustece la consideración en torno a la ausencia de elementos para estimar urgente la ejecución de la medida; máxime que aunque esta medida supone la posibilidad de disminuir de manera importante la afectación a los derechos ya mencionados, no se cuenta con evidencia de que incidirá en ello de manera cierta e inmediata.

No sobra decir que en el segundo párrafo de la disposición en cita (artículo 10 de la Ley de Minería), como parte de la reforma, se encomendó a la Secretaría de Economía la dirección de la exploración del territorio nacional, a través de órdenes de exploración emitidas al Servicio Geológico Mexicano y se previó la creación de un órgano deliberativo que coadyuve con aquélla en la definición de la política de exploración; además, los párrafos cuarto y quinto también fueron reformados pero sólo para sustituir, en el párrafo cuarto, la expresión "podrán establecerse" por la diversa "se pueden declarar" y, en el párrafo quinto, el término "decreto de incorporación", por "decreto de declaración".

Sin embargo, se entiende que la conclusión alcanzada puede hacerse extensiva a estas porciones normativas, pues están íntimamente vinculadas con las ya analizadas y no aportan elementos adicionales que revelen la urgencia de su ejecución, por las razones ya expuestas en párrafos precedentes.

En esta línea, se colige que se satisfacen los requisitos para conceder la suspensión provisional respecto del artículo 10 de la Ley de Minería.

#### 154. **Artículo 10 Bis.**

En la iniciativa presentada por el grupo parlamentario de Morena, citada en otra parte de esta ejecutoria, se expuso como finalidad de la adición de este



numeral incrementar las posibilidades de explotación de minerales o sustancias susceptibles de aprovechamiento en un lote no asignado o concesionado y, como vía para alcanzar ese fin, se propuso prever que la persona con información al respecto pudiera presentarla a la Secretaría de Economía para que ésta determinara la conveniencia de ordenar al Servicio Geológico Mexicano la exploración, en el entendido de que si durante la exploración se advertía la existencia de minerales o sustancias que pudieran ser objeto de concesión, los particulares tendrían derecho a obtener la concesión si ofrecen, al menos, el noventa por ciento de la propuesta más alta y cumplen con todos los requisitos para obtenerla.

De esta relatoría se sigue que la concesión de la medida cautelar no es contraria al orden público o al interés social, porque el incremento de la actividad de explotación o la posibilidad de que la exploración se realice a través de un convenio celebrado por el Servicio Geológico Mexicano con la persona que proporcione información sobre la probable existencia de un lote no asignado o concesionado, no se traducen en un beneficio actual y presente para la población o para la preservación de los derechos humanos a la salud, al medio ambiente y al agua.

Visto el resultado alcanzado, es innecesario examinar la apariencia del buen derecho.

A partir de estas premisas se estiman satisfechos los requisitos para conceder la suspensión provisional respecto de la aplicación del artículo 10 Bis de la Ley de Minería.

#### 155. **Artículo 11, fracción I.**

Como ocurrió con el artículo 10 de la ley que se analiza, la reforma a este precepto consistió fundamentalmente en la eliminación de la referencia a la exploración en el texto legal.

En particular, en este numeral se dejó de considerar legalmente capacitadas para ser titulares de concesiones mineras a las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, cuyo objeto social se refiera a la exploración,



conservando únicamente esa consideración respecto de aquellas que tengan como objeto social la explotación.

Dado que las personas quejosas acudieron como titulares de concesiones mineras otorgadas previamente a la entrada en vigor del artículo que se examina, es posible que tengan incluido en su objeto social las actividades de explotación minera, pues la ley anterior comprendía a las sociedades cuyo objeto social era la exploración y la explotación, sin hacer distinción alguna.

Siguiendo la línea argumentativa del estudio realizado al numeral 10 de la legislación en cita, que se refiere al mismo tema, se estiman satisfechos los requisitos para conceder la suspensión provisional respecto de la aplicación del artículo 11, fracción I, de la Ley de Minería, en el entendido de que esta suspensión sólo beneficia a titulares de las concesiones y a quienes hubieran formulado su solicitud con anterioridad a la entrada en vigor del decreto reclamado, no así a futuros aspirantes.

#### 156. **Artículo 14, fracción IX.**

La prohibición de concesionar áreas de terreno ubicadas o comprendidas en áreas naturales protegidas, que quedó establecida en la fracción IX de este precepto, es de orden público e interés social pues por su relevancia en materia ambiental es imperativo preservarlas y evitar su deterioro a consecuencia de la actividad humana.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente las define en su artículo 3o., fracción II, de la forma siguiente:

**"Artículo 3o.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

"...

**"II.** Áreas naturales protegidas: Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes



originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley."

Así cobra sentido que legislaciones como la Ley de Minería, que en el caso se analiza, prohíba concesionar en terrenos ubicados en esta clase de áreas, lo cual además es compatible con la finalidad del decreto que contiene la reforma respectiva, pues como ya se ha visto, se orienta a proteger el derecho a un medio ambiente sano, así como los diversos a la salud y al agua previstos a nivel constitucional en favor de todas las personas.

Importa aclarar que esta disposición, desde luego, por sí misma, no causa afectación a los titulares de las concesiones ya otorgadas, pero sí puede causar afectación a los derechos defendidos por las quejas en los casos examinados por los tribunales, pues si bien acudieron como titulares de concesiones ya otorgadas, algunas también lo hicieron en su calidad de solicitantes en procedimientos en trámite a la entrada en vigor de esta legislación.<sup>118</sup>

Sin embargo, la defensa de los derechos que hacen valer, en este supuesto, no alcanza a demostrar una apariencia del buen derecho de mayor peso que la afectación que sufriría la colectividad en materia ambiental, por la destrucción o alteración que la explotación minera causa en áreas naturales protegidas.

En el artículo ¿Cuándo se protegerán las áreas naturales protegidas de la minería?,<sup>119</sup> del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, contiene la reflexión acerca de que aun cuando estas áreas se diseñaron para salvaguardar la flora y la fauna, los servicios ambientales y los recursos naturales de los ecosistemas representativos del país, en ellas se ha permitido la operación de la minería –que de conformidad con la ley de la materia, es una actividad preferente sobre cualquier otro uso del terreno por ser

<sup>118</sup> Recurso de queja 355/2023.

<sup>119</sup> Publicado el 10 de junio de 2022 y consultable en <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/cuando-se-protegeran-las-areas-naturales-protegidas-de-la-mineria/>



considerada de utilidad pública– incluso en sitios emblemáticos como el primer Parque Nacional Los Mármoles, la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca y la Reserva de la Biósfera Sierra Gorda de Guanajuato, entre otras;<sup>120</sup> la cual resulta incompatible con la conservación de aquéllas y la de la biodiversidad que albergan porque es una actividad altamente destructora y contaminante, cuyos impactos son de muy largo alcance pues *los residuos peligrosos de la minería se acumulan en presas de jales que quedan abandonados y representan un riesgo constante de contaminación del suelo, agua y aire, lo cual impacta fuertemente la salud de las poblaciones cercanas y propuesto, a la flora y fauna que pretenden proteger las ANP.*

De los datos plasmados en el propio artículo se conoce que:

- De las 585 presas de jales de la industria minera identificadas por la Secretaría de Medio Ambiente, 65 presas (11 %) se encuentran ubicadas dentro de 17 Áreas Naturales Protegidas (ANP).

- Existen 157 presas de jales ubicadas a una distancia de entre 1 y 5 km de diversas áreas naturales protegidas del país.

- La Secretaría de Economía ha otorgado concesiones mineras en 2.39 millones de hectáreas supuestamente protegidas, una superficie equivalente a la del Estado de México.

Esta relatoría hace patente que la minería tiene un impacto destructor y contaminante que afecta la biodiversidad albergada en las áreas naturales protegidas, lo que atenta contra el derecho a un medio ambiente sano, al agua y a la salud que la norma busca proteger.

---

<sup>120</sup> El artículo 6 de la Ley Minera en su texto previo a las reformas de ocho de mayo de dos mil veintitrés que eliminaron ese carácter, así lo establecía: "**Artículo 6o.** La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades."



En tal escenario se impone además, el deber de observar el principio de prevención que se fundamenta en el conocimiento sobre que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente, como en el caso ocurre.

Sobre este último punto, no sobra decir que al resolver el amparo en revisión 307/2016, en sesión de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, el Máximo Tribunal explicó que el principio de prevención se fundamenta en el conocimiento sobre que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente, mientras el principio de precaución opera ante la incertidumbre sobre dicho riesgo. Así, estableció que la diferencia sustancial entre ambos principios es la certeza que se tiene en relación con el riesgo, pues en el caso de la precaución se demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa, en cambio, conforme al principio de prevención existe certeza respecto del riesgo.

En similares términos quedó explicado en la tesis jurisprudencial 1a./J. 11/2022 (11a.),<sup>121</sup> cuyo rubro y texto dicen lo siguiente:

"DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. DIFERENCIA ENTRE LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y DE PRECAUCIÓN.

"Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que no se había garantizado, bajo el estándar más alto de protección, su derecho humano a un medio ambiente sano. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que dos de los principios rectores del derecho humano al medio

<sup>121</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 12, Tomo II, abril de 2022, página 840. Reg. digital: 2024374.



ambiente sano son el de prevención y el de precaución, los cuales, si bien están estrechamente relacionados, encuentran diferencias puntuales entre sí.

"Justificación: El derecho ambiental se fundamenta en diversos principios que, atendiendo al reciente desarrollo de esta rama del derecho, resultan fundamentales para guiar la actividad jurisdiccional. Uno de ellos es el principio de precaución, conforme al cual, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, resulta necesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental. Por otra parte, el principio de prevención establece que los Estados deben usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción causen daños significativos al medio ambiente, ya sea dentro o fuera del territorio del Estado de origen. En este sentido, es posible distinguir entre el principio de prevención y el de precaución, pues el primero se fundamenta en el conocimiento acerca de que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente, mientras que el segundo opera ante la incertidumbre sobre dicho aspecto. Esto es, la diferencia sustancial entre ambos principios es la certeza que se tiene en relación con el riesgo, pues en el caso de la precaución se demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa, en cambio, conforme al principio de prevención, existe certeza respecto del riesgo."

Por tanto, no se cumplen los requisitos para conceder la suspensión provisional respecto del artículo 14, fracción IX, de la Ley de Minería, pues por encima de la apariencia del buen derecho de las personas solicitantes, debe prevalecer el orden público y el interés social perseguidos por la norma reclamada.

#### 157. **Artículo 19, fracciones I, V y VII.**

En consonancia con la reforma a los artículos 10 y 11, fracción I, de la ley de la materia, la realizada a las fracciones I y V del numeral 19 consistió en suprimir de su texto la referencia a la exploración.

En la fracción I se dejó de prever como derecho de las personas titulares de una concesión minera, el de realizar obras y trabajos de exploración dentro



de los lotes mineros, conservando sólo su derecho a realizar los de explotación, pero se limitó la explotación de minerales o sustancias específicas, lo cual es consistente con lo dispuesto en el artículo 27, fracción XVI, de la misma legislación que impone a los concesionarios el deber de dar aviso de forma inmediata a la secretaría, cuando durante el desarrollo de las actividades mineras adviertan la presencia de otros minerales o sustancias no autorizadas en su título de concesión y, en su caso, entregarlos a dicha dependencia.

La reforma de estas disposiciones encuentra sentido en la intención de los autores de las iniciativas de fortalecer el dominio directo de la nación sobre sus recursos mineros y el control del Estado sobre su aprovechamiento.

Sin embargo, aun cuando la sociedad, en efecto, puede estar interesada en que la riqueza del suelo y del subsuelo sea debidamente aprovechada en beneficio general y no en beneficio de unos cuantos, lo cierto que, en este aspecto, debe prevalecer la apariencia del buen derecho existente en favor de las personas quejasas, que acudieron al juicio como titulares de concesiones o solicitantes de concesiones que no estaban sujetas, al menos expresamente en términos de los textos anteriores, a la limitación de explotar sólo los minerales específicamente previstos en los títulos de concesión, sino a la de realizar las obras y trabajos dentro de los lotes mineros respecto de los cuales tuvieran la concesión, sobre todo considerando que no se advierte que el interés de la sociedad exija la ejecución urgente de la norma reclamada.

Como se explicó en otra parte de esta ejecutoria, la actividad atinente a la exploración se suprimió del texto de la norma en análisis.

La legislación anterior sí la autorizaba y además la regulaba en una pluralidad de preceptos –entre ellos, el numeral 39 antes citado– que estaban orientados específicamente a proteger derechos como el relativo a un medio ambiente sano y, que imponían a los concesionarios el deber de procurar, en las actividades de exploración, el cuidado del medio ambiente y la protección ecológica. De similar manera, la norma oficial mexicana NOM–120–SEMARNAT–2020 establece las especificaciones de protección ambiental para las actividades de exploración minera directa en distintas zonas.





Con la previsión en dicha legislación y en la norma oficial mexicana citada, que establecen regulaciones a la actividad de exploración minera orientadas a preservar los derechos que el autor de la norma buscó proteger, se robustece la conclusión sobre que no resulta urgente la ejecución de la medida de que se trata.

Por tanto, se cumplen los requisitos para conceder la suspensión solicitada respecto del artículo 19, fracción I.

En la fracción V se eliminó el derecho a aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración de los minerales o sustancias que se obtengan, subsistiendo únicamente el de aprovechar esas aguas para la explotación y beneficio;<sup>122</sup> además se incorporó como condicionante de este derecho dar aviso a la Comisión Nacional del Agua y pagar los derechos correspondientes.

En relación con la inclusión de dar aviso a la Comisión Nacional del Agua y pagar los derechos correspondientes, como condición para ejercer el derecho a aprovechar las aguas en mención, en la iniciativa del grupo parlamentario de Morena se precisó que no era viable eliminar el derecho de las personas titulares de una concesión para aprovechar esta clase de agua, pues son de aquellas que necesariamente deben extraerse para permitir la realización de obras y trabajos de exploración y explotación minera, pero se planteó que lo procedente era entonces permitir su obtención mediante el aviso correspondiente y el pago del derecho respectivo mediante la medición que llevara a cabo la citada comisión.

Para ser consistentes con lo expuesto respecto del derecho de las concesionarias mineras a realizar trabajos de exploración, se estima que aun considerando el evidente interés social y orden público existentes en el debido

---

<sup>122</sup> En el artículo 3, fracción III, de la Ley de Minería se define beneficio como: "*los trabajos para preparación, tratamiento, fundición de primera mano y refinación de productos minerales, en cualquiera de sus fases, con el propósito de recuperar u obtener minerales o sustancias, al igual que de elevar la concentración y pureza de sus contenidos.*"



aprovechamiento del agua y de la necesidad de privilegiar su uso para el consumo humano y el uso doméstico, se reúnen los requisitos para conceder la suspensión respecto de esta disposición, dado que, de acuerdo con lo expuesto, no fue intención del legislador prohibir el uso de aguas de laboreo, sino reformar esta disposición sólo para hacerla congruente con aquellas que eliminan la posibilidad de que la persona concesionaria realice labores de exploración.

Además, respecto de la obligación de dar aviso a la Comisión Nacional del Agua tratándose del aprovechamiento de las aguas de laboreo y el pago de los derechos por las mismas, no se advierte que exista un interés social de urgente realización, de modo que se estima procedente la medida, en el entendido de que esta suspensión no exime a las peticionarias del deber que puedan tener, al amparo de la ley fiscal que establezca los derechos que correspondan por este aprovechamiento, de garantizar el interés fiscal.

Tampoco se estima de extrema urgencia la realización de la medida en examen, porque el aprovechamiento de las aguas en mención ya se encontraba sujeto al cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de las personas titulares de concesiones mineras o sus causahabientes con anterioridad a la entrada en vigor del artículo 19, fracción V de la Ley de Minería, como se constata con la transcripción del artículo 124 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales que dice lo siguiente:

**"Artículo 124.** Para la extracción, explotación, uso o aprovechamiento de las aguas en zonas de veda o reglamentadas, distintas a las provenientes del laboreo de las minas, así como respecto de las aguas superficiales comprendidas dentro del lote que ampare una concesión minera, se estará a lo establecido por los artículos 42, 43 y 82 de la 'Ley'.

"Se entiende por aguas provenientes del laboreo de las minas, aquéllas del subsuelo que necesariamente deban extraerse para permitir la realización de obras y trabajos de exploración y explotación.

"Los titulares de concesiones mineras o sus causahabientes, que aprovechen las aguas a que se refiere el párrafo anterior, estarán obligados a:



"I. Obtener el permiso de descarga de aguas residuales en cuerpos receptores que sean bienes nacionales;

"II. Cumplir con las normas oficiales mexicanas para presas de jales, y

"III. Poner a disposición de 'La Comisión' el agua sobrante o disponible después del uso o aprovechamiento que se realice, con base en los derechos que confieren tales concesiones."

Aunado a que como se explicó, la intención del autor de la reforma no fue prohibir el uso de aguas de laboreo, sino adecuar esta disposición para hacerla congruente con aquellas que eliminan la posibilidad de que la persona concesionaria realice labores de exploración y, además, la concesión de la suspensión solicitada no supone a favor de las personas quejasas una exención de pago de los derechos que por este aprovechamiento, en su caso, deban pagar en términos de las leyes fiscales.

La fracción VII del propio artículo 19 eliminó la posibilidad de transmitir ciertos derechos derivados de la concesión.

Respecto de esta disposición, se estiman satisfechos los requisitos para conceder la medida cautelar en cuanto se prohíbe transmitir ciertos derechos derivados de las concesiones, porque si bien esta medida podría tener como objetivo ejercer de mejor manera el control sobre las actividades de los concesionarios, evitando que puedan utilizar fórmulas para evadir la responsabilidad derivada de los daños causados por las actividades mineras, lo cierto es que implica una modificación al régimen legal anterior que puede traducirse en una afectación al principio de confianza legítima antes referido. Además de que, tratándose de incumplimiento, la nueva persona titular sigue teniendo derechos y obligaciones.

En este sentido, los daños que podrían resentir las personas concesionarias con motivo de esta norma son mayores al que podría sufrir la colectividad con su aplicación, dado que tampoco en este supuesto se advierte que la satisfacción de sus intereses torne urgente la ejecución del mandato legal.



Si bien la colectividad tiene interés en que se evite el uso de fórmulas para evadir la responsabilidad derivada de los daños causados por las actividades mineras, lo cierto es que la legislación anterior y la actual prevén a cargo de quienes las realizan, una pluralidad de disposiciones orientadas a la regulación del desarrollo de la actividad minera en aras de proteger a la sociedad frente a esos daños, como se ha estudiado a lo largo de esta ejecutoria.

Así, el resultado de la ponderación aporta elementos para considerar que frente al orden público y el interés social que persigue la norma reclamada, debe prevalecer el buen derecho defendido por las personas solicitantes de la medida en tanto que por las razones expuestas en este apartado, no hay elementos objetivos que permitan afirmar que es urgente su ejecución y, en cambio, existe peligro en la demora dado que es posible aseverar que la aplicación de la norma examinada podría causar de manera inmediata una afectación o interferencia grave a los principios mencionados.

Con apoyo en las razones expuestas, se consideran satisfechos los requisitos para conceder la suspensión provisional respecto de la aplicación del artículo 19, fracciones I, V y VII de la Ley de Minería.

#### **158. Artículo 20 (párrafos segundo y tercero).**

En lo conducente, este numeral fue adicionado para incluir en su texto la prohibición de realizar obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio minero dentro de las áreas naturales protegidas, en cauces o vasos de aguas nacionales y sus zonas federales, en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino, el subsuelo de la zona económica exclusiva, en la zona federal marítimo terrestre y en los terrenos ganados al mar.

En una primera aproximación es factible sostener que tal prohibición se encuentra íntimamente relacionada con cuestiones de orden público e interés social porque en efecto, dada la importancia de las áreas y terrenos enunciados, a la sociedad le interesa su conservación mediante, por ejemplo, el establecimiento de disposiciones como la que aquí se analiza, que impiden la realización de obras y trabajos relacionados con la actividad minera en estos espacios.



También es dable considerar que la prohibición de que se trata es armónica con el espíritu de la reforma de la cual derivó, pues el legislador expresamente dijo que la finalidad era proteger el derecho a un medio ambiente sano, así como los diversos a la salud y al acceso al agua.

No obstante, frente a la finalidad protectora de esta medida legislativa, es menester tomar en cuenta los principios defendidos por las personas quejasas, entre ellos, el de irretroactividad de la ley (derechos adquiridos), de seguridad jurídica, de legalidad y de confianza legítima porque aquéllas acudieron a los juicios de amparo como titulares de concesiones mineras otorgadas previamente a la entrada en vigor del artículo que se examina, entonces, es posible que por virtud de esa circunstancia tengan incorporado a su esfera de derechos el de realizar las obras y trabajos ya mencionados, incluso en las áreas y en los terrenos en los que ahora se prohíbe; de ahí que su aplicación podría implicar una grave afectación a derechos que ya tenían adquiridos.

En este escenario, negar la medida cautelar a quienes ya tienen otorgados títulos de concesión, permisos o autorizaciones para realizar trabajos precisamente en las zonas que ahora la norma reclamada prohíbe, supondría privar de objeto a la concesión misma, es decir, negarle desde ya toda eficacia, sin dar oportunidad a las personas quejasas de defender sus derechos en el juicio de amparo.

Si la finalidad de la medida cautelar es impedir que la persona quejosa, durante el trámite del juicio, resienta los efectos lesivos del acto reclamado, en un escenario como el expuesto, en que la norma puede llegar al extremo de privar de efectos a la concesión, al prohibir las actividades que constituyen su objeto, deben considerarse satisfechos los requisitos para otorgar la medida para hacer efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva.

Desde luego, esta medida cautelar sólo beneficia a quienes, a la entrada en vigor de la norma reformada, tenían expresamente autorizados, dentro del objeto de su título de concesión, autorización o permiso la posibilidad de llevar a cabo los trabajos de mineros en áreas naturales protegidas, en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino, el subsuelo de la zona económica exclusiva y en la zona federal marítimo terrestre, en términos del texto anterior del artículo 20 de la Ley Minera.



Tal determinación en el entendido de que, dado que el citado artículo 20, únicamente refería a las zonas precisadas en el párrafo anterior, sin mencionar además las tocantes a los causes o vasos de aguas nacionales y sus zonas federales y los terrenos ganados al mar, la concesión de la medida cautelar no es extensiva a estas últimas áreas.

### 159. **Artículo 23.**

Este precepto en su texto reformado regula la transmisión de la titularidad de las concesiones mineras eliminando la referencia a la transmisión de los derechos al establecer que la Secretaría de Economía es quien puede autorizarla, que esa autorización está supeditada al pago de los derechos correspondientes y al cumplimiento de los requisitos solicitados en la concesión original por parte de la persona beneficiaria, que la transmisión debe inscribirse en el Registro Público de Minería, que una vez autorizada se deben actualizar los datos del título considerando su vigencia restante, que la secretaría no reconocerá ningún tipo de acto o documento privado mediante el cual se pretenda realizar la transmisión y que el trámite a realizar para la transmisión de que se trata se establecerá en el reglamento que al efecto se emita y se llevará a cabo de manera conjunta por la persona titular y la nueva persona beneficiaria.

Asimismo prevé que la nueva persona titular de la concesión minera tendrá los derechos y obligaciones de la titularidad transmitida dado que dicha concesión tiene los mismos efectos jurídicos que la original.

Se estima que esta disposición persigue la finalidad de asegurar el control por parte del Estado de los actos que suponen un cambio en la titularidad de las concesiones mineras y la responsabilidad tanto de quienes ceden sus derechos como de quienes los adquieren.

Siendo claro el orden público y el interés social que persigue esta disposición, se estima que no se satisfacen los requisitos para conceder la suspensión, pues no existen elementos para sostener que por encima de esta afectación debe prevalecer la apariencia del buen derecho de las personas quejasas, considerando que los derechos derivados de una concesión no pertenecen al comercio privado y que la posible afectación a la libertad de comercio o el derecho de



propiedad invocados por los solicitantes de la medida no basta para prevalecer sobre aquellos.

Por tanto, debe negarse la suspensión respecto del artículo 23 de la Ley Minera.

Esta conclusión no resulta contraria a la decisión de conceder la suspensión respecto del artículo 19, fracción VII, de la Ley de Minería, que eliminó la posibilidad de transmitir ciertos derechos derivados de una concesión, porque en ese apartado se examinó un supuesto distinto del aquí estudiado, a saber la transmisión de la titularidad de la concesión misma.

**160. Artículo 27, fracciones XV, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV, de la Ley de Minería y décimo transitorio del decreto.**

Al artículo 27 se incorporaron una serie de obligaciones a cargo de las personas titulares de concesiones mineras, precisando que deben observarlas por cada lote minero y con independencia de la fecha de su otorgamiento.

En la fracción XV quedó establecido que deben presentar, previamente al otorgamiento del título de concesión, un vehículo financiero para garantizar las medidas de prevención, mitigación y compensación derivadas del dictamen de impacto social correspondiente.

En la fracción XX se señala que deben contar con la autorización del Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de minas previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En la fracción XXI se prevé que corresponde al concesionario cumplir con las condiciones de impacto ambiental y consulta indígena.

En la fracción XXIII se establece la obligación de implementar medidas de reutilización del agua dentro del lote minero, a fin de lograr, al menos, un sesenta por ciento de reciclaje de aguas residuales y tratadas en sus instalaciones.



Todas estas disposiciones persiguen un claro interés social en materia ambiental y de agua, así como en lo relativo al derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas al territorio y a su uso y disfrute, y a la consulta previa.

El derecho a un medio ambiente, como ya se explicó en otra parte de esta ejecutoria, tutela el medio natural entendido como el entorno en el que se desenvuelve la persona, caracterizado por el conjunto de ecosistemas y recursos naturales que permiten el desarrollo integral de su individualidad; de ahí que el objetivo de este ámbito de tutela se centre en evitar el daño ecológico como consecuencia mediata o inmediata de la intervención del hombre en la administración de los recursos naturales, ocasionando una afectación a los intereses difusos y colectivos cuya reparación pertenece a la sociedad en general.

Este derecho implica, por tanto, la obligación de todas las autoridades del Estado de garantizar la existencia de un medio propicio para el desarrollo humano y el bienestar de las personas y vincula a las personas gobernadas y a las autoridades legislativas, administrativas y judiciales a adoptar las medidas necesarias para la protección del ambiente; para las personas gobernadas representa no sólo un derecho sino también un deber porque si bien entraña el reconocimiento de su prerrogativa a acceder a un medio ambiente de calidad tal que les permita llevar una vida digna y gozar de bienestar –derecho que las autoridades del Estado deben proteger, vigilar, conservar y garantizar–; también las vincula con su deber de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

Por su parte, el derecho al agua, del que también ya se habló en párrafos precedentes, es una prerrogativa constitucional a favor de todas las personas para disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico y encuadra en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular, porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia.

El artículo 2, apartado C, de la Constitución Federal reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación y, en el apartado A, fracciones





V y VI, y apartado B, fracción IX de la propia disposición constitucional,<sup>123</sup> se establece su derecho al territorio y a su uso y disfrute, así como a la consulta previa.

Por su parte, el artículo 6 del Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes también alude a la consulta a los pueblos indígenas y la establece como una obligación a cargo de los gobiernos y el diverso 7, punto 1, del propio convenio prevé el derecho de los pueblos indígenas a participar en la formulación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que puedan afectarles directamente, así como el relativo a decidir acerca de sus prioridades y aspectos que afecten sus vidas, creencias, instituciones

---

<sup>123</sup> "Artículo 2o.

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"...

"V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

"VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

"B. La Federación, las entidades federativas 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.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social."



y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su desarrollo económico, social y cultural.<sup>124</sup>

Al resolver la controversia constitucional 32/2012, en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, el Alto Tribunal sentó que, aunque *la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales, dentro de sus procesos legislativos, abran periodos de consulta*, lo cierto es que dado que el convenio internacional antes citado *sí establece en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa; por ello, en respeto a su contenido y a lo dispuesto en el artículo 1o. de la Carta Magna, la legislatura local, tiene el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente*, en el entendido de que tal consulta debe llevarse a cabo *mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes*.

---

<sup>124</sup> **"Artículo 6.**

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

"Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

**"Artículo 7.**

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente."



Luego, en las tesis aisladas 2a. XXIX/2016 (10a.)<sup>125</sup> y 2a. XXVII/2016 (10a.),<sup>126</sup> de rubros siguientes: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO." y "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.", definió que los estándares del proceso de consulta son que ésta sea previa al acto, culturalmente adecuada, informada, de buena fe y que se efectúe fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.

Asimismo, sentó que las consultas no deben llevarse a cabo siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en los casos en que la actividad del Estado pueda tener un impacto significativo en su vida o entorno, por ejemplo, tratándose de la pérdida de territorios y tierra tradicional; el desalojo de sus tierras; el posible reasentamiento; el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; la desorganización social y comunitaria, y los impactos negativos sanitarios y nutricionales.

A este parámetro objetivo para determinar los casos en los que las autoridades legislativas deben llevar a cabo procedimientos de consulta indígena, consistente en que se debe atender a que la actividad del Estado tenga relación con los intereses y derechos de los grupos indígenas involucrados, también se refirió la Superioridad, al resolver la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve.

Luego, al resolver el amparo en revisión 928/2019, en sesión de trece de enero de dos mil veintiuno, el Máximo Tribunal dijo que la consulta previa es un derecho humano reconocido tanto a nivel nacional como internacional que implica el deber de todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias, de consultar a pueblos indígenas antes de adoptar cualquier acción o medida

<sup>125</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 1212. Reg. digital: 2011956.

<sup>126</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 1213. Reg. digital: 2011957.



relacionada directamente con sus derechos e intereses, a fin de entablar un diálogo entre ambas partes para, de ser posible, arribar a un consenso; así lo expresó en la parte conducente de su ejecutoria que dice:

"73. De lo hasta aquí expuesto se debe destacar, en principio, que el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, originarios, afro-mexicanos o similares deriva del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del diverso 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, de modo que es un derecho humano reconocido tanto a nivel nacional como internacional.

"74. Dicha prerrogativa implica que **todas las autoridades**, en el ámbito de sus respectivas competencias, **están obligadas a consultar a dichos pueblos antes de adoptar cualquier acción o medida relacionada directamente con sus derechos e intereses**, a fin de entablar un diálogo entre ambas partes para, de ser posible, arribar a un consenso. (lo resaltado es de origen)

"75. Lo anterior, se insiste, no sólo respecto de las autoridades legislativas y sus actos, sino también respecto de los actos y actividades de las autoridades administrativas, tales como los procedimientos relativos a concesiones mineras en que, evidentemente, durante su desarrollo debe respetarse el derecho en comento."

En un fallo más reciente, dictado al resolver el amparo en revisión 134/2021, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, del cual derivó, entre otras, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 60/2022 (11a.),<sup>127</sup> de rubro: "CONSULTA PREVIA A LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. NO ERA EXIGIBLE QUE LA AUTORIDAD LEGISLATIVA LA REALIZARA RESPECTO DE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY MINERA.", la Superioridad estudió la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley Minera anterior, que fue cuestionada por las personas quejasas, integrantes de un comisariado ejidal y de una comunidad indígena, al estimar que se emitieron sin realizar una consulta previa.

<sup>127</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo V, junio de 2022, página 4022. Reg. digital: 2024739.



En la parte conducente de su ejecutoria, que constituye un precedente obligatorio, precisó que la obligación de consulta no es sólo respecto de autoridades legislativas, *sino también respecto de los actos y actividades de las autoridades administrativas, tales como los procedimientos relativos a concesiones mineras en que, evidentemente, durante su desarrollo debe respetarse el derecho en comento* y, observando el parámetro objetivo al que ya se ha hecho referencia, concluyó que no era exigible a la autoridad legislativa realizar una consulta a las comunidades y pueblos indígenas previa a la expedición de la Ley Minera, pues aun cuando la aplicación y los hechos ocurridos en el caso pueden generar afectaciones a los intereses y derechos de la comunidad indígena, su objeto no busca regular algún aspecto de la vida social, económica o política de tales comunidades, sino la materia minera, en general, y los actos que conlleva dicha actividad.

No obstante, en otra parte del propio fallo determinó que tratándose de títulos de concesiones mineras que se vinculen con los territorios de los pueblos y comunidades indígenas, previamente a su expedición, sí debe realizarse la consulta en mención, aun cuando la ley de la materia no prevea expresamente este derecho, así se advierte de las tesis jurisprudenciales 1a./J. 61/2022 (11a.)<sup>128</sup> y 1a./J. 62/2022 (11a.),<sup>129</sup> de rubros: "CONSULTA PREVIA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE PREVIO A LA EXPEDICIÓN DE LOS TÍTULOS DE CONCESIONES MINERAS QUE SE VINCULEN CON ELLOS, EN TÉRMINOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y DEL CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES, DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)." y "CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DEL PROCESO DE OTORGAMIENTO DE TÍTULOS DE CONCESIÓN MINERA ESTÁN OBLIGADAS A REALIZARLA, CUANDO SE IMPACTEN LOS INTERESES Y DERECHOS DE ESAS COMUNIDADES Y PUEBLOS, AUN CUANDO LA LEY MINERA NO LA CONTEMPLE.", también derivadas del amparo en revisión en cita.

<sup>128</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo V, junio de 2022, página 4024. Reg. digital: 2024740.

<sup>129</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo V, junio de 2022, página 4025. Reg. digital: 2024741.



Y, abundando sobre el tema, en la ejecutoria que dio origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 11/2023 (11a.),<sup>130</sup> cuyo rubro dice lo siguiente: "DERECHO A LA CONSULTA PREVIA. EL DEBER DE LLEVARLA A CABO SE ACTUALIZA ANTE LA MERA POSIBILIDAD DE QUE LA DECISIÓN ESTATAL AFECTE O INCIDA DE MANERA DIRECTA O DIFERENCIADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, SIN QUE RESULTE EXIGIBLE LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO Y SU IMPACTO SIGNIFICATIVO.", dijo que el deber de realizar una consulta previa no depende en sí de la demostración de una afectación real a los derechos de los pueblos indígenas, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues uno de los objetos del procedimiento es determinar si sus intereses serán perjudicados; de ahí que *el nivel de impacto o magnitud de la afectación es una cuestión que debe valorarse no para determinar la procedencia de la consulta –basta para ello la probable afectación o incidencia–, sino para determinar si en el proceso consultivo es suficiente con tomar en cuenta las opiniones de la comunidad indígena o, por el contrario, si resulta necesario obtener su consentimiento –cuando la decisión estatal les afecte en forma directa y significativa–.*

No sobra decir que en la parte conducente de la iniciativa de reforma se dijo, acerca de la consulta indígena, que ésta se debía realizar previamente al otorgamiento del título de concesión y de manera simultánea con la que se requiera para la manifestación de impacto ambiental, garantizando que se lleve a cabo de forma previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, en los términos de la normativa aplicable.

Hasta aquí el análisis de los derechos relacionados con las disposiciones en examen.

Finalmente, en consonancia con las obligaciones a que se refiere el numeral 27, fracciones XV y XX, de la Ley de Minería, el artículo décimo transitorio del decreto establece que las personas titulares de concesiones mineras, dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales contados a partir de la entrada en vigor del decreto, deberán presentar el vehículo financiero que garantice los

<sup>130</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 23, Tomo III, marzo de 2023, página 2199. Reg. digital: 2026054.



posibles daños que se generen durante la ejecución de las actividades mineras, así como presentar para autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de Minas.

De lo expuesto se sigue que son de orden público y de interés social las finalidades perseguidas por las normas reclamadas, en tanto que buscan preservar los derechos a la protección de la salud, a un medio ambiente sano, al agua, y los de los pueblos indígenas y afroamericanos a su territorio y en materia de consulta previa.

No se considera que estas finalidades deban ceder ante alguna apariencia del buen derecho en favor de las personas quejas, pues más allá de que los derechos invocados como violados no se refieren específicamente a la posibilidad de que queden exoneradas de la responsabilidad que pueda derivar de los daños ambientales, al derecho de las personas y comunidades al agua, y al derecho de las comunidades indígenas a la consulta previa, es urgente la realización de todas las acciones tendientes a preservar los bienes cuya protección persiguen estas normas.

Además, teniendo en cuenta el conocimiento sobre la naturaleza de la actividad minera, debe observarse el ya referido principio de prevención y, ante la colisión entre el derecho a un medio ambiente sano y los que ocurren a defender las personas quejas, debe preferirse la protección al mencionado en primer término, por las razones ya expuestas.

Por tanto, al no satisfacerse los requisitos para conceder la suspensión, debe negarse la solicitada respecto de las fracciones XV, XX, XXI y XXIII del numeral 27 y del artículo décimo transitorio del decreto.

La fracción XXII impone la obligación de reportar a la secretaría, a través de un sistema electrónico y dentro de un plazo definido, su información sobre permisos o autorizaciones, certificados o dictámenes y en relación con los actos jurídicos que celebren con particulares para la operación de la concesión.

Respecto de esta obligación de informar a la autoridad sobre los permisos, certificaciones, autorizaciones, dictámenes y actos jurídicos que celebren las



personas concesionarias, también debe negarse la medida pues existe interés de la sociedad en que el Estado tenga datos sobre la actividad minera y la regularidad de su operación y no se advierte que esta obligación incida de manera grave en los derechos defendidos por las personas quejasas.

Respecto de la fracción XXIV, que impone el deber de realizar las demás actividades que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, no es el caso de conceder la suspensión pues no tiene un contenido obligacional propio, en tanto es una norma de remisión a otros preceptos.

### **161. Artículo 27, fracciones XVI y XIX de la Ley de Minería.**

En la fracción XVI del precepto en cita, como ya se destacó al examinar el numeral 19, fracción I, de la Ley de Minería, se prevé el deber de dar aviso de forma inmediata a la secretaría, cuando durante el desarrollo de las actividades mineras, se adviertan la presencia de minerales o sustancias no autorizados en sus títulos, así como el de entregar tales minerales a dicha secretaría.

Entonces, dado que esta disposición guarda estrecha vinculación con el numeral 19, fracción I, de la ley de la materia, se consideran satisfechos los requisitos para conceder la medida cautelar por las razones expuestas cuando se analizó dicha porción normativa.

En la fracción XIX se establece la obligación de no constituir depósitos o sitios de disposición final de terreros, jales, escorias, graseros de las minas y establecimientos de beneficios de los minerales en áreas naturales protegidas, humedales, vasos, cauces, zonas federales, zonas de protección y demás bienes nacionales o en lugares que, por el trayecto que sigan los residuos ante su ruptura, afecten núcleos de población.

Queda claro el orden público y el interés social que persigue esta norma, pues busca preservar el medio ambiente y los derechos a la salud y al agua de las personas, de cuya conservación depende la vida humana.

Sin embargo, considerando que, como quedó expuesto en otra parte de esta ejecutoria –al abordar el artículo 20 de la Ley de Minería–, la legislación





anterior permitía el otorgamiento de concesiones en áreas naturales protegidas, en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino, el subsuelo de la zona económica exclusiva y en la zona federal marítimo terrestre, es posible que en los referidos títulos se contengan cláusulas sobre depósitos, sitios de disposición final y otros de los elementos regulados en esta disposición, y que de existir, las personas quejasas gozarían de la apariencia del buen derecho, derivada de sus derechos a la seguridad jurídica, legalidad, irretroactividad de la ley y confianza legítima, y de la grave afectación que podrían sufrir, por tanto, se satisfacen los requisitos para conceder la suspensión a fin que las concesionarias sigan rigiéndose por los títulos de que gozan, sólo para el caso de que en éstos se establezca expresamente el derecho de las personas quejasas de realizar algunas de las acciones ahora prohibidas por la norma reclamada, en el entendido de que en ningún otro supuesto esta medida cautelar podría servir de título para realizar tales conductas.

Por supuesto, la concesión de esta medida no alcanza a los solicitantes de concesiones cuyo procedimiento esté en trámite.

### **Ley de Aguas Nacionales.**

#### **162. Artículo 3, fracción III Bis.**

La fracción III Bis del numeral en cita sólo define el término de "aguas de laboreo", de modo que por sí sola no causa alguna afectación a la parte quejosa susceptible de ameritar la concesión de la suspensión.

Desde luego, no pasa inadvertido que esta porción normativa puede vincularse con otras disposiciones legales que incluyen en su texto el término "aguas de laboreo" como es el caso del artículo 19, fracción V, de la Ley de Minería y del numeral 3, fracción LVII Bis de la Ley de Aguas Nacionales citados en otra parte de esta ejecutoria, pero dado que no tiene un contenido obligacional propio, de forma autónoma no supone la existencia de materia sobre la cual analizar la procedencia de la suspensión y, por ende, no cabe realizar el estudio sobre la afectación al orden público y al interés social, o la apariencia del buen derecho.



### 163. **Artículo 4, párrafos segundo y tercero.**

Por virtud del decreto reclamado se adicionaron los párrafos segundo y tercero de este numeral que reserva al Ejecutivo Federal la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes; en el párrafo segundo, se incorporó el deber de priorizar el consumo humano y doméstico del agua frente a cualquier autorización, permiso, concesión, asignación o prórroga que se otorgue y, en el párrafo tercero, se estableció la facultad de la autoridad del agua para disminuir o cancelar el volumen de la concesionada, en caso de que exista riesgo respecto de la disponibilidad de este recurso hídrico para consumo humano y doméstico.

En otra parte de esta ejecutoria ya se dijo que en la iniciativa presentada por el grupo parlamentario de Morena, origen de estas adiciones, se resaltó la importancia de no otorgar más concesiones en zonas sin disponibilidad de agua, con la intención de prevenir la sobreexplotación de cuencas y acuíferos y revertir la tendencia de que las concesiones de agua para la industria minera estén en dichas zonas.

A partir de estas premisas se estima evidenciado que los párrafos en cita del artículo examinado privilegian la disponibilidad del agua para el consumo humano y doméstico sobre el otorgamiento de autorizaciones, concesiones, permisos, asignaciones o prórrogas que se concedan en términos de la Ley de Aguas Nacionales, lo cual es suficiente para considerarlo relacionado con una cuestión de orden público e interés social, además de que es armónico con la finalidad legislativa perseguida con la serie de reformas y adiciones derivadas del decreto reclamado, a saber, proteger los derechos al acceso al agua, a un medio ambiente sano y a la salud.

Para este análisis son de utilidad algunos datos sobre el consumo de agua, el primero específicamente tratándose de la extracción del oro y los siguientes relativos la industria minera en general:

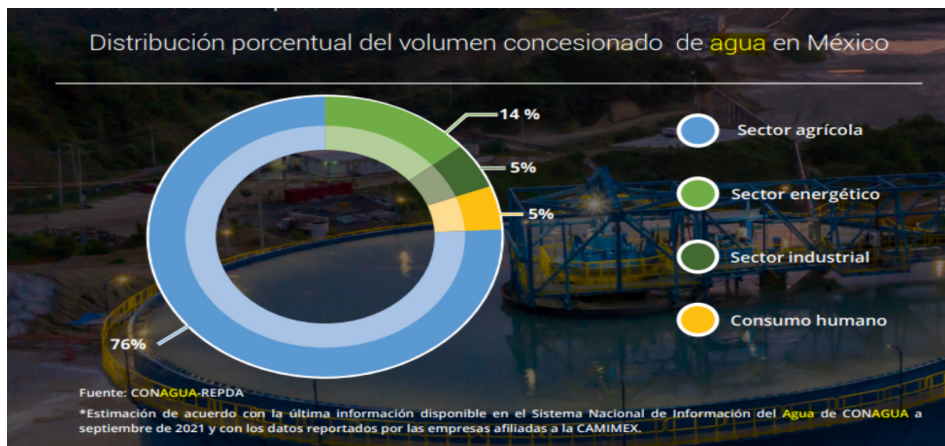
- Para obtener una onza de oro se utilizan 40 kg de explosivos, se consumen de 150 a 200 mil litros de agua y se emiten alrededor de 650 kg de CO<sub>2</sub> a la



atmosfera, junto con otros gases altamente tóxicos. La actividad minera consume grandes cantidades de agua que desecha en forma de drenaje ácido. Estos residuos pueden llegar a contaminar las aguas superficiales y subterráneas de los territorios con metales tóxicos.<sup>131</sup>

- Al mes de agosto de dos mil veinte, 576 proyectos mineros se encontraban ubicados en zonas donde los acuíferos tienen déficit hídrico.<sup>132</sup>

- De acuerdo con el Registro Público de Derechos de Agua (REPGA) de la CONAGUA, 76 % del agua en México está concesionada para uso agrícola, 14 % para abastecimiento público; 5 % para el sector energético; y 5 % para el sector industrial. Los datos reportados revelan que el volumen concesionado al sector minero afiliado en 2022 representa un estimado del 0.27 % del volumen total nacional, como se muestra a continuación:<sup>133</sup>



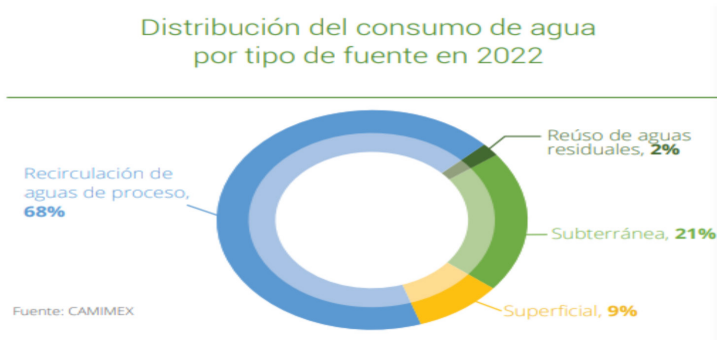
<sup>131</sup> Información extraída del artículo "Así se ve la minería: impactos ambientales", consultado en: <https://asisevelamineriaenmexico.org.mx/contaminacion-ambiental/>

<sup>132</sup> Ídem.

<sup>133</sup> Informe de Sostenibilidad 2023, página ciento noventa y dos. Consultable en: <https://www.camimex.org.mx/application/files/5816/9582/9946/informesostenibilidad2023.pdf>



• El consumo de agua de la industria minera afiliada a la CAMIMEX, se desglosa de la siguiente manera:<sup>134</sup>



• Las empresas afiliadas a la CAMIMEX operan plantas de tratamiento de aguas de servicios, que incluyen aguas de servicios sanitarios de las operaciones, comedores, campamentos y, en algunos casos, de las aguas grises y negras de los municipios en sus operaciones, con el objetivo de contribuir a su saneamiento y reutilizarlas en sus operaciones.

• En 2022, de acuerdo con los datos reportados, operan 100 plantas de tratamiento ubicadas en 16 Estados de la República.<sup>135</sup>



<sup>134</sup> *Op. cit.* página ciento noventa y cuatro.

<sup>135</sup> *Op. cit.* página ciento noventa y seis.



- Cerca del 70 % del recurso hídrico consumido en 2022 por la industria minera proviene de aguas residuales tratadas y recirculadas.<sup>136</sup>

A la luz de estos datos y considerando lo expuesto en otra parte de esta ejecutoria respecto del derecho fundamental al agua y la importancia de este líquido vital para el desarrollo de la persona, es de evidente interés social y de orden público la puntual observancia del principio según el cual debe priorizarse el consumo humano y el uso doméstico del agua,<sup>137</sup> de manera que más allá de los derechos que hacen valer las personas quejas en materia de seguridad jurídica, irretroactividad de la ley y confianza legítima, debe negarse la medida cautelar solicitada respecto del párrafo segundo del numeral 4 de la ley en examen, dado el valor supremo de los bienes tutelados por la norma.

Tratándose del párrafo tercero de la disposición en estudio, contempla dos supuestos:

- a) Facultad de la autoridad para disminuir el agua concesionada en caso de riesgo de disponibilidad de este líquido vital para consumo humano y doméstico.

En esta hipótesis las nociones de orden público e interés social están presentes por las mismas razones expuestas a propósito del párrafo anterior, por tanto se estima que no se satisfacen los requisitos para conceder la medida cautelar, dado que la ponderación entre los daños que podrían resentir las personas concesionarias en caso de que se disminuyeran los volúmenes de agua autorizados en las concesiones no son comparables con los daños que podría sufrir la población por desabasto o falta del agua necesaria para satisfacer sus necesidades más apremiantes.

- b) Facultad de cancelar la concesión que se habilita a partir de que sólo exista un riesgo de (falta de) disponibilidad de agua para consumo humano y

<sup>136</sup> *Op. cit.* página ciento noventa y cinco.

<sup>137</sup> La legislación anterior ya recogía este principio en su artículo 14 Bis 5, en la parte que dice: "Los principios que sustentan la política hídrica nacional son: XXII. El uso doméstico y el uso público urbano tendrán preferencia en relación con cualesquier otro uso."



doméstico, respecto de lo que se estiman cumplidos los requisitos para conceder la medida cautelar solicitada pues la sola existencia de ese riesgo podría no ser suficiente para justificar la cancelación.

Además, conforme a sus artículos 13 Bis 3, fracción I, 14 Bis 5, fracciones VII y IX, 18, fracción I, 22, 25, 29 Bis 2, 29 Bis 3 y 29 Bis 4, dicha legislación ordenaba a la autoridad considerar la disponibilidad del agua para decidir sobre el otorgamiento de la concesión y realizar las acciones necesarias para conservarla, pero no autorizaba la extinción de la concesión en casos de déficit hídrico, como se aprecia de su reproducción:

**"Artículo 13 Bis 3.** Los Consejos de Cuenca tendrán a su cargo:

**"I.** Contribuir a la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca o cuencas hidrológicas respectivas, contribuir a reestablecer o mantener el equilibrio entre disponibilidad y aprovechamiento de los recursos hídricos, considerando los diversos usos y usuarios, y favorecer el desarrollo sustentable en relación con el agua y su gestión."

**"Artículo 14 Bis 5.** Los principios que sustentan la política hídrica nacional son:

" ...

**"VII.** El Ejecutivo Federal se asegurará que las concesiones y asignaciones de agua estén fundamentadas en la disponibilidad efectiva del recurso en las regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas que correspondan, e instrumentará mecanismos para mantener o reestablecer el equilibrio hidrológico en las cuencas hidrológicas del país y el de los ecosistemas vitales para el agua;

" ...

**"IX.** La conservación, preservación, protección y restauración del agua en cantidad y calidad es asunto de seguridad nacional, por tanto, debe evitarse el aprovechamiento no sustentable y los efectos ecológicos adversos."

**"Artículo 18.** Las aguas nacionales del subsuelo podrán ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, salvo cuando por causas de interés o



utilidad pública el Titular del Ejecutivo Federal establezca zona reglamentada, de veda o de reserva o bien suspenda o limite provisionalmente el libre alumbramiento mediante Acuerdos de carácter general.

"El Ejecutivo Federal, a propuesta de 'la Comisión', emitirá la declaratoria de zonas reglamentadas, de veda o de reserva, deslindando, cuando así se requiera, la aplicación de las disposiciones que se establezcan para acuíferos definidos por 'la Comisión', en relación con otros acuíferos o yacimientos geotérmicos hidrotermales que existan en la misma zona geográfica. Para ello, 'la Comisión' deberá realizar, por sí o con el apoyo de terceros cuando resulte conveniente, los estudios y evaluaciones suficientes para sustentar los deslindamientos referidos y promover el mejor aprovechamiento de las fuentes de aguas del subsuelo.

"Conforme a las disposiciones del presente Artículo y Ley, se expedirán el reglamento para la extracción y para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales de los acuíferos correspondientes, incluyendo el establecimiento de zonas reglamentadas, así como los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas de veda o declaratorias de reserva que se requieran.

"Los acuerdos de carácter general a que se refiere el presente artículo se expedirán en los siguientes casos:

"I. Cuando de los estudios de disponibilidad de aguas nacionales arrojen que no existe disponibilidad del recurso hídrico o que la que existe es limitada."

**Artículo 22.** 'La Autoridad del Agua' deberá contestar las solicitudes dentro de un plazo que no excederá de sesenta días hábiles desde su fecha de presentación y estando debidamente integrado el expediente.

"El otorgamiento de una concesión o asignación se sujetará a lo dispuesto por esta Ley y sus reglamentos y tomará en cuenta la disponibilidad media anual del agua, que se revisará al menos cada tres años, conforme a la programación hídrica; los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua inscritos



en el Registro Público de Derechos de Agua; el reglamento de la cuenca hidrológica que se haya expedido, en su caso; la normatividad en materia de control de la extracción así como de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas; y la normatividad relativa a las zonas reglamentadas, vedas y reservas de aguas nacionales existentes en el acuífero, cuenca hidrológica, o región hidrológica de que se trate.

"El Consejo de Cuenca en coordinación con el Organismo de Cuenca que corresponda, propondrá a 'la Comisión' el orden de prelación de los usos del agua para su aprobación, el cual se aplicará en situaciones normales, para el otorgamiento de concesiones y asignaciones de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, superficiales y del subsuelo, atendiendo a lo dispuesto en los Artículos 13 BIS 3, y 14 BIS 5 de esta Ley. El uso doméstico y el uso público urbano siempre serán preferentes sobre cualquier otro uso.

"Para efectos de la presente Ley, son situaciones distintas de las normales, cuando se declaren zonas de desastre conforme a lo señalado en el párrafo segundo del Artículo 38 de la presente Ley, y cuando existan previamente o se declaren e instrumenten zonas reglamentadas, zonas de veda y zonas de reserva, con base en los contenidos de las fracciones LXIII, LXIV y LXV del Artículo 3 de la presente Ley. En estos casos, se procederá conforme a lo dispuesto en los Artículos 13 BIS 4, 14 BIS 5 y en el Título Quinto, de la presente Ley.

"Las concesiones y asignaciones expedidas por 'la Autoridad del Agua', en los casos referidos en el Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, señalarán expresamente las condiciones de variabilidad de la fuente de agua de la cual se realizará la extracción respectiva, y las condiciones a las cuales estará sujeta la extracción de volúmenes ante sequías y otros fenómenos. Los Títulos de concesión o asignación no garantizan la existencia o invariabilidad de los volúmenes que amparan. Ante sequías y otros fenómenos, se tomarán en consideración los volúmenes aprovechables en las fuentes señaladas en tales títulos, conforme lo dispongan los reglamentos de la presente Ley. ..."

**"Artículo 25.** Una vez otorgado el título de concesión o asignación, el concesionario o asignatario tendrá el derecho de explotar, usar o aprovechar las





aguas nacionales durante el término de la concesión o asignación, conforme a lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos.

"La vigencia del título de concesión o asignación inicia a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado en el caso que se menciona en el Artículo anterior.

"El derecho del concesionario o asignatario sólo podrá ser afectado por causas establecidas en la presente Ley y demás ordenamientos aplicables, debidamente fundadas y motivadas.

"La concesión, asignación y sus prórrogas se entenderán otorgadas sin perjuicio de los derechos de terceros inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua y no garantizan la existencia o invariabilidad del volumen de agua concesionada o asignada. Los concesionarios o asignatarios quedarán obligados a dar cumplimiento a las disposiciones de esta Ley, los reglamentos correspondientes u otros ordenamientos aplicables, así como a las condiciones del título, permisos y las prórrogas, en su caso y a responder por los daños y perjuicios que causen a terceros y les sean imputables. ..."

**"Artículo 29 Bis 2.** Se suspenderá la concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas y bienes nacionales a cargo del Ejecutivo Federal, independientemente de la aplicación de las sanciones que procedan, cuando el usufructuario del título:

"I. No cubra los pagos que conforme a la Ley debe efectuar por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas o por los servicios de suministro de las mismas, hasta que regularice tal situación;

"II. No cubra los créditos fiscales que sean a su cargo durante un lapso mayor a un año fiscal, con motivo de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas y bienes nacionales, o por los servicios de suministro o uso de las mismas, hasta que regularice tal situación;

"III. Se oponga u obstaculice el ejercicio de las facultades de inspección, la medición o verificación sobre los recursos e infraestructura hidráulica concesionada o asignada, por parte del personal autorizado;



"IV. Descargue aguas residuales que afecten o puedan afectar fuentes de abastecimiento de agua potable o a la salud pública y así lo solicite 'la Procuraduría', o 'la Autoridad del Agua'; y,

"V. No cumpla con las condiciones o especificaciones del título de concesión o asignación, salvo que acredite que dicho incumplimiento no le es imputable.

"No se aplicará la suspensión si dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que la autoridad en ejercicio de sus facultades haya notificado al usufructuario del título y éste acredite haber cubierto los pagos o los créditos a que se refieren las fracciones I y II respectivamente, o demuestra que el incumplimiento que prevén las fracciones IV y V no le son imputables, casos en los que 'la Autoridad del Agua' resolverá dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de pruebas por parte del concesionario o asignatario, si debe o no aplicarse la suspensión, sin perjuicio de lo establecido en esta Ley en lo relativo a prevención y control de la contaminación de las aguas y responsabilidad por el daño ambiental.

"En el caso que prevé la fracción III, la suspensión durará hasta que el concesionario o asignatario acredite que han cesado los actos que le dieron origen, caso en el que 'la Autoridad del Agua' reiniciará sus facultades de inspección, medición y verificación.

"La suspensión sólo subsistirá en tanto el infractor no regularice su situación administrativa o se dicte resolución por autoridad competente que decrete su levantamiento."

**"Artículo 29 Bis 3.** La concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales sólo podrá extinguirse por:

"I. Vencimiento de la vigencia establecida en el título, excepto cuando se hubiere prorrogado en los términos de la presente Ley;

"II. Renuncia del titular;

"III. Cegamiento del aprovechamiento a petición del titular;



"IV. Muerte del titular, cuando no se compruebe algún derecho sucesorio;

"V. Nulidad declarada por 'la Autoridad del Agua' en los siguientes casos:

"a. Cuando se haya proporcionado información falsa para la obtención del título o cuando en la expedición del mismo haya mediado error o dolo atribuible al concesionario o asignatario;

"b. Cuando el proceso de tramitación e intitulación se demuestre que ha estado viciado con intervención del concesionario o asignatario o por interpósita persona;

"c. Por haber sido otorgada por funcionario sin facultades para ello;

"d. Por falta de objeto o materia de la concesión, o

"e. Haberse expedido en contravención a las disposiciones de la presente Ley o del Reglamento correspondiente;

"VI. Caducidad parcial o total declarada por 'la Autoridad del Agua' cuando se deje parcial o totalmente de explotar, usar o aprovechar aguas nacionales durante dos años consecutivos, sin mediar causa justificada explícita en la presente Ley y sus reglamentos.

"Esta declaración se tomará considerando en forma conjunta el pago de derechos que realice el usuario en los términos de la Ley Federal de Derechos y la determinación presuntiva de los volúmenes aprovechados.

"No se aplicará la extinción por caducidad parcial o total, cuando:

"1. La falta de uso total o parcial del volumen de agua concesionada o asignada, obedezca a caso fortuito o fuerza mayor;

"2. Se haya emitido mandamiento judicial o resolución administrativa que impidan al concesionario o asignatario disponer temporalmente de los volúmenes de agua concesionados o asignados, siempre y cuando éstos no hayan sido



emitidos por causa imputable al propio usuario en los términos de las disposiciones aplicables;

"3. El concesionario o asignatario pague una cuota de garantía de no caducidad, proporcional y acorde con las disposiciones que se establezcan, antes de dos años consecutivos sin explotar, usar o aprovechar aguas nacionales hasta por el total del volumen concesionado o asignado con el propósito de no perder sus derechos, y en términos de los reglamentos de esta Ley. En todos los casos, 'la Autoridad del Agua' verificará la aplicación puntual de las disposiciones en materia de transmisión de derechos y su regulación;

"4. Porque ceda o transmita sus derechos temporalmente a 'la Autoridad del Agua' en circunstancias especiales.

"Este es el único caso permitido de transmisión temporal y se refiere a la cesión de los derechos a 'la Autoridad del Agua' para que atienda sequías extraordinarias, sobreexplotación grave de acuíferos o estados similares de necesidad o urgencia;

"5. El concesionario o asignatario haya realizado inversiones tendientes a elevar la eficiencia en el uso del agua, por lo que sólo utilice una parte del volumen de agua concesionado o asignado;

"6. El concesionario o asignatario esté realizando las inversiones que correspondan, o ejecutando las obras autorizadas para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, siempre que se encuentre dentro del plazo otorgado al efecto.

"El concesionario o asignatario que se encuentre en alguno de los supuestos previstos en este Artículo, deberá presentar escrito fundamentado a 'la Autoridad del Agua' dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se surta el supuesto respectivo.

"A dicho escrito deberá acompañar las pruebas que acrediten que se encuentra dentro del supuesto de suspensión que invoque.



"El concesionario o asignatario presentará escrito a 'la Autoridad del Agua' dentro de los quince días siguientes a aquel en que cesen los supuestos a que se refieren los incisos 1, 5 y 6 del presente Artículo.

"Con independencia de la aplicación de las sanciones que procedan, la falta de presentación del escrito a que se refiere el párrafo anterior dará lugar a que no se tenga por suspendido el plazo para la caducidad y se compute el mismo en la forma prevista a que se refiere la Fracción VI de este Artículo, salvo que el concesionario o asignatario acredite que los supuestos cesaron antes del plazo de dos años.

"No operará la caducidad si antes del vencimiento del plazo de dos años, el titular de la concesión o asignación, transmite de manera total y definitiva sus derechos conforme a las disponibilidades de agua y así lo acredite ante 'la Autoridad del Agua' además de pagar la cuota de garantía mencionada en el Numeral 3 de la Fracción VI del presente Artículo. En tal caso prevalecerá el periodo de concesión asentado en el título original;

**"VII.** Rescate mediante la declaratoria respectiva, de conformidad con la Fracción IV del Artículo 6 de la presente Ley, de la concesión o asignación por causa de utilidad o interés público, mediante pago de indemnización cuyo monto será fijado por peritos, en los términos previstos para la concesión en la Ley General de Bienes Nacionales;

**"VIII.** Tratándose de distritos de riego, cuando sus reglamentos respectivos no se adecuen a lo preceptuado en la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias, y

**"IX.** Resoluciones firmes judiciales o administrativas que así lo determinen."

**"Artículo 29 Bis 4.** La concesión, asignación o permiso de descarga podrán revocarse en los siguientes casos:

**"I.** Disponer del agua en volúmenes mayores a una quinta parte que los autorizados, cuando por la misma causa el beneficiario haya sido suspendido en su derecho con anterioridad;



"II. Explotar, usar o aprovechar aguas nacionales sin cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas en materia de calidad;

"III. Descargar en forma permanente o intermitente aguas residuales en contravención a lo dispuesto en la presente Ley en cuerpos receptores que sean bienes nacionales, incluyendo aguas marinas, así como cuando se infiltren en terrenos que sean bienes nacionales o en otros terrenos cuando puedan contaminar el subsuelo o el acuífero, sin perjuicio de las sanciones que fijen las disposiciones sanitarias y de equilibrio ecológico y protección al ambiente;

"IV. Utilizar la dilución para cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas en materia ecológica o las condiciones particulares de descarga;

"V. Ejecutar obras para alumbrar, extraer o disponer de aguas del subsuelo en zonas reglamentadas, de veda o reservadas, sin el permiso de 'la Autoridad del Agua';

"VI. Dejar de pagar oportunamente o en forma completa las contribuciones, aprovechamientos o tarifas que establezca la legislación fiscal por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales y bienes nacionales o por los servicios de suministro de los mismos, cuando por la misma causa el beneficiario haya sido suspendido en su derecho con anterioridad aun cuando se trate de distinto ejercicio fiscal;

"VII. No ejecutar las obras y trabajos autorizados para el aprovechamiento de aguas, su reúso y control de su calidad en los términos y condiciones que señala esta Ley y demás legislación aplicable o los estipulados en la concesión;

"VIII. No ejecutar las obras y trabajos autorizados para el aprovechamiento de aguas y control de su calidad, en los términos y condiciones que señala esta Ley y sus reglamentos, o bien realizar obras no autorizadas por 'la Autoridad del Agua';

"IX. Dañar ecosistemas como consecuencia de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales;



"X. Realizar descargas de aguas residuales que contengan materiales o residuos peligrosos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud, recursos naturales, fauna, flora o ecosistemas;

"XI. Transmitir los derechos del título sin permiso de 'la Autoridad del Agua' o en contravención a lo dispuesto en esta Ley;

"XII. Infringir las disposiciones sobre transmisión de derechos;

"XIII. Reincidir en cualesquiera de las infracciones previstas en el Artículo 119 de esta Ley;

"XIV. Por dar uso a las aguas distinto al autorizado, sin permiso de 'la Autoridad del Agua';

"XV. Proporcionar a terceros en forma provisional el uso total o parcial de las aguas concesionadas sin mediar el aviso previo a 'la Autoridad del Agua';

"XVI. Incumplir con lo dispuesto en la Ley respecto de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales o preservación y control de su calidad, cuando por la misma causa al infractor se le hubiere aplicado con anterioridad sanción mediante resolución que quede firme, conforme a las fracciones II y III del Artículo 120 de esta Ley;

"XVII. Por incumplimiento de las medidas preventivas y correctivas que ordene 'la Autoridad del Agua', y

"XVIII. Las demás previstas en esta Ley, en sus reglamentos o en las propias concesiones.

"Al extinguirse los títulos, por término de la concesión o asignación o de su última prórroga, o cuando se haya revocado el título por incumplimiento, de acuerdo con lo que establece esta Ley, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente a bienes nacionales deberán revertirse a 'la Comisión'."

En estas condiciones, por encima del orden público e interés social que pueda existir en adoptar acciones en caso de que exista riesgo de (falta de) dis-



ponibilidad de agua para consumo humano y doméstico, se estima que debe prevalecer la apariencia del buen derecho que deriva de los derechos de las personas quejasas que se estiman violados en materia de seguridad jurídica y legalidad, considerando que la autoridad tiene facultades para realizar otras acciones, como la disminución de la dotación de agua, cuyas consecuencias no serían tan gravosas como las que podrían derivar de la extinción del título de la concesión.

Por tales razones, se estima que se satisfacen los requisitos para conceder la suspensión respecto de la porción normativa del párrafo tercero del artículo 4 de la legislación en consulta, que faculta a la autoridad a cancelar la concesión cuando exista riesgo de (falta de) disponibilidad del agua para consumo humano y doméstico.

#### 164. **Artículo 19.**

Este numeral fue señalado como reclamado en algunas de las demandas de amparo de las que derivaron los criterios que aquí contienen; sin embargo, al comparar su texto en la legislación anterior con el de la legislación actual, no se advierte que haya sido reformado ni adicionado por virtud del decreto que en dichos asuntos se reclamó; en consecuencia, se estima que no ha lugar a conceder la suspensión provisional solicitada en su contra, por falta de materia para hacer un pronunciamiento sobre la procedencia de la suspensión.

#### 165. **Artículo 24, párrafo primero.**

Con motivo de la reforma a esta porción normativa se introdujo el deber a cargo de la autoridad del agua de tomar en consideración, para efectos de la duración de las concesiones y asignaciones, las condiciones que guarde la fuente de suministro *en cuanto a cantidad y calidad*.

Aunque de las iniciativas que dieron lugar a esta reforma no se advierte la expresión de las razones que en particular condujeron al legislador a agregar la expresión *en cuanto a cantidad y calidad*, se estima que guarda congruencia con el objetivo de priorizar la disponibilidad del recurso hídrico para consumo humano y doméstico y con la finalidad general expresada por los autores de dicha reforma, atinente precisamente a proteger el derecho al agua, así como





los diversos a un medio ambiente sano y a la salud; de ahí que pueda considerarse de orden público e interés social.

Como se ha expuesto al analizar otros preceptos también reclamados en los asuntos contendientes, en este caso las reflexiones anteriores devienen suficientes para sostener que existe orden público e interés social en que la duración de la concesión se determine atendiendo a la cantidad y calidad de la fuente de suministro, de manera que no existiendo razones que puedan sustentar la apariencia del buen derecho de las personas quejasas, se estima que no se reúnen los requisitos para conceder la medida cautelar respecto de este precepto.

#### **166. Artículo 29 Bis 4, fracciones XVII, XVIII, XIX, XX y XXI.**

El numeral 29 en cita enlista los casos en que pueden revocarse las concesiones, asignaciones o permisos de descarga.

En la fracción XVII, como antes se indicó, la reforma sólo consistió en la supresión del vocablo "y" que se encontraba al final de la frase, de modo que no existe materia para estudiar la procedencia de la suspensión respecto de esta fracción.

En la fracción XVIII se prevé como causal la presentación de documentación falsa para obtener o conservar una concesión, medida que se estima de orden público y de interés social, ya que la población está interesada en que prevalezca el principio de legalidad y en que los actos dictados en contravención de ese principio, queden insubsistentes.

Considerando que no hay elementos para estimar que a este respecto pueda invocarse una apariencia del buen derecho, la medida resulta improcedente en tanto no se satisfacen los requisitos para concederla.

En la fracción XIX se prevé como causal de revocación la existencia de hechos o actos supervenientes de interés público, general o social, o que causen algún tipo de desequilibrio económico, social, ambiental o de cualquier otra índole.

A este supuesto son aplicables las razones antes expuestas para estimar procedente la medida cautelar, en la medida en que se cumplen los requisitos



para concederla y, como ha quedado demostrado, la legislación anterior preveía otras causas de revocación y, además, el texto no aporta elementos específicos para apreciar la existencia de orden público e interés social, dado que las expresiones utilizadas dan cabida a un sinnúmero de hechos y fenómenos que pueden calificarse con la etiqueta de "desequilibrio" o "de cualquier otra índole", de manera se estima procedente la medida cautelar solicitada.

En la fracción XX se prevé como causa de revocación el incumplimiento con el Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En concordancia con las razones expresadas a propósito de la obligaciones de los concesionarios de presentar a la autoridad y cumplir el programa de que se trata, que pusieron en evidencia la importancia y trascendencia de este mecanismo relacionado con las afectaciones al medio ambiente causadas por la actividad minera, se estima que no se reúnen los requisitos para conceder la suspensión pues no se considera que sobre los valores protegidos por la norma, prevalezca la apariencia del buen derecho en favor de las sociedades quejosas.

Finalmente, la disposición contenida en la fracción XXI no da materia para analizar la procedencia de la suspensión, pues como ocurrió con otra anterior (artículo 27, fracción XXIV, de la Ley de Minería), sólo es una norma de remisión que no tiene contenido propio, al referirse a las demás causas previstas en las leyes y reglamentos aplicables y en el título de concesión.

**167. Artículos 3, fracción LVII Bis, 37, párrafo segundo, del 81 Bis al 81 Bis 4, 88 Bis, fracción V Bis, 92, fracción VI, y 119, fracción XXII, de la Ley de Aguas Nacionales y artículo décimo tercero transitorio del decreto de reformas.**

Estos preceptos en su conjunto regulan una nueva modalidad de uso del agua que se denomina "uso industrial en la minería".

El artículo 3, fracción LVII Bis, define el uso industrial de la minería como *el aprovechamiento, explotación o uso de aguas nacionales, incluyendo las aguas de laboreo, en la exploración, explotación o beneficio de minerales y sustancias*



*reservadas a la Federación en los términos de la Ley de Minería, se considera un tipo de uso industrial.*

El artículo 37, que regula la nulidad de las transmisiones que se efectúen en contravención a la ley, fue adicionado en su párrafo segundo a fin de prohibir la transmisión de los derechos para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales de cualquier otro uso para destinarlas al uso industrial en la minería.

El artículo 81 Bis establece los requisitos que debe cumplir la persona solicitante de una concesión de aguas nacionales para uso en la minería, entre ellos, los relativos al fallo de un concurso, información sobre métodos, obras y volúmenes, el diseño de redes de pozos de monitoreo, la autorización del Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de minas y los dispositivos telemáticos para la medición de aguas.

El artículo 81 Bis 1, también relacionado con el uso industrial en la minería de aguas nacionales, establece a cargo de los concesionarios la obligación de medir el volumen de agua explotada, usada o aprovechada que se extraiga de las cuencas y acuíferos, así como las aguas provenientes de laboreo de las minas para uso industrial o de servicios.

El artículo 81 Bis 2 explica que el volumen de aguas establecido en la concesión respectiva, comprende el de las aguas subterráneas extraídas vía pozos como tomas de agua superficiales.

El artículo 81 Bis 3 prohíbe utilizar las aguas nacionales para el transporte de materiales provenientes de la operación minera, así como otorgar, en las concesiones de aguas nacionales para uso industrial en la minería, el permiso para la profundización de pozos de extracción; además, establece que tratándose de solicitudes de concesión para el uso industrial en la minería, no debe autorizarse la construcción de pozos de extracción cuya profundidad pudiera afectar la disponibilidad del agua para otros usos y que en este tipo de concesión no debe otorgarse permiso para la profundización de pozos de extracción.

El artículo 81 Bis 4 establece la duración de las concesiones de agua para tal uso (que será de máximo treinta años), así como la posibilidad de prorrogarlas (hasta por veinticinco años) siempre que la concesión minera se encuentre



vigente, que sus titulares hayan cumplido con lo previsto en el Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de minas ya mencionado y con las disposiciones jurídicas aplicables y, que la prórroga se solicite al menos seis meses antes del término de la vigencia de aquella.

El artículo 88 Bis, fracción V Bis incorporó al texto legal la obligación para las personas físicas o morales que efectúen descargas de aguas residuales a los cuerpos receptores en concesiones para el uso industrial de la minería, de presentar ante la autoridad correspondiente un reporte mensual de las mediciones diarias que contengan los análisis cronológicos e indicadores de la calidad del agua de las descargas realizadas en aguas superficiales y subterráneas, garantizando su calidad.

El artículo 92, fracción VI, en consonancia con la obligación derivada del artículo 88 Bis, fracción V Bis, mencionado, prevé que la autoridad ordenará la suspensión de las actividades que den origen a las descargas de aguas residuales, cuando no se presente el reporte mensual ahí señalado.

El artículo 119, fracción XXII, en su primera parte, conserva el texto anterior que prevenía la imposición de una sanción por dejar de presentar los registros cronológicos a que se refiere la ley y, en su segunda parte, agregó la de omitir la presentación del reporte previsto en el artículo 88 Bis, fracción V Bis.

Finalmente, el artículo décimo tercero transitorio establece que de las personas titulares de concesiones de aguas nacionales que realicen actividades de exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento minero, dentro del término de noventa días naturales posteriores a la entrada en vigor del decreto, deben solicitar a la autoridad del agua el cambio de uso industrial al uso industrial en la minería, a efecto de regularizar su situación jurídica, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables.

De esta exposición se sigue que, en su conjunto, las disposiciones antes relacionadas persiguen como finalidad crear un nuevo sistema de regulación para el uso del agua utilizado en actividades mineras, que antes estaban regidas por las normas de la ley creadas para regular cualquier uso industrial, como se aprecia de la reproducción del texto de su artículo 3, fracción LVII, que se realiza de nueva cuenta con fines de claridad:



"**Artículo 3o.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**LVIII.** 'Uso industrial': La aplicación de aguas nacionales en fábricas o empresas que realicen la extracción, conservación o transformación de materias primas o minerales, el acabado de productos o la elaboración de satisfactores, así como el agua que se utiliza en parques industriales, calderas, dispositivos para enfriamiento, lavado, baños y otros servicios dentro de la empresa, las salmueras que se utilizan para la extracción de cualquier tipo de sustancias y el agua aun en estado de vapor, que sea usada para la generación de energía eléctrica o para cualquier otro uso o aprovechamiento de transformación."

Por su parte, del artículo transitorio mencionado se sigue que las actividades mineras se realizaban, antes de la entrada en vigor de la reforma, con apoyo en concesiones de aguas nacionales para uso industrial y que ahora, según lo dispone esta norma transitoria, quienes eran titulares de esas concesiones deberán migrar al régimen de concesión de aguas nacionales para uso industrial en la minería, cuyas reglas de otorgamiento, transmisión y operación son naturalmente diversas a las que regían cuando obtuvieron aquellas concesiones.

La exposición de motivos de las iniciativas de la legislación reclamada y la información asentada a lo largo de esta ejecutoria dejan en claro que esta nueva normatividad persigue fines de orden público e interés social relacionadas con la preservación de los recursos hídricos, su debido y controlado aprovechamiento, la priorización de su destino para el consumo humano y el uso doméstico, y las consecuencias que de estas acciones pueden derivar en impactos en materia de medio ambiente, de salud de las personas y de desarrollo de las poblaciones.

Sin embargo, estas exigencias de orden público y de interés social deben ceder ante la apariencia del buen derecho de las sociedades quejasas que derivan de su titularidad de concesiones otorgadas con anterioridad, regidas por las mismas disposiciones que incluso después de la reforma reclamada siguen aplicando a otros usos industriales del agua en actividades que están sujetas a regulación precisamente por considerarse potencial o realmente dañinas para el medio ambiente, la salud y el derecho al agua.



En este contexto, las exigencias derivadas de los derechos a la seguridad jurídica, a la legalidad, a la irretroactividad de la ley y a la confianza legítima suponen la existencia de la apariencia del buen derecho en favor de las concesionarias quejasas, toda vez que la conversión al régimen de uso industrial en la minería no supone simplemente la modificación de algunas de las reglas, obligaciones y prohibiciones incorporadas a los títulos de concesión por efecto de la legislación vigente, sino que incluso implica el riesgo de que las sociedades quejasas no obtengan las nuevas concesiones, por no reunir los requisitos, o que no puedan realizar las actividades que les fueron autorizadas en los títulos que obtuvieron con anterioridad, lo que implica la posibilidad de que extingan por completo sus derechos.

Es precisamente en este escenario en que la medida cautelar cumple cabalmente su función, permitiendo que durante el juicio de amparo, la parte quejosa no sufra las consecuencias desfavorables del acto reclamado hasta que en sentencia firme se determine su constitucionalidad, luego de haber sido oída en defensa.

Además, no se advierte que la transición de régimen responda a una necesidad urgente e inaplazable, pues como se explicó, antes de la reforma reclamada el uso del agua utilizada en actividades mineras ya estaba regido por las normas creadas para regular cualquier uso industrial definido en el artículo 3, fracción LVII, de la ley de la materia antes citado y, en ese contexto, las actividades mineras se venían realizando precisamente con apoyo en concesiones de aguas nacionales para uso industrial regidas por las mismas disposiciones que incluso después de dicha reforma siguen aplicando a otros usos industriales del agua en actividades que están sujetas a regulación precisamente por considerarse potencial o realmente dañinas para el medio ambiente, la salud y el derecho al agua.

La determinación alcanzada se robustece sobre todo si se considera que de acuerdo con lo resuelto en este fallo, se ha negado la suspensión respecto de las obligaciones de otorgar el vehículo financiero que garantice que las personas concesionarias respondan por los daños causados por su actividad y obtener la autorización del Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de minas, así como la de rendir información oportuna sobre ciertas actividades, todas ellas



piezas cruciales de la reforma en estudio, en el entendido de que la obligación citada en segundo lugar está contemplada precisamente como requisito para la obtención de la concesión de aguas nacionales para uso industrial en la minería.

Esta decisión no comprende la obligación impuesta en el primer párrafo del artículo 81 Bis 3, que prohíbe que las aguas nacionales puedan utilizarse para el transporte de materiales provenientes de la operación minera.

Si bien esta disposición está incluida en el capítulo relativo al uso industrial en la minería y ya ha quedado asentado que debe concederse la suspensión solicitada para que no se aplique a las concesionarias quejosas, lo cierto es que esta prohibición puede entenderse perfectamente compatible con el régimen aplicable a las concesiones otorgadas con anterioridad.

Y su observancia responde a un marcado orden público y es de gran interés social dado que esta prohibición responde puntualmente al principio de que debe priorizarse el uso del agua para consumo humano y uso doméstico, lo que implica que en ningún caso el agua pueda utilizarse para transporte de materiales provenientes de la operación minera mientras existan personas que no tienen agua para satisfacer sus requerimientos mínimos de subsistencia.

Así, no se satisfacen los requisitos para conceder la suspensión respecto del párrafo primero del artículo 81 Bis 3.

#### 168. **Artículo 118, párrafo cuarto.**

Este numeral prohíbe otorgar concesiones sobre cauces o vasos y sus zonas federales para la disposición final de residuos mineros o depósitos de aguas residuales de uso minero.

Basta una primera aproximación para comprender que esta prohibición responde a exigencias de interés social y de orden público pues de conformidad con el artículo 5o., fracción V, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, por disposición final se entiende a la *acción de depositar o confinar permanentemente residuos en sitios e instalaciones cuyas*



*características permitan prevenir su liberación al ambiente y las consecuentes afectaciones a la salud de la población y a los ecosistemas y sus elementos; lo que da sentido a que se prohíba otorgar concesiones sobre causes o vasos y sus zonas federales para la disposición final de residuos mineros o depósitos de aguas residuales de uso minero ya que de hacerlo probablemente se causarían impactos ambientales negativos en esos espacios y dejaría de cumplirse con la intención de evitar afectaciones a la salud y a los ecosistemas, aspectos que la sociedad en general está interesada en preservar.*

Además, la prohibición de que se trata es armónica con la finalidad que el legislador perseguía al proponer la adición que le dio origen, consistente precisamente en la protección a los derechos a la salud, a un medio ambiente sano y al agua, hecho que robustece la consideración sobre su relación con el interés social y el orden público.

A partir de estas premisas se estima que conceder la suspensión respecto de la aplicación de esta porción normativa sí entraña un perjuicio al interés social y contraviene disposiciones de orden público, sin que se adviertan elementos suficientes y robustos para considerar que frente a estas nociones debe prevalecer la apariencia del buen derecho de las personas quejasas, por lo cual se concluye que no se reúnen los requisitos para conceder la suspensión provisional.

Una vez agotado el análisis de los preceptos reclamados de la Ley de Aguas Nacionales se concluye que no se satisfacen los requisitos para conceder la suspensión respecto de los artículos 3, fracción III Bis, 4, párrafos segundo y tercero (este último sólo en la parte relativa a la facultad de la autoridad del agua para disminuir el volumen del recurso hídrico concesionado), 19, 24, primer párrafo, 29 Bis 4, fracciones XVII, XVIII, XX y XXI, 81 Bis 3, primer párrafo y 118, párrafo cuarto, y que sí se cumplen por cuanto hace a los numerales 3, fracción LVII Bis, 4, párrafo tercero (únicamente en la parte relativa a la facultad de la autoridad del agua para cancelar el volumen del agua concesionada), 29 Bis 4, fracción XIX, 37, párrafo segundo, 81 Bis, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3 (excepto respecto del primer párrafo), 81 Bis 4, 88 Bis, fracción V Bis, 92, fracción VI y 119, fracción XXII, de dicha legislación, así como respecto del artículo décimo





tercero transitorio del decreto reclamado, en los términos precisados en este apartado de estudio.

### **Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

#### **169. Artículo 46, último párrafo.**

Esta disposición incorpora la prohibición de realizar obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere la Ley de Minería, en áreas naturales protegidas.

En un examen preliminar y además, siendo consistentes con la línea argumentativa expresada al analizar, en otra parte de esta ejecutoria, el artículo 14, fracción IX de la Ley de Minería que prohíbe concesionar áreas de terreno comprendido, ubicado o amparado en áreas naturales protegidas y el diverso 20 de la misma legislación que establece la prohibición de realizar obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio minero dentro de las áreas naturales protegidas, puede sostenerse que este último párrafo del precepto que se examina se relaciona con cuestiones de orden público e interés social dada la relevancia de dichas áreas en materia ambiental y el interés que consecuentemente tiene la sociedad en preservarlas y evitar su deterioro a consecuencia de la actividad humana.

Así cobra sentido que en esta norma se prohíba la realización de los trabajos y obras mencionados en áreas naturales protegidas, lo cual además es acorde con la finalidad del decreto del cual derivó la adición, pues como ya se ha visto, se orienta a proteger el derecho a un medio ambiente sano, así como los diversos a la salud y al agua previstos a nivel constitucional en favor de todas las personas.

No obstante, en congruencia con lo razonado al analizar el diverso numeral 20 de la propia legislación que contiene una prohibición similar, frente a la finalidad protectora de esta medida legislativa, es menester tomar en cuenta los principios defendidos por las personas quejasas, entre ellos, el de irretroactividad de la ley (derechos adquiridos), de seguridad jurídica, de legalidad y de confianza legítima porque aquéllas acudieron a los juicios de amparo como



titulares de concesiones mineras otorgadas previamente a la entrada en vigor del artículo que se examina, entonces, es posible que por virtud de esa circunstancia tengan incorporado a su esfera de derechos el de realizar las obras y trabajos ya mencionados, incluso en las áreas en las que ahora se prohíbe; de ahí que su aplicación podría implicar una grave afectación a derechos que ya tenían adquiridos.

En este escenario, negar la medida cautelar a quienes ya tienen otorgadas concesiones para realizar trabajos precisamente en las zonas que ahora la norma reclamada prohíbe concesionar, supondría privar de objeto a la concesión misma, es decir, negarle desde ya toda eficacia, sin dar oportunidad a las personas quejasas de defender sus derechos en el juicio de amparo.

Si la finalidad de la medida cautelar es impedir que la persona quejosa, durante el trámite del juicio, resienta los efectos lesivos del acto reclamado, en un escenario como el expuesto, en que la norma puede llegar al extremo de privar de efectos a la concesión, al prohibir las actividades que constituyen su objeto, debe otorgarse la medida para hacer efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva.

Desde luego, esta medida cautelar sólo beneficia a quienes, a la entrada en vigor de la norma reformada, tenían expresamente autorizados, dentro del objeto de su concesión, los trabajos de mineros en áreas naturales protegidas, en el entendido de que en ningún otro supuesto esta medida cautelar podría servir de título para realizar tales conductas.

Por las razones expuestas, se concluye que se satisfacen los requisitos para conceder la suspensión provisional del artículo 46, último párrafo, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en los términos precisados.

#### 170. **Artículo 107 Bis.**

Con motivo de la adición de este precepto legal a la ley de la materia, se incorporó la obligación de las personas titulares de concesiones y asignaciones mineras de presentar ante la secretaría un Programa de Restauración, Cierre



y Post-cierre de minas para su evaluación y, en su caso, autorización, con la finalidad de preservar y proteger los recursos no renovables y sus ecosistemas y de conformidad con el reglamento que se elabore al respecto; asimismo se introdujo el deber de la persona interesada de presentar como garantía el vehículo financiero que resulte idóneo, una vez que se dictamine la viabilidad del programa y se estableció que el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones contenidas en el programa, serán motivo de ejecución de la garantía.

También se previó que este programa debía ser presentado por el ganador del concurso de licitación para la concesión minera (se entiende de aquella para uso industrial en la minería) y que la secretaría debía dictaminarlo a más tardar en ciento ochenta días naturales.

Sobre el tema, en la iniciativa de reformas y adiciones presentada por el grupo parlamentario de Morena, como ya se dijo en otra parte de esta ejecutoria, se expuso que la garantía a que se refiere el artículo en examen atiende a una medida de prevención, mitigación o compensación del impacto social y ambiental y se propuso que su otorgamiento se realizara mediante el vehículo financiero que para ese efecto determinen de las disposiciones reglamentarias, a saber, un seguro, una carta de crédito, un depósito ante la Tesorería de la Federación, o bien, un fideicomiso.

Atento a estos elementos y considerando también que la finalidad del legislador al proponer las reformas y adiciones que se han venido analizando fue proteger los derechos a la salud, a un medio ambiente sano y al agua, se estima que el precepto materia de estudio es de orden público e interés social en tanto que a la sociedad le interesa la preservación y protección de los recursos no renovables y sus ecosistema que se busca conseguir con la implementación del programa aludido, así como la de los derechos enunciados.

Entonces, siendo consistentes con lo sostenido al analizar en otra parte de esta ejecutoria el artículo 27, fracciones XV y XX, de la Ley de Minería, que respectivamente imponen a las personas titulares de concesiones mineras la obligación de presentar el vehículo financiero y contar con la autorización del programa mencionados, no se considera que estas finalidades deban ceder ante alguna apariencia del buen derecho en favor de las personas quejasas,



pues más allá de que los derechos invocados como violados no se refieren específicamente a la posibilidad de que queden exoneradas de la responsabilidad que pueda derivar de los daños ambientales y al derecho de las personas al agua, es urgente la realización de todas las acciones tendientes a preservar los bienes cuya protección persiguen estas normas; de ahí que no se satisfagan los requisitos para conceder la suspensión respecto de la norma examinada.

No queda incluida en esta decisión, la porción normativa que prevé la obligación de presentar el programa cuando se gane la licitación, toda vez que esta disposición guarda relación con el régimen de concesión para uso industrial en la minería respecto del cual se estimaron satisfechos los requisitos para conceder la suspensión; por tanto, esa concesión es extensiva a esta parte específica de la norma.

Por último, importa mencionar que la conclusión sobre la improcedencia de la suspensión aquí determinada atiende a la observancia del principio de prevención dado el conocimiento sobre lo riesgosa que es para el medio ambiente, el agua y la salud, la actividad minera.

Agotado el análisis de las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se concluye que la medida cautelar no debe concederse respecto de los artículos 46, último párrafo y 107 Bis, con la precisión de que en relación con este último numeral de dicha improcedencia se excluye la porción normativa relativa al procedimiento de licitación mencionada, sobre la cual sí se satisfacen los requisitos para conceder la suspensión solicitada.

## **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.**

### **171. Artículo 17.**

La reforma a este artículo se refiere al manejo de los residuos mineros y metalúrgicos, los cuales pueden disponerse finalmente en el sitio de su generación, en el entendido de que su peligrosidad y manejo integral se determinará conforme a la ley y las disposiciones jurídicas aplicables; además, prohíbe



la disposición final de esta clase de residuos en áreas naturales protegidas, humedales, cauces y zonas federales de aguas nacionales o en lugares que por el trayecto que sigan los residuos, ante su ruptura, afecten núcleos de población; establece que la persona titular de la concesión es la responsable permanente por los residuos que se generen durante el desarrollo de su actividad minera, sin importar que su gestión sea realizada a través de un tercero que comparará solidariamente dicha responsabilidad.

De esta reseña y en congruencia con las consideraciones expuestas en el apartado donde se analizó el artículo 118, párrafo cuarto, de la Ley de Aguas Nacionales, también relacionada con los residuos de la actividad minera y su disposición final, se arriba a la conclusión de que el precepto legal que aquí se examina atañe al orden público y al interés social, porque el adecuado manejo de esta clase de residuos, con la finalidad de que su disposición final no se afecte al medio ambiente o a la salud de las personas, es una cuestión en la cual la sociedad está interesada por tratarse de medidas orientadas a proteger sus derechos a un medio ambiente sano y a la salud.

Además, la prohibición de que se trata es armónica con la finalidad que el legislador perseguía al proponer la reforma que le dio origen, consistente precisamente en la protección a los derechos a la salud, a un medio ambiente sano y al agua, hecho que robustece la consideración sobre su relación con el interés social y el orden público.

Sin embargo, aun cuando por las razones expuestas la aplicación de esta porción normativa entraña un perjuicio al interés social y contraviene disposiciones de orden público, se estima, en consonancia con lo determinado al analizar la fracción XIX del artículo 27 de la Ley de Minería,<sup>138</sup> que debe prevalecer la apariencia del buen derecho de las personas quejasas.

<sup>138</sup> Establece la obligación de no constituir depósitos o sitios de disposición final de terreros, jales, escorias, graseros de las minas y establecimientos de beneficios de los minerales en áreas naturales protegidas, humedales, vasos, cauces, zonas federales, zonas de protección y demás bienes nacionales o en lugares que, por el trayecto que sigan los residuos ante su ruptura, afecten núcleos de población.



Como ya se precisó al abordar el estudio del numeral 20 del mismo ordenamiento, la legislación anterior permitía el otorgamiento de concesiones en áreas naturales protegidas, en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino, el subsuelo de la zona económica exclusiva y en la zona federal marítimo terrestre.

Entonces, es posible que en los referidos títulos se contengan cláusulas sobre depósitos y sitios de disposición final, supuesto en el cual las personas quejas gozarían de la apariencia del buen derecho, derivada de sus derechos a la seguridad jurídica, legalidad, irretroactividad de la ley y confianza legítima, y de la grave afectación que podrían sufrir, máxime que el propio artículo 17 que se examina, tanto en su texto anterior como en el vigente, permite disponer finalmente los residuos en el sitio de su generación, lo que robustece la consideración sobre la posibilidad de que las concesiones mineras otorgadas a las personas quejas contengan la autorización que les permita realizar la disposición final de sus residuos en los sitios que ahora se señalan como prohibidos.

En ese orden de ideas, se satisfacen los requisitos para conceder la suspensión a fin que las concesionarias sigan rigiéndose por los títulos de que gozan, sólo para el caso de que en éstos se establezca expresamente su derecho a realizar su actividad minera precisamente en alguna de las zonas ahora prohibidas por la norma reclamada, para el único efecto de que estén en posibilidad de disponer finalmente los residuos en el sitio de su generación, en el entendido de que en ningún otro supuesto esta medida cautelar podría servir de título para realizar tales conductas.

Por supuesto, la concesión de esta medida no alcanza a los solicitantes de concesiones cuyo procedimiento esté en trámite.

#### **172. Artículo 42, párrafos primero y cuarto.**

La reforma al primer párrafo de este numeral hizo extensiva la posibilidad prevista en el texto anterior para los generadores y demás poseedores de residuos peligrosos, de contratar los servicios de manejo de tales residuos con



empresas o gestores autorizados por la secretaría, o bien, de transferirlos a industrias para su utilización como insumos dentro de sus procesos, a los generadores y demás poseedores de residuos mineros y metalúrgicos; además, sustituyó la exigencia de que esa conducta se hiciera del conocimiento de la secretaría por la obligación de obtener una autorización previa mediante un plan de manejo para dichos insumos basado en la minimización de sus riesgos y estableció la responsabilidad solidaria entre los sujetos mencionados.

En el segundo párrafo se introdujo que el manejo y disposición final de los residuos de que se trata es responsabilidad de quien los genera, por lo cual debe presentar evidencia verificable de que opera bajo el estricto cumplimiento de la normatividad aplicable.

Siguiendo la línea argumentativa expuesta con anterioridad, basta considerar que el adecuado manejo de los residuos de la actividad minera es esencial para la protección del medio ambiente, del derecho al agua para consumo humano y doméstico y del derecho a la salud, para concluir que la observancia de estos mandatos es de innegable orden público e interés social, por lo cual se estima que no se reúnen los requisitos para conceder la medida cautelar solicitada porque los derechos aducidos como violados por las sociedades quejasas no alcanzan para afirmar la existencia de alguna apariencia del buen derecho que deba prevalecer sobre los bienes protegidos por esta norma.

Agotado el estudio de las disposiciones reclamadas de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, se concluye que se satisfacen los requisitos para conceder la medida cautelar solicitada respecto de su artículo 17, en los términos que han quedado indicados y que no se colman en cuanto al 42, párrafos primero y cuarto.

### **173. Artículo séptimo transitorio del decreto.**

Este transitorio, en la parte impugnada, prohíbe que a partir de la entrada en vigor del decreto reclamado se otorguen prórrogas a las concesiones en áreas naturales protegidas.



En consonancia con lo resuelto a propósito del artículo 14, fracción IX, de la Ley Minera, se estima que no se reúnen los requisitos para conceder la medida cautelar, porque la apariencia del buen derecho que se aprecia en favor de las personas quejasas, derivada de los derechos a la seguridad jurídica, a la irretroactividad de la ley y a la confianza legítima debe ceder frente a los riesgos que para la salud de las personas y para la conservación del medio ambiente puede derivar de la prórroga de concesiones que bajo la vigencia de la ley anterior se otorgaron legalmente para explotar terrenos ubicados en áreas naturales.

Ciertamente, en materia de concesiones rige el principio de que la obtención de una prórroga de la concesión no es la expresión de un derecho adquirido por el concesionario, sino que es producto del ejercicio de la facultad del Estado de apreciar si subsisten las condiciones preexistentes al momento de otorgar el título y si la subsistencia de éste es compatible con los cambios ocurridos en el entorno y en la apreciación del orden público y del interés social.

A propósito del tema de la prórroga de concesiones, al resolver el amparo en revisión 259/2012, en sesión de cinco de junio de dos mil trece, el Alto Tribunal precisó, en una parte de su ejecutoria, que ésta *tiene asidero en los principios de continuidad y regularidad que caracterizan la prestación del servicio público, así como en el de amortización de las inversiones, conforme a los cuales se tiende a garantizar, por una parte, que el poder público pueda ejercer sin tropiezos el control que le corresponde sobre el bien o el servicio público materia de la concesión, a efecto de que se respete de manera eficiente y continua y, por otra, proteger a los concesionarios que realizan fuertes inversiones para llevar a cabo esas actividades.*

Luego, al resolver el amparo en revisión 356/2017, en sesión de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, en el cual analizó un caso donde el planteamiento central del quejoso fue la afectación a derechos adquiridos que a su parecer tenía para prorrogar la concesión expedida a su favor con anterioridad, en la parte conducente del fallo, sentó que la autoridad administrativa no se encuentra obligada a otorgar una prórroga sólo porque así se le solicite, sino que su otorgamiento es una facultad discrecional sujeta a verificar ciertas condiciones y,





aunque reconoció que con motivo del otorgamiento de la concesión original se incorpora en la esfera jurídica de la concesionaria el derecho que aquélla ampare, el cual efectivamente puede ser prorrogado, lo cierto es que *la extensión de su vigencia no es propiamente un derecho adquirido a través del otorgamiento de la concesión correspondiente, sino que se trata simplemente de una posibilidad de extender o prorrogar el derecho por un periodo adicional. Esto es, se trata sólo de una posibilidad porque por una parte, el concesionario podrá libremente valorar si solicita o no la prórroga y, por su parte, en caso de ejercer esa posibilidad, la autoridad del agua podrá analizar si resulta o no conveniente el prorrogar el derecho de uso, aprovechamiento o explotación. Lo anterior permite advertir que la prórroga de una concesión en realidad es una simple expectativa de derecho, la cual una vez que surge, debe atender a las normas aplicables en ese momento.*

En este orden de ideas, la apariencia del buen derecho asociada a la titularidad de las concesiones y a la proyección sobre ella de los derechos fundamentales invocados como violados por las personas quejasas no alcanza para subordinar la exigencia social de que las áreas naturales protegidas no sea exploradas, explotadas o aprovechadas por la actividades mineras, dadas las serias afectaciones ambientales que éstas generan y que han quedado comentadas a lo largo de este fallo.

Por estas razones, es improcedente la medida cautelar solicitada en contra de esta disposición transitoria.

#### **174. Artículo noveno transitorio del decreto.**

Este artículo transitorio establece que los procedimientos y medios de defensa relacionados con las actividades de minería y aguas, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto, serán tramitados y resueltos conforme a las disposiciones vigentes cuando se iniciaron, siempre que no se opongan a lo previsto en el propio decreto, lo cual supone que las solicitudes en trámite presentadas por algunas de las sociedades quejasas deberán ser resueltas sin contravenir los mandatos contenidos en la legislación reformada.



Siendo tal el contenido del precepto, no es el caso de realizar un pronunciamiento autónomo y propio de él sobre la procedencia de la suspensión, porque en todos los casos, su eficacia debe examinarse en relación con las disposiciones de la ley reformadas y que han sido reclamadas.

En este orden de ideas, la suspensión solicitada respecto de esta disposición transitoria debe seguir la suerte de la solicitada para las disposiciones reformadas con las cuales en cada caso se relacione, en el entendido de que la medida sólo resultará procedente cuando la persona quejosa defienda los derechos que ya haya adquirido por virtud de un título de concesión.

175. No pasa inadvertido, para los supuestos en que se ha considerado procedente la medida cautelar, que en materia de actividades reguladas los derechos adquiridos no tienen el alcance de hacer permanecer a la persona quejosa indefinidamente en el régimen vigente en la época en que se otorgó la concesión o permiso respectivo, como ilustran las tesis jurisprudenciales y aislada de rubros siguientes:

"SALUD. EL ARTÍCULO 271, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY."<sup>139</sup>

"INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL. LA LEY RELATIVA, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL 14 DE DICIEMBRE DE 1998, NO ES RETROACTIVA."<sup>140</sup>

"ENERGÍA ELÉCTRICA. LAS CONDICIONES DE LOS PERMISOS PARA GENERARLA EMITIDOS POR LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (CRE) EN FAVOR DE LOS PARTICULARES, ESTÁN SUJETAS A MODIFICACIONES EN VIRTUD DE LAS REFORMAS LEGISLATIVAS."<sup>141</sup>

<sup>139</sup> Tesis [J.]: 1a./J. 47/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 511. Reg. digital: 167370.

<sup>140</sup> Tesis [A.]: 2a. XLIII/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, mayo de 2000, página 309. Reg. digital: 191792.

<sup>141</sup> Tesis [J.]: 1a./J. 83/2022 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo V, junio de 2022, página 4398. Registro digital: 2024839.



176. Sin embargo, ésa es una cuestión de fondo y lo que aquí se ventila es la suspensión, que, como se ha visto, es susceptible de otorgarse con efectos conservativos a partir de los derechos derivados de los títulos de concesión ya otorgados a las personas quejasas, con base en el principio de apariencia del buen derecho, salvo en los aspectos ya también analizados, que ameritan hacer prevalecer el orden público y el interés social.

177. Agotado el estudio de las normas reclamadas, por las razones expuestas, a la pregunta **¿es procedente conceder a las personas titulares de concesiones mineras la suspensión provisional respecto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés —específicamente de los artículos 10, 10 Bis, 11, fracción I; 14, fracción IX; 19, fracciones I, V y VII; 20, párrafos segundo y tercero; 23 y 27, fracciones XV, XVI, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV, de la Ley de Minería; 3, fracciones III Bis y LVII Bis; 4, párrafos segundo y tercero; 19, 24, primer párrafo, 29 Bis 4, fracciones XVII, XVIII, XIX, XX y XXI; 37, párrafo segundo, 81 Bis, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3, 81 Bis 4, 88 Bis, fracción V Bis; 92, fracción VI; 118, párrafo cuarto y 119, fracción XXII, de la Ley de Aguas Nacionales; 46, último párrafo y 107 Bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 17 y 42, párrafos primero y cuarto, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y los artículos transitorios séptimo, noveno, décimo y décimo tercero del propio decreto—, considerando lo previsto en los artículos 128, 129, fracción XIII, y 138 de la ley de la materia?** debe responderse de la siguiente forma:

- El caso no se ubica en el supuesto del artículo 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo porque a la fecha de la expedición de las normas reclamadas, el Estado no se encontraba realizando la utilización, el aprovechamiento o la explotación de esos bienes y, por ende, no es dable estimar que con motivo de la concesión de la suspensión se le obstaculizaría o impediría la realización de esos actos.



- No se satisfacen los requisitos para conceder la suspensión respecto de los artículos 14, fracción IX, 23 y 27, fracciones XV, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV, de la Ley de Minería; 3, fracción III Bis, 4, párrafos segundo y tercero (este último en la porción relativa a la facultad de la autoridad del agua para disminuir el volumen del recurso hídrico concesionado en caso de riesgo de disponibilidad para consumo humano y doméstico), 19, 24, primer párrafo, 29 Bis 4, fracciones XVII, XVIII, XX y XXI; 81 Bis 3 (sólo en cuanto al párrafo primero) y 118, párrafo cuarto, de la Ley de Aguas Nacionales; 107 Bis (excepto en la porción normativa que prevé la obligación de presentar el programa ya mencionado cuando se gane la licitación), de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 42, párrafos primero y cuarto, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; así como de los artículos transitorios séptimo y décimo del decreto y del noveno transitorio, en relación con los anteriores.

- Sí se satisfacen los requisitos para conceder la suspensión respecto de los artículos 10, 10 Bis, 11, fracción I, 19, fracciones I, V y VII, 20, párrafos segundo y tercero y 27, fracciones XVI y XIX, de la Ley de Minería; 3, fracción LVII Bis, 4, párrafo tercero (en la porción relativa a la facultad de la autoridad del agua para cancelar el volumen del recurso hídrico concesionado en caso de riesgo de disponibilidad para consumo humano y doméstico), 29 Bis 4, fracción XIX; 37, párrafo segundo, 81 Bis, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3 (excepto respecto del primer párrafo), 81 Bis 4, 88 Bis, fracción V Bis, 92, fracción VI y 119, fracción XXII, de la Ley de Aguas Nacionales; 46, último párrafo y 107 Bis (únicamente en la porción normativa que prevé la obligación de presentar el programa ya mencionado cuando se gane la licitación), de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 17 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; así como del artículo décimo tercero transitorio del decreto y del noveno transitorio, en relación con los anteriores.

## VII. Decisión

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.



SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno Regional en 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 expediente 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, quien formula voto concurrente y, el Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien también formula voto concurrente, ante la Secretaria del Pleno Tania Alvarez Escorza, que autoriza y da fe.

**El doce de enero de dos mil veinticuatro, 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 o reservada, por tratarse de datos personales.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), 1a./J. 56/2015 (10a.), P./J. 5/2022 (11a.), P./J. 19/2020 (10a.), 1a./J. 8/2019 (10a.), 2a./J. 19/2017 (10a.), 1a./J. 77/2023 (11a.), 1a./J. 78/2023 (11a.), 1a./J. 82/2023 (11a.), 1a./J. 81/2023 (11a.), 1a./J. 83/2023 (11a.), 2a./J. 103/2018 (10a.), 2a./J. 4/2020 (10a.), 1a./J. 11/2022 (11a.), 1a./J. 60/2022 (11a.), 1a./J. 61/2022 (11a.), 1a./J. 62/2022 (11a.), 2a./J. 11/2023 (11a.) y 1a./J. 83/2022 (11a.) y aisladas 1a. CCLXXII/2016 (10a.), 1a. CCXLVIII/2017 (10a.), 1a. CCXLIX/2017 (10a.), P. VIII/2015 (10a.), 2a. XXXVIII/2017 (10a.), 2a. LXXVIII/2018 (10a.), 1a. LII/2019 (10a.), 2a. XXIX/2016 (10a.) y 2a. XXVII/2016 (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, 9 de octubre de 2015 a las 11:00 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, 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas, 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas, 5 de octubre de 2018 a las 10:15 horas, 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas, 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas, 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas, 3 de marzo de 2023 a las 10:06 horas, 17 de junio de 2022 a las 10:23 horas, 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas, 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas, 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas, 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas, 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas y 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas, respectivamente.

La parte conducente de las ejecutorias relativas al amparo directo 6/2008, amparos en revisión 547/2028, 54/2021, acción de inconstitucionalidad 139/2019, amparo en revisión 543/2022 y 346/2021 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero 2011, página 1707; *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas, 1 de abril de 2022 a las 10:05 horas, 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas, 2 de junio de 2023 a las 10:08 horas y 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 411 y Undécima Época, Libros 12, Tomo II, abril de 2022, página 721; 15, Tomo I, julio de 2022, página 617; 26, Tomo IV, junio de 2023, página 3492 y 21, Tomo II, enero de 2023, página 1704, con números de registro digital: 22636, 28352, 30474, 30773, 29902 y 31469, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Magistrado Gaspar Paulín Carmona, en la contradicción de criterios 234/2023, entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Sexto, Decimocuarto y Décimo Quinto, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito.

Respetuosamente me permito expresar que, aunque comparto los puntos resolutivos de la presente contradicción, no coincido con múltiples consideraciones



plasmadas en el presente fallo y aprobadas por la mayoría que integra este Pleno Regional, motivo por el cual emito el presente voto concurrente, en virtud de que esencialmente difiero en el tratamiento que se realizó en los siguientes temas: i) El análisis individualizado de cada uno de los artículos del Decreto reclamado materia de contradicción, porque al regular el mismo tema se debieron analizar como un sistema normativo; ii) La metodología empleada para conceder la medida cautelar respecto de diversas porciones normativas, porque a pesar de que se consideró la existencia de una afectación al orden público e interés social, se mencionó la prevalencia de la apariencia del buen derecho, cuando el estudio de esas ficciones jurídicas es excluyente; y, iii) Las consideraciones sustentadas en relación con la procedencia de la medida suspensiva respecto de algunas porciones normativas específicas, como se explica a continuación.

**i) Primer tema: El análisis de los artículos del Decreto reclamado se debió hacer como sistema normativo y no de manera individualizada.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a lo largo de su línea jurisprudencial ha establecido que los gobernados se encuentran legitimados para controvertir de manera conjunta las normas jurídicas que contienen los preceptos que les perjudican si forman parte de un sistema normativo; es decir, cuando se reclamen en el juicio de amparo disposiciones legales que guardan una estrecha vinculación o relación entre sí, y que el gobernado, como destinatario de esas normas, tiene la aptitud jurídica para impugnar todas las disposiciones que le sean aplicables o que eventualmente se le puedan aplicar, siendo suficiente que esté acreditado el acto de aplicación de una de las normas o que se ubica en el supuesto de una de ellas para controvertir todas las demás, de manera conjunta, justamente como un sistema normativo.<sup>1</sup>

Es así que cuando se trate de sistemas jurídicos complejos, también el Pleno del Alto Tribunal ha reconocido que para impugnarlos, no es indispensable que el particular se sitúe en cada una de las hipótesis que la ley respectiva contemple en su articulado, sino que basta que se ubique de manera general dentro del sistema, para estar en aptitud de combatir cada uno de los preceptos que puedan eventualmente serle aplicables atendiendo a la categoría de sujeto obligado que demostró tener.

<sup>1</sup> Tesis: 2a./J. 100/2008 de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. PARA IMPUGNARLAS COMO SISTEMA NORMATIVO ES NECESARIO QUE CONSTITUYAN UNA VERDADERA UNIDAD."



De esas consideraciones surgió la tesis de jurisprudencia siguiente:

"ACTIVO. LA LEY QUE ESTABLECE EL IMPUESTO RELATIVO CONTIENE DISPOSICIONES RELACIONADAS ENTRE SÍ, LO QUE DA LUGAR A QUE QUIENES SE ENCUENTRAN EN LOS SUPUESTOS DE SU AUTOAPLICACIÓN, TENGAN INTERÉS JURÍDICO EN RECLAMAR CUALQUIERA DE LOS PRECEPTOS QUE REGULAN EL SISTEMA ESPECÍFICO PREVISTO PARA LA CATEGORÍA DE CONTRIBUYENTE QUE SE DEMOSTRÓ TENER. Cuando se reclama la inconstitucionalidad de la Ley del Impuesto al Activo por considerarla autoaplicativa, no es menester que el gobernado se sitúe dentro de cada una de las hipótesis que la misma contempla en su articulado, sino que basta que se ubique de manera general en la hipótesis de ser contribuyente del impuesto que se regula, para que esté en aptitud legal de combatir cada uno de los preceptos que puedan serle aplicables según el régimen específico previsto para la categoría de contribuyente que demostró tener, toda vez que por la íntima relación que guardan sus disposiciones, por ese solo hecho, se encuentra obligado a acatar el sistema que establece, desde la iniciación de la vigencia de la ley."<sup>2</sup>

De igual forma, el Pleno de nuestro más Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 27/2005 (ahora criterios) adoptó un criterio similar, al determinar que la deducción de costo de lo vendido, establecida en los artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, constituye un sistema de carácter autoaplicativo, y en cuanto a los artículos 45-E y 45-H, así como las fracciones IV, en lo relativo a la opción de acumulación de los inventarios; y, V, en su integridad, del mismo ordenamiento, que por estar integrados a un sistema que afecta de manera incondicional a los contribuyentes personas morales que venían deduciendo bajo el sistema anterior de compras o adquisiciones, deben entenderse también como autoaplicativos.

Así lo estimó, en tanto que siendo autoaplicativas las normas que cambian el sistema de deducción de compras de las personas morales contribuyentes del impuesto sobre la renta, al de costo de ventas, la peculiaridad trasciende a las disposiciones que establecen condiciones, requisitos o modalidades tendientes a complementar o desarrollar la deducción de costo de lo vendido. Es decir, siendo autoaplicativo el núcleo de la reforma impositiva, el concepto trasmina a los preceptos que lo perfeccionan.

<sup>2</sup> Registro: 192903. Jurisprudencia. Materias Constitucional y Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, tesis P./J. 121/99, página 14.





En efecto, consideró, que una deducción no puede considerarse de forma aislada, sino como parte del sistema normativo que la regula, de tal modo que al introducirse un cambio sustancial en la materia que incide en la determinación de la base del tributo –que obliga incondicionalmente a las personas morales contribuyentes del impuesto–, debe, en consecuencia, considerarse que todos los preceptos vinculados al nuevo sistema deductivo revisten la misma naturaleza de autoaplicabilidad.

Precisó que un elemento determinante a considerar en esa clase de problemas es la complejidad de las normas que conforman el sistema de leyes impositivas y si ésta impide discernir con claridad su carácter autoaplicativo o heteroaplicativo. Luego, cuando se está, frente a un sistema derivado de una reforma integral al mismo, donde es difícil establecer si su articulado es de aplicación condicionada o incondicionada, ha de atenderse al núcleo esencial, de aquí que, si éste radica en una vinculación de los gobernados al acatamiento del nuevo sistema sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo.

En esas condiciones, concluyó, que cuando se reclama el sistema de costo de lo vendido en su carácter autoaplicativo, no es necesario que el gobernado se sitúe dentro de cada una de las hipótesis que el mismo contempla en su normatividad, puesto que basta que demuestre estar ubicado de manera general en la categoría de persona moral contribuyente del impuesto sobre la renta que venía deduciendo las compras de mercancías conforme a la legislación anterior, para que esté en aptitud legal de combatir cada uno de los preceptos que puedan serle aplicables de la nueva deducción de costo de lo vendido, habida cuenta que, por la complejidad e íntima relación del nuevo sistema deductivo, está obligado a acatarlo desde la iniciación de la vigencia de la ley reformada.

Consideraciones de las que derivó la jurisprudencia P./J. 90/2006, cuyo rubro y texto es el siguiente:

"COSTO DE LO VENDIDO. LOS ARTÍCULOS DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA REFORMADOS Y ADICIONADOS MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE DICIEMBRE DE 2004, QUE ESTABLECEN DICHA DEDUCCIÓN, CONSTITUYEN UN SISTEMA JURÍDICO INTEGRAL DE CARÁCTER AUTOAPLICATIVO, POR LO QUE ES INNECESARIO QUE EL GOBERNADO SE SITÚE EN CADA UNA DE LAS HIPÓTESIS QUE LO CONFORMAN PARA RECLAMARLO EN AMPARO INDIRECTO. A partir del 1o. de enero de 2005 los contribuyentes personas



morales que venían deduciendo las compras de mercancías conforme a la legislación vigente hasta el 31 de diciembre de 2004, quedan obligados a acatar las nuevas disposiciones tributarias a fin de deducir el costo de lo vendido, en virtud de que siendo autoaplicativas las normas que cambian el sistema de deducción de compras, al de costo de ventas, este sistema trasciende a las disposiciones que establecen condiciones, requisitos o modalidades tendentes a complementar o desarrollar la deducción. Lo anterior porque cuando se está frente a un sistema complejo derivado de una reforma integral, donde es difícil establecer si su articulado es de aplicación condicionada o incondicionada, debe atenderse al núcleo esencial de la estructura; de ahí que si éste radica en una vinculación de los gobernados al acatamiento del nuevo sistema sin mediar condición alguna, debe considerarse que todo el esquema es de carácter autoaplicativo. En ese sentido, se concluye que es innecesario que el gobernado se sitúe en cada una de las hipótesis que conforman el referido sistema para reclamarlo en amparo indirecto, pues basta que demuestre estar ubicado de manera general en la categoría de persona moral contribuyente del impuesto sobre la renta, para que esté en aptitud de impugnar los preceptos que puedan serle aplicables de la nueva deducción de costo de ventas.<sup>3</sup>

Es importante señalar que este criterio no sólo ha sido sostenido en materia fiscal, puesto que al resolver los amparos en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008 y 229/2008 el diecinueve de junio de dos mil ocho,<sup>4</sup> el Alto Tribunal interpretó que la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado era autoaplicativa, porque a pesar de contener artículos que las partes afectadas podían reclamar con motivo de un acto de

<sup>3</sup> Núm. registro: 174752. Jurisprudencia. Materia Administrativa. Novena Época. Instancia: *Semanario Judicial de la Federación*, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/23006>. Pág. 51 de 56 Fecha de impresión 10/08/2023. Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, tesis P./J. 90/2006, página 6.

<sup>4</sup> Amparo en revisión 220/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Amparo en revisión 218/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Amparo en revisión 219/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Amparo en revisión 221/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Amparo en revisión 229/2008. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan N. Silva Meza. Los secretarios de Estudio y Cuenta que conformaron la comisión para realizar los proyectos de dichos asuntos son: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.



aplicación, también había otros que generaban obligaciones de manera inmediata, y por ende, causaban una afectación a su esfera jurídica desde su entrada en vigor, lo que daba lugar a que las impugnaran desde el inicio de su vigencia, atendiendo a los siguientes razonamientos.

Previo al examen de los conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimó necesario precisar que la ley en comento se integra por disposiciones tanto de naturaleza autoaplicativa como heteroaplicativa; sin embargo, no debía soslayarse que en su conjunto conforman un sistema, en tanto regulan los aspectos relativos al financiamiento y otorgamiento de las prestaciones que comprende el nuevo régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado, así como a la conservación y transferencia de los derechos respectivos.

En tal sentido, consideró que para efectos de la procedencia del juicio de amparo, debía estimarse que las disposiciones que integran la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado conforman un sistema y que como tal, debe analizarse como autoaplicativo en su integridad.

Por tal motivo, destacó, si bien conforme a la técnica que rige el juicio de amparo, tratándose de normas heteroaplicativas se requiere la demostración de un acto concreto de aplicación en perjuicio del quejoso para la procedencia del juicio de garantías, lo cierto es que en el caso no opera la citada regla y, por ende, procedió a revocar el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida respecto de los artículos 63, 71, 95, 106, 110, 149, 170, 171, 204, 210, 220, 222, 225, 226, 234, 239 y 247 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete.

No pasó desapercibido el hecho de que algunos de esos numerales se dirijan a las dependencias y entidades, así como a los diversos órganos de gobierno del instituto, porque las disposiciones que integran la ley en comento conforman un sistema y como tal debe ser analizado en su integridad.

De esas consideraciones surgió la jurisprudencia 194/2008<sup>5</sup> emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto es el siguiente:

<sup>5</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 168621. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia Laboral. Tesis: P./J. 194/2008. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, Octubre de 2008, página 59. Tipo: Jurisprudencia.



"ISSSTE. REQUISITOS PARA ACCEDER A UNA PENSIÓN CONFORME AL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). Los trabajadores que opten por el aludido régimen de pensiones, deberán satisfacer los siguientes requisitos para tener derecho a una pensión: 1. De jubilación. Se requiere un periodo mínimo de cotización de 30 años para los hombres y 28 años para las mujeres. A partir del 1o. de enero de 2010, además del referido periodo mínimo de cotización, se requiere una edad mínima de 51 años para los hombres y 49 años para las mujeres, misma que se incrementará cada dos años hasta el 2028 para llegar a una edad mínima de 60 y 58 años respectivamente; 2. De retiro por edad y tiempo de servicios. Se requiere un periodo mínimo de cotización de 15 años o más al Instituto y una edad mínima de 55 años, la que a partir del 1o. de enero de 2010 se incrementará cada dos años hasta el 2018 para llegar a una edad mínima de 60 años; 3. De cesantía en edad avanzada. Se concede a los trabajadores que se separen voluntariamente del servicio o queden privados de un trabajo, siempre que hayan cotizado un mínimo de 10 años al Instituto y tengan una edad mínima de 60 años, la que a partir del 1o. de enero de 2010 se incrementará cada dos años hasta el 2018 para llegar a una edad mínima de 65 años; 4. De invalidez. Se concede a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, siempre que hayan cotizado cuando menos 15 años al Instituto y 5. Por muerte. Tienen derecho a ella los familiares derechohabientes del trabajador fallecido, en el orden establecido en la sección de pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida que regula la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, siempre que el trabajador haya cotizado al Instituto por un periodo mínimo de 15 años. También tienen derecho a la referida pensión los familiares derechohabientes del pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez. Lo anterior sin perjuicio de las restantes disposiciones del Capítulo V del Título Segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983 que resulten aplicables."

Incluso, esa misma línea siguió el Pleno de la Suprema Corte al resolver el amparo en revisión 96/2009 el quince de marzo de dos mil once, en el que, en esencia, estableció que la Ley de Protección a la Salud de los no Fumadores en el Distrito Federal –hoy Ciudad de México– y su Reglamento, deriva de un sistema normativo complejo que incluye un entramado de obligaciones para sus distintos destinatarios, algunas de las cuales se actualizan desde la entrada en vigor de la ley (como la obligación prevista en el artículo 20 de colocar



letreros relativos a la prohibición de fumar); mientras que otras están sujetas a que se surta el supuesto normativo concreto (como la obligación prevista en el artículo 16, de exhortar a quien se encuentre fumando en una zona prohibida, a que se abstenga de hacerlo).

Señaló que, además de las distintas obligaciones legales que contempla la ley, se asocian diversas sanciones por incumplimiento a las que pueden hacerse acreedores los sujetos obligados en cualquier momento, con motivo de la realización de sus actividades, de manera que una clasificación pormenorizada entre las normas heteroaplicativas y autoaplicativas que componen al ordenamiento generaría la carga para el gobernado de promover una diversidad de juicios de amparo en cada nuevo momento en que se vayan actualizando las distintas hipótesis previstas por la norma, lo que podría, en último término, afectar el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas frente a las leyes que estiman inconstitucionales.

Lo anterior, se vio reflejado en la tesis P. LXIV/2011 (9a.) de rubro y texto siguiente:

"PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA LEY RESPECTIVA Y SU REGLAMENTO CONTIENEN UN SISTEMA NORMATIVO DESTINADO A REGULAR EL CONSUMO DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL TABACO EN LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, IMPUGNABLE EN AMPARO DESDE SU ENTRADA EN VIGOR. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de sistemas normativos complejos es innecesario que el gobernado se sitúe en cada uno de los supuestos del sistema para impugnar su articulado desde su entrada en vigor, de modo que no debe esperar el impacto del acto de autoridad privativo o de molestia que pueda dictarse en su perjuicio. Así, por una parte, de la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal y su Reglamento deriva un sistema normativo en virtud del cual los titulares de establecimientos mercantiles en la entidad deben hacer cumplir la prohibición de fumar en espacios cerrados y, por la otra, las diversas categorías de sujetos contempladas por la Ley están vinculadas a respetar las distintas prohibiciones de fumar, sin que para ello medie condición alguna, lo que autoriza a sus destinatarios a impugnar en amparo todas las disposiciones que les sean aplicables o que eventualmente se les puedan aplicar con motivo de su entrada en vigor. Esto es así, pues si bien algunas de las obligaciones que conforman el sistema son autoaplicativas, otras están sujetas a que se surta el supuesto normativo concreto, por lo que una clasifi-



cación pormenorizada entre las normas heteroaplicativas y autoaplicativas que componen al ordenamiento generaría la carga para el gobernado de promover una diversidad de juicios de amparo conforme se vayan actualizando los distintos supuestos previstos por la norma, lo que podría afectar el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas frente a las leyes estimadas inconstitucionales."<sup>6</sup>

En ese contexto, tal posibilidad de la parte quejosa de impugnar normas como parte de un sistema jurídico obedece a que cuando un conjunto de disposiciones legales tiene una relación directa entre sí por cuanto hace a la materia, al tema, al proceso, institución jurídica que regulan o la finalidad que persiguen, es innecesario que el peticionario de amparo espere a que acontezca el acto de aplicación de cada porción normativa, puesto que ello implicaría establecer la carga al gobernado de promover múltiples juicios de amparo contra leyes (normas generales) conforme se vayan verificando los actos de aplicación; lo que derivaría en una afectación a su derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 17 de la Constitución.

Dicho de otro modo, cuando por razón de la estrecha vinculación que existe entre un conjunto de preceptos legales se está ante un sistema normativo, que como tal, puede ser reclamado por los gobernados siempre que se sitúen en el supuesto que se regula o se acredite un acto de aplicación en su perjuicio, motivo por el cual no existe justificación lógica ni jurídica para obligar a la parte quejosa a promover múltiples juicios de amparo para impugnar por separado o de manera sucesiva cada una de las normas que forman parte del sistema, pues, precisamente por la relación directa que existe entre ellas, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna o algunas necesariamente ha de repercutir en el sentido, alcance o aplicación de las demás.

Sobre esas bases, en el caso, es de recordar que el acto reclamado consistió en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho

<sup>6</sup> Registro digital: 160510. Instancia: Pleno. Décima Época. Materias Común y Administrativa. Tesis: P. LXIV/2011 (9a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 1, Diciembre de 2011, página 553.



de mayo de dos mil veintitrés –específicamente de los artículos 10, 10 Bis, 11, fracción I, 14, fracción IX, 19, fracciones I, V y VII, 20, párrafos segundo y tercero, 23 y 27, fracciones XV, XVI, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV, de la Ley de Minería; 3, fracciones III Bis y LVII Bis, 4, párrafos segundo y tercero, 19, 24, primer párrafo, 29 Bis 4, fracciones XVII, XVIII, XIX, XX y XXI, 37, párrafo segundo, 81 Bis, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3, 81 Bis 4, 88 Bis, fracción V Bis, 92, fracción VI, 118, párrafo cuarto y 119, fracción XXII, de la Ley de Aguas Nacionales; 46, último párrafo y 107 Bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 17 y 42, párrafos primero y cuarto, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y los artículos transitorios séptimo, noveno, décimo y décimo tercero del decreto en cita.

En ese orden, estimo que los artículos contenidos en el referido decreto constituyen un sistema normativo complejo para efectos del juicio de amparo, en la medida en que se regula el otorgamiento, mantenimiento, supervisión y terminación de las concesiones mineras y de agua para uso industrial en la minería, en aras de proteger los derechos humanos al medio ambiente sano, a la salud y al agua, así como la preservación de los recursos naturales de la Nación y el derecho de los pueblos originarios a la preservación de sus territorios.

Para corroborar lo anterior, se estima conveniente traer a colación la exposición de motivos del dictamen que dio origen al decreto reclamado, que modificó las normas antes mencionadas, en el que básicamente se indicó que dicho instrumento tiene por objeto modificar, adicionar y derogar diversas disposiciones de las leyes relacionadas, para el efecto de reglamentar y controlar las concesiones mineras de explotación de minerales de la Nación, en las que se ven involucrados temas de vital relevancia como lo es la protección al medio ambiente, el desarrollo sustentable del país, la distribución equitativa de la riqueza pública y, particularmente, el reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Su finalidad es que ninguna actividad económica pueda estar por encima del interés general de garantizar el derecho humano de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, que incluye el agua, salud y ecosistemas; aunado a que, lo que se pretende es una regulación de las actividades mineras bajo la perspectiva de un desarrollo sustentable de aquellas comunidades con vocación minera, en donde ha persistido la marginación y pobreza.



Asimismo, prohíbe que las concesiones mineras se otorguen en áreas naturales protegidas, zonas que pongan en peligro a la población y zonas sin disponibilidad de agua, de lo que se sigue que el decreto reclamado busca la protección al medio ambiente del país por parte de las empresas mineras y la explotación de recursos (al imponérsele las obligaciones y acciones reclamadas por la moral quejosa), al establecer la prioridad del suministro de agua de consumo humano y doméstico para el otorgamiento de las concesiones de agua y configurar un verdadero desarrollo sustentable para los grupos vulnerables referidos.

De manera que, de la lectura a los artículos contenidos en el decreto reclamado y que ya fueron transcritos en una parte de esta ejecutoria, se obtiene que todos se encuentran estrechamente relacionados entre sí, ya que regulan una misma figura jurídica consistente en el otorgamiento, mantenimiento, supervisión y terminación de las concesiones mineras y de agua para uso industrial en la minería, con miras a proteger los derechos humanos al medio ambiente sano, a la salud y al agua, en concordancia con la preservación de los recursos naturales propios de la Nación y el derecho que les asiste a los pueblos originarios a la conservación de sus territorios.

Por esa razón considero que la metodología empleada en el fallo para determinar si la suspensión debe de concederse o no, es equivocada, en principio, porque no se esgrimió argumento alguno para justificar la exclusión del análisis de los elementos o características que las normas reúnen en caso de estar vinculadas de manera indisoluble para determinar si es procedente otorgar la medida cautelar; a lo que se suma que no se expresaron razones de peso para considerar un pronunciamiento individualizado de las normas contenidas en el decreto reclamado, porque de acuerdo a los parámetros establecidos por nuestro Máximo Tribunal anteriormente referidos, esas disposiciones constituyen un sistema normativo y como tal debió analizarse, sobre todo porque basta que la parte quejosa se ubique en alguna de las hipótesis reclamadas para que pueda impugnar todo su articulado, porque de otro modo se obligaría a impugnar cada una de las normas que considera le causan una afectación.

Lo que no es compatible con el juicio de amparo contemporáneo como mecanismo de control para la defensa de los derechos humanos eficaz, sencillo y rápido, habida cuenta que de obligar a la parte quejosa a que promueva múltiples juicios de amparo cada que se sitúe en la hipótesis de la norma, derivaría en una afectación a su derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 17 de la Constitución Federal.





**ii) Segundo tema: la metodología empleada para conceder la medida cautelar respecto de algunos artículos no es la adecuada, porque se considera la existencia de una afectación al orden público e interés social, pero a su vez se señala que debe prevalecer la apariencia del buen derecho, cuando el estudio de esas ficciones jurídicas es excluyente entre sí.**

En efecto, el criterio que ha sostenido la mayoría en cuanto al empleo de esa metodología, surgió de la interpretación realizada de la jurisprudencia P./J. 15/96<sup>7</sup> del Alto Tribunal del País, del cual en su intelecto no deriva la afirmación de que la suspensión debe negarse si existe afectación al orden público y al interés social, sino lo que indica es que debe negarse si esa afectación, existiendo, es mayor al daño sufrido por el particular en su derecho, deducción que no comparto por lo siguiente.

La jurisprudencia invocada derivó de una contradicción de tesis (ahora criterios) en la que el tema a dilucidar consistió en determinar si para resolver respecto de la concesión de la suspensión era factible, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo –vigente en ese entonces–, hacer una apreciación de carácter provisional de la inconstitucionalidad del acto reclamado, de conformidad con las siguientes consideraciones.

"CUARTO.—Existe contradicción entre las tesis sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, al fallar los amparos especificados en los considerandos segundo y tercero de esta resolución.

"Mientras que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sustenta el criterio mayoritario de que procede conceder la suspensión de los actos reclamados si el juzgador, sin dejar de observar los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, considera que los actos son aparentemente inconstitucionales; el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, por su parte, sostiene que a fin de decidir la procedencia o improcedencia de la

<sup>7</sup> "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.", cuyos datos de localización son los siguientes: Registro digital: 200136. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia Común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, Abril de 1996, página 16. Tipo: Jurisprudencia.



suspensión definitiva de los actos reclamados, sólo puede atenderse al hecho de que aparezca demostrada la existencia de los actos reclamados y de que, en su caso, se reúnan los requisitos del artículo 124 de la ley de la materia, ya que hacer cualquier pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados a la luz de los conceptos de violación contenidos en la demanda de amparo, implica resolver cuestiones de fondo que atañen a la sentencia que resuelve el amparo, toda vez que la materia de la suspensión difiere de la del juicio de garantías, por lo que al decidirse sobre ésta no pueden estudiarse cuestiones que se refieren al fondo del amparo.

"Para mayor comprensión de la presente contradicción conviene destacar los argumentos en que se funda la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

"En dicha sentencia se resalta en primer término el objeto de la suspensión del acto reclamado: mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que la motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el quejoso la protección de la Justicia Federal.

"Posteriormente, la referida sentencia funda su tesis en dos presupuestos inherentes a toda medida cautelar: el *fumus boni iuris*; y el de *periculum in mora*; así como en lo dispuesto por el artículo 107, fracción X, primer párrafo, constitucional en cuanto previene que para el otorgamiento de la suspensión se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada.

"Precisado lo anterior, se hace necesario determinar el alcance de esos presupuestos, así como el del requisito constitucional mencionado.

"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 cuestionable. 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.

"...

"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.

"Expuesto lo anterior, se pasa al examen del requisito que para conceder la suspensión del acto reclamado, exige el artículo 107, fracción X, primer párrafo, constitucional, consistente en la naturaleza de la violación alegada, puesto que, como se ha dejado establecido, la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se funda también en la interpretación de ese precepto constitucional.

"Según se ha mencionado, conforme con lo dispuesto por el artículo 107, fracción X, constitucional, los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y con las garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta 'la naturaleza de la violación alegada', **la dificultad de reparación**



**de daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.**

**"Conforme con ese numeral debe sopesarse la naturaleza de la violación con el perjuicio al agraviado y a los terceros, si los hay, y con el interés social. Las decisiones que se tomen dependerán en nuestro amparo, del examen comparativo que de dichos elementos se haga, en el entendido de que el análisis de la naturaleza de la violación alegada implica el de sus características, su importancia, su gravedad y, sobre todo, su trascendencia social.**

"Efectivamente, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende al del concepto de violación aducido por el quejoso: implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia.

"Al efecto, conviene señalar que para Ricardo Couto, en su 'Tratado Teórico Práctico de la Suspensión de Amparo', Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, página 49:

"... Este precepto viene a cambiar radicalmente el mecanismo de la suspensión, al introducir, para sus condiciones de procedencia, un nuevo elemento de estudio, el de la naturaleza de la violación alegada ... esto es, su carácter, su peculiaridad, su importancia, su gravedad, su trascendencia social, para derivar de ese estudio si existe interés de la sociedad que impida que el acto reclamado sea suspendido; el estudio del Juez debe ser el resultado de un estudio en conjunto de la violación, el perjuicio individual y el interés social, y ese estudio, por la fuerza misma de las cosas, tiene que llevar a la apreciación del acto reclamado.

"De este modo, si del examen que se haga de la violación resulta que no hay datos que comprueben su existencia, la suspensión deberá negarse; **si en cambio, la violación existe, la labor del Juez consistirá en estudiar, bajo todos sus aspectos, la naturaleza de la violación en relación con el interés social, y si de ese estudio se destaca el predominio del interés respecto de la violación misma, la suspensión deberá negarse.**'

"Posteriormente ese autor señala que: '... El Juez, sin hacer consideraciones concretas sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, cosa que el estado que guarda la legislación todavía no lo permite, dictará una resolución que armonizará, en lo posible, la suspensión con los fines del amparo'.



"En apoyo a tales consideraciones, Ricardo Couto señala algunos ejemplos de prejuzgamiento en algunas materias, destacando al juicio ejecutivo y algunos casos de suspensión de oficio, que sólo se explican, según el tratadista mencionado, admitiendo que *prima facie* el acto reclamado se presume, o lo que es lo mismo se prejuzga anticonstitucional.

"Agrega el autor mencionado que criterio semejante 'debería' servir de base para el ejercicio del arbitrio judicial en los tres géneros restantes de suspensión, a saber: la de oficio; la otorgable sin fianza a petición de parte; y la que sólo procede a petición de parte con el requisito de la fianza. Al efecto destaca diversos ejemplos en los cuales, *prima facie*, los actos son 'manifiesta o evidentemente inconstitucionales', y subraya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en infinidad de casos ha concedido suspensiones fundándose en la inconstitucionalidad de los actos reclamados.

"Sobre esas bases, como se sostiene en la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la Ley de Amparo prevé medidas que conllevan un adelanto de la efectividad de la sentencia de fondo, lo cual, por regla general, es inherente a toda medida cautelar.

"Así es, desde que el gobernado obtiene la suspensión de los actos reclamados, se detienen los perjuicios que se le están ocasionando.

"Es verdad que el objeto de la suspensión del acto reclamado no es otro que el de mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que la motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el quejoso la protección de la Justicia Federal.

"A lo anterior hay que agregar, que también tiene como finalidad evitar al agraviado los perjuicios que la ejecución del acto reclamado pudiera ocasionarle.

"Si la suspensión de oficio responde a un criterio que vincula la procedencia de la suspensión con la manifiesta inconstitucionalidad del acto o con su irreparabilidad y la urgencia de que se decrete la medida (*periculum in mora*); la suspensión a petición de parte requiere la solicitud del agraviado (cuyo examen implica el de la apariencia del derecho), y también requiere que se acredite la difícil reparación de los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto (peligro en la demora). **Si se cumplen tales requisitos, y no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, la medida debe concederse en los términos establecidos por la Ley de Amparo.**



"Como se advierte, los fundamentos de la suspensión de oficio se vinculan con el interés de la sociedad en dicha medida. Los Jueces deben concederla aunque el interesado no la solicite. La manifiesta inconstitucionalidad del acto reclamado y el riesgo de un daño extremo e irreparable motivan la concesión de la suspensión de oficio, aun cuando esta medida no sea solicitada por el quejoso.

"No sucede lo mismo en relación con la suspensión a petición de parte. Si su objetivo es el de evitar perjuicios al agraviado con la ejecución del acto reclamado en tanto se resuelve la sentencia definitiva, la ley condiciona la concesión del beneficio a la voluntad del interesado. La petición de parte es un requisito de procedencia de la medida, y su examen implica generalmente el de la apariencia del derecho, que puede traducirse en el examen del interés o de la titularidad del quejoso para promover la medida. Efectivamente, en determinados casos se hace necesario un examen preliminar del derecho invocado para los únicos efectos de la suspensión.

"Es indudable que tales hipótesis constituyen una clara aplicación del principio de la apariencia del buen derecho, aplicación que también se presenta en tratándose de terceros extraños a juicio que deben justificar, aunque sea de manera presuntiva, su interés en que se conceda la suspensión, lo que necesariamente lleva a un examen de la presunta existencia del derecho, sin que se anticipe apreciación alguna respecto del fondo del negocio.

"Confirma lo expuesto el hecho de que para conceder la suspensión debe tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, las que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público. Al respecto se advierte que, por una parte, en la suspensión de oficio el legislador ya considera la naturaleza de la violación alegada (su manifiesta inconstitucionalidad o gravedad) para conceder la medida aun cuando no se solicite; y, por la otra, en la suspensión a petición de parte, el examen de la naturaleza de la violación alegada entraña el de su aparente inconstitucionalidad, toda vez que la naturaleza de la violación alegada se refiere no sólo a su esencia, a su carácter, a su peculiaridad, o su gravedad, sino también, según se ha apuntado, a la apreciación del derecho subjetivo, para los únicos efectos de la suspensión.

"Efectivamente, esa exigencia mira no sólo a determinar si el acto de autoridad es o no suspendible, puesto que entraña ejecución, y a estimar las medidas que han de adoptarse para que la suspensión cumpla eficazmente su cometido:



también autoriza el examen preliminar del derecho subjetivo que se señala como violado.

"No pueden pasar inadvertidas para el juzgador, en el incidente de suspensión, las irregularidades legales que contienen los actos reclamados, sin que se asome dicho juzgador en ocasiones a cuestiones propias del fondo del asunto, máxime si de la simple lectura de la demanda, de los informes previos o de las pruebas aportadas, se aprecia a la vista la ilegalidad de los actos reclamados.

**"Ello no pugna con nuestro sistema de amparo. El examen superficial o somero del derecho invocado deriva, en ocasiones, de los requisitos a que la ley sujeta la suspensión. En efecto, para apreciar el perjuicio que se cause al agraviado, es necesario interpretar ese concepto en un sentido jurídico, esto es, relacionando el perjuicio con el derecho de quien lo resiente, y sopesarlo con los otros elementos requeridos, 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 y el interés de la sociedad están por encima del interés particular del afectado.**

"...

"El propio Ricardo Couto acepta en la página 50 de su obra citada, que el estado que guarda la legislación impide al Juez de Distrito hacer consideraciones concretas sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, lo que es explicable si se tiene presente que ello implicaría resolver sobre el fondo, lo que sólo puede hacerse en la sentencia de amparo.

"Corroboran lo anterior los casos que se mencionan a manera de ejemplo en la obra citada, y en la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, lo que pone de manifiesto que en la práctica los Jueces de Distrito usualmente se asoman a cuestiones que conciernen al fondo del negocio, lo que constituye una realidad que no puede negarse, realidad que asimismo pone en evidencia que la tesis que aquí se sostiene tiene una aplicación práctica y no sólo teórica.

"En tales hipótesis, el Juez Federal estará, no sólo facultado, sino obligado a abordar esas cuestiones, pero sin perder de vista que su objetivo no es otro que el de establecer si se satisfacen los requisitos del precepto mencionado, sin hacer pronunciamiento respecto de la inconstitucionalidad del acto reclamado.



"Dichos casos pueden presentarse tanto en la suspensión de oficio como en la suspensión a petición de parte.

"...

"En relación con la suspensión a petición de parte, la sentencia pronunciada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, señala varios casos en los cuales, el juzgador sopesa la ilegalidad, aunque sea presuntivamente, del acto reclamado.

"...

"En esos casos, si bien el examen de la naturaleza de la violación alegada se orienta a demostrar la necesidad de la suspensión del acto reclamado, ya para conservar la materia del juicio de garantías, ya para evitar perjuicios al quejoso, los cuales se ponderarán en relación con los que podría sufrir la sociedad al conceder la medida; tal examen se realiza tocando cuestiones que se refieren al fondo del negocio.

"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 ..."**

(Lo resaltado es propio)

De lo anterior, importa destacar la conclusión a la que llegó la Suprema Corte en el inciso f) y que también se transcribió en el presente fallo, porque parte de esa argumentación se sustentó en la redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución previo a las reformas de seis de junio de dos mil once, en relación con el artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada,<sup>8</sup> que contemplaba como

<sup>8</sup> Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurran los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el agraviado;

"II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión:

"a) Se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes;

"b) Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"c) Se permita el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario;

"d) 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;

"e) Se permita el incumplimiento de las órdenes militares;

"f) Se produzca daño al medio ambiente, al equilibrio ecológico o que por ese motivo afecte la salud de las personas, y



requisitos para conceder la suspensión los siguientes: i) la solicitud del agraviado; ii) que no se siguiera perjuicio al interés social, ni se contravinieran disposiciones de orden público; y, iii) fueran de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

Así es, la referida disposición constitucional establecía que los actos reclamados podían ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determinara la ley, para lo cual se tomaría en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión originara a los entonces terceros perjudicados, y el interés público.

De lo que se sigue que el juzgador de amparo en el momento de resolver si concedía la suspensión de los actos reclamados, debía verificar, entre otros requisitos, la dificultad de poder reparar los daños y perjuicios que pudiera sufrir el solicitante con la ejecución de los actos reclamados; mandato que también recogía el artículo 124, fracción III, de la Ley de Amparo abrogada al señalar como uno de los tres requisitos para conceder la medida cautelar el de verificar que los daños y perjuicios que se causaran al agraviado con la ejecución de los actos fueran de difícil reparación.

Sin embargo, el análisis jurídico para determinar si es factible conceder la suspensión en el juicio de amparo se modificó 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, cuyo texto es el siguiente:

"g) 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;

"h) Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio en cualquiera de sus fases, previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo en el caso que el quejoso sea ajeno al procedimiento, situación en la que procederá la suspensión, sólo sí con la continuación del mismo se dejare irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso.

"III. Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

"El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará ..."



"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 éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes; ..."

Como se aprecia de la normativa que precede, la actual disposición constitucional ya no ordena que al proveer sobre la suspensión el tribunal de amparo tome en consideración la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pudiera sufrir la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado, porque la finalidad del Poder Reformador de la Constitución consistió en que el requisito consistente en la 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.

Es decir, de acuerdo a la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal cuando la parte quejosa solicita la suspensión del acto reclamado, el principal presupuesto de procedencia u otorgamiento al que debe atender el órgano 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 la apariencia del buen derecho y del interés social dado que es este juicio de ponderación la nueva base fundamental de un sistema equilibrado que permite que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora.



En ese sentido se pronunció el Pleno del Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis (ahora criterios) 146/2019 en la que determinó 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, ejecutoria que también se trajo a colación en este fallo, cuyas consideraciones son las siguientes.

"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 que el quejoso alega tener interés jurídico.

"Para evidenciar este aserto, conviene destacar que previo a las reformas de seis de junio de dos mil once, el texto de la fracción X del artículo 107 de la Constitución se encontraba redactado así:

"(Lo transcribe)

"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.

"Sin embargo, 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, dicha norma establece:

"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 éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes; ...'

"Así, el actual texto constitucional ya no ordena que al proveer sobre la suspensión el tribunal de amparo tome en consideración 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.

"Esta conclusión se corrobora si se atiende a 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 constitucional de que se habla, pues 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.<sup>9</sup>

"De lo anterior se constata que la eliminación del texto constitucional (específicamente del artículo 107, fracción X) del requisito relativo a la acreditación de *la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado* como presupuesto para el otorgamiento de la suspensión en el juicio de amparo no es un mero yerro legislativo, sino que obedeció a 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 vez de atender a requisitos rígidos derivados de la ley, se privilegiara la discrecionalidad de los juzgadores en materia de amparo.

"Es decir, de acuerdo a la actual redacción del artículo 107, fracción X, de la Constitución y la interpretación teleológica subjetiva de ese precepto, cuando la parte quejosa solicita la suspensión del acto reclamado, el principal presupuesto de procedencia u otorgamiento al que debe atender el órgano 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 la apariencia del buen derecho y del interés social* pues es este 'juicio de ponderación' la nueva base fundamental de un *sistema equilibrado que permite que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora*.

"En relación con esto último, conviene tener presente que la 'apariencia del buen derecho' ya ha sido definida previamente por este Alto Tribunal –inclusive así lo reconoce el órgano reformador de la Constitución en la exposición de motivos– y al efecto ha dicho, en síntesis, que la apariencia del buen derecho es un juicio de probabilidad o verosimilitud de la existencia del derecho alegado

<sup>9</sup> Exposición de motivos, Cámara de Origen (Senadores), Gaceta legislativa 352, 19 de marzo de 2009.



por la parte quejosa mediante el examen preliminar que se hace del fondo del asunto; de tal modo que conforme a un cálculo de probabilidades sea posible anticipar que en el amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado.

"Así, el órgano legislativo consideró pertinente mantener como parte del contenido de la fracción X del artículo 107 de la Constitución el enunciado normativo relativo a que '*los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria*'; sin embargo, al haber suprimido del texto constitucional el requisito relativo a *la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con la ejecución del acto reclamado* debe concluirse que ello obedeció a que el propósito del Poder Reformador de nuestra Norma Fundamental fue que dicho requisito ya no se contemplara en la ley reglamentaria como una 'condición' para el otorgamiento de la suspensión.

"Esta última conclusión se confirma si se efectúa una comparación entre la redacción de la Ley de Amparo abrogada y la de la Ley de Amparo vigente a partir del dos de abril de dos mil trece.

"En efecto, el artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada, establecía lo siguiente:

"Artículo 124. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión se decretará cuando concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el agraviado.

"II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

"Se considera, entre otros casos, que sí se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando de concederse la suspensión: ...

"III. Que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

"El juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará 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.'

"Como se puede apreciar, en el precedente inmediato de la actual Ley de Amparo sí se preveía de manera expresa dentro del artículo que establecía los requisitos



para decretar la suspensión (artículo 124) el relativo a '*que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto*'.

"En cambio, la Ley de Amparo vigente, en el artículo 128, 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 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.'

"Tal y como se observa, el artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, por cuanto hace a los requisitos para otorgar la suspensión, conservó una redacción y contenido prácticamente idéntico en comparación con el diverso 124 de la Ley de Amparo abrogada, salvo por una diferencia fundamental, a saber: en la actual legislación de amparo ya no se prevé una fracción III que considere como requisito para decretar la suspensión el *que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto*.

"En consecuencia, el sólo 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.

"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.'*<sup>10</sup>

"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.

"Efectivamente, acudiendo a la mencionada interpretación sistemática también es posible arribar a la conclusión de que lo relevante para resolver si se concede

<sup>10</sup> 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.



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.

"Para comprender esto último, es menester tomar en cuenta que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias ha referido que la suspensión del acto reclamado en el amparo participa de la naturaleza de las medidas cautelares; consiguientemente, *mutatis mutandis*,<sup>11</sup> le resultan aplicables las reglas de tales medidas.

"Y entre los presupuestos para otorgamiento de las medidas cautelares se encuentran, precisamente, la apariencia del buen derecho (*fumus boni iuris*).<sup>12</sup>

"Esto incluso es reconocido y retomado por el legislador federal en el aludido proceso legislativo que dio origen a la Ley de Amparo vigente, pues ahí se dijo expresamente esto:

"Suspensión del acto reclamado

"En lo concerniente a la suspensión del acto reclamado, se dispone un modelo equilibrado que permite, por un lado que la medida cautelar cumpla con su propósito protector e impida que continúe la posible violación al derecho fundamental, pero por el otro se prevén mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvíen el objetivo central de esta figura.

"...

"Dichos criterios se fueron apegando a la teoría de la apariencia de buen derecho y peligro en la demora como elementos para otorgar la suspensión, para lo cual es indispensable un estudio preliminar de la constitucionalidad del acto reclamado. ...<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Haciendo los cambios necesarios.

<sup>12</sup> Bacre, Aldo. *Medidas Cautelares (Doctrina y jurisprudencia)*; Ediciones La Rocca, Buenos Aires, 2005. pp.79 a 86.

<sup>13</sup> 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



"Así, la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público como aspectos a ponderar para determinar si se otorga o no la suspensión en el juicio de amparo quedaron inmersos en los artículos 128 (previamente transcrito) y 138, ambos de la Ley de Amparo. El precepto referido en último término, en lo conducente, establece:

"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:

"1. 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; ..."

"Sentado lo anterior, este Tribunal Pleno considera importante destacar que el nuevo diseño normativo de la suspensión en el juicio de amparo presenta un cambio sustancial en comparación con la forma en que se encontraba regulada la suspensión en la Ley de Amparo abrogada.

"Ese cambio sustancial estriba en que, conforme a la Ley de Amparo vigente, la suspensión puede tener dos clases de efectos:

"a) Un efecto conservativo (media conservativa); o

"b) El efecto de una tutela anticipada o anticipatoria, es decir, conforme a la actual Ley de Amparo la suspensión puede tener por efecto el restablecimiento en el goce de la garantía o derecho afectado con el acto reclamado (decisión o tutela anticipada).

"Esto se desprende del contenido del artículo 147 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 termi-

---

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.



nación 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."

"En la primera parte del segundo párrafo del precepto recién transcrito se encuentran regulados los efectos tradicionales de una medida cautelar (medida conservativa), en tanto que ahí se establece que el juez de amparo, al otorgar la suspensión, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, aspecto que, evidentemente, parte de la premisa de que el acto reclamado no se ha ejecutado con todos sus efectos y consecuencias; por lo que la medida cautelar que se conceda tiene como propósito evitar que el acto reclamado se ejecute, particularmente cuando dicha ejecución pudiere dejar sin materia el juicio de amparo ante una irreparabilidad absoluta.

"La segunda porción del párrafo segundo del artículo 147 de la Ley de Amparo prevé, de forma innovadora –pues así no estaba previsto en la Ley de Amparo abrogada–, la posibilidad de que la medida suspensiva tenga por efecto restablecer provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia en el juicio de amparo, siempre y cuando dicha tutela anticipada (efecto restitutorio provisional) sea jurídica y materialmente posible.

"En este último supuesto, la suspensión anticipa los efectos protectores del amparo; de ahí que en tal hipótesis la medida cautelar equivale a un amparo provisional (tutela anticipada o anticipatoria).

"Lo aquí precisado en cuanto a que actualmente la suspensión en el juicio de amparo puede tener un efecto conservativo o bien uno de tutela anticipada, mediante el restablecimiento al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el amparo, tiene por objeto evidenciar que, conforme a la Ley de Amparo vigente, tanto en la hipótesis en que el acto reclamado ya fue ejecutado como en la diversa en la cual ello no ha acontecido, puede concederse la suspensión.



"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*'.<sup>14</sup>

"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

<sup>14</sup> 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.



ejecución del acto reclamado no es un requisito para que se otorgue la suspensión cuando el quejoso alega tener interés jurídico."

De la anterior transcripción es posible visualizar que lo relevante para resolver si se concede o no la suspensión provisional a petición de parte respecto de las consecuencias o efectos de un acto de autoridad concreto, no es la posibilidad de que la ejecución genere o no un daño o perjuicio de difícil reparación, puesto que aun cuando el daño o perjuicio que se pueda generar no reúna el atributo o característica de difícil reparación el tribunal de amparo debe otorgar la suspensión, pero 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.

Por consiguiente, se colige que es inexacta la aseveración de la mayoría, en el sentido de que la suspensión debe negarse cuando existe afectación al orden público y al interés social, siempre que esa afectación, existiendo, sea mayor al daño sufrido por el particular en su derecho, porque esta interpretación ya no es la que rige en la figura jurídica de la suspensión en la actualidad, sino que derivó del requisito que contemplaba el artículo 124 de la Ley de Amparo abrogada relativo a la dificultad para reparar los daños y perjuicios para el quejoso con la ejecución de los actos reclamados, lo que conllevaba a que el juzgador de amparo realizara un ejercicio de ponderación entre esos requisitos para poder conceder la medida cautelar.

En ese sentido, la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención de disposiciones de orden público como aspectos a ponderar para determinar si se otorga o no la suspensión en el juicio de amparo quedaron inmersos en los artículos 128 y 138, ambos de la Ley de Amparo, los cuales establecen, en lo conducente, 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. ..."

"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; ..."

Sentado lo anterior, este Tribunal Pleno considera importante destacar que el nuevo diseño normativo de la suspensión en el juicio de amparo presenta un cambio sustancial en comparación con la forma en que se encontraba regulada la suspensión en la Ley de Amparo abrogada.

Como se puede apreciar de las normas citadas se concluye que en modo alguno establecen –como se afirmó en la sentencia– que solo se podrá negar la medida cautelar cuando exista afectación al orden público y al interés social siempre que ésta sea mayor a los daños sufridos por el particular en su derecho, justamente porque el artículo 128 de la ley mencionada al señalar que la suspensión se decretará siempre que se acrediten los requisitos consistentes en la petición del quejoso y que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, entendiéndose por tales los que se contemplan en el artículo 129 de la referida ley y los que así considere el tribunal de amparo, es claro que se realiza un distingo o se añade un supuesto más que la ley de la materia no contempla, ni siquiera la jurisprudencia del Máximo Tribunal.

En cambio, estimar que así sea, se llegaría al extremo de que en todos los casos, a pesar de que con la concesión de la medida cautelar se siga perjuicio al interés social y se contravengan disposiciones de orden público, el tribunal de amparo haga caso omiso si tal afectación es minúscula en comparación con el daño que se generaría al solicitante con la ejecución de los actos reclamados, lo que es inequívoco porque esa ponderación no encuentra justificación en la ley ni en los criterios jurisprudenciales del Alto Tribunal.

Esta afirmación encuentra sustento en distintos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero sobre todo en el que la Segunda Sala adoptó al resolver la entonces contradicción de tesis 160/2021,<sup>15</sup> cuyo cuestionamiento

<sup>15</sup> De esta ejecutoria derivó la jurisprudencia P./J. 5/2022 (11a.) de rubro y texto:

"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).



consistió en definir si conforme a la Ley de Amparo en vigor el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto, derivado de su inclusión en el artículo 138 de la Ley de Amparo vigente, por las siguientes consideraciones.

"59. QUINTO.—Estudio de fondo. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, la postura sustentada por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual es en el sentido de que el criterio consistente en que el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede ser utilizado para negar la suspensión en los juicios de amparo indirecto, sigue siendo aplicable conforme a las disposiciones de la Ley de Amparo en vigor.

"60. Para justificar lo anterior, de inicio será necesario atender al concepto y naturaleza de la apariencia del buen derecho, su reconocimiento e incorporación a la suspensión desde la evolución jurisprudencial, constitucional y legal, luego hacer una reseña de las consideraciones que efectuó la Segunda Sala de esta Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 260/2013, para finalmente, sobre esas bases, sustentar la postura descrita.

---

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contradictorias al resolver recursos interpuestos contra determinaciones vinculadas con la suspensión derivada de juicios de amparo indirecto, pues mientras uno de ellos sostuvo que el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistente en que la apariencia del buen derecho no puede invocarse para negar la suspensión, dejó de ser aplicable con motivo de la expedición de la Ley de Amparo vigente y no ajustó su resolución a esa tesis, por su parte, el otro Tribunal Colegiado de Circuito concluyó que dicho criterio continúa en vigor y ajustó su decisión a dicha jurisprudencia.

"Criterio jurídico: Conforme a la Ley de Amparo en vigor, el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.

"Justificación: La Ley de Amparo vigente no contiene disposición alguna que ordene ponderar la apariencia del buen derecho para negar o conceder la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto, pues la única referencia a ella se encuentra en el artículo 138, y la recta interpretación de este precepto lleva a entender que su primer párrafo simplemente describe los mismos requisitos que se prevén en el diverso 128 para concederla, mientras que la fracción I del propio artículo 138 sólo tiene por finalidad clarificar lo que debe proveer el órgano jurisdiccional en caso de que decida otorgarla, así como la libertad de la autoridad para ejecutar el acto reclamado si la niega. Lo anterior es congruente con la naturaleza de la apariencia del buen derecho como presupuesto de las medidas cautelares, pues está concebida para favorecer al solicitante siempre que esté evidenciada la verosimilitud de su derecho, como consecuencia del estudio preliminar que el órgano jurisdiccional debe realizar sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado, de manera simultánea con la inexistencia de afectación al interés social y contravención a disposiciones de orden público."





- "61. Existe un consenso generalizado sobre la noción de las medidas cautelares, como aquellas determinaciones que tienden a evitar que el fallo principal de un litigio pierda eficacia derivado del tiempo que será necesario para resolverlo en definitiva y los eventuales riesgos que puedan incidir en dicha eficacia. Éstas se caracterizan por su calidad de instrumentales, provisionales, flexibles y autónomas. (13) En ese sentido, se han definido como aquellas medidas especiales, determinadas por el peligro o la urgencia, que se emiten antes de que sea determinada la voluntad concreta de la ley que nos garantiza un bien, o antes de que sea cumplida su actuación para garantizar su futura actuación práctica. (14)
- "62. En ese mismo sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica. (15)
- "63. Por su parte, 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. (16)
- "64. En ese orden de ideas, la doctrina y la jurisprudencia han reconocido como los presupuestos por antonomasia para el dictado de las medidas cautelares: a) La apariencia del buen derecho (verosimilitud del derecho o *fumus bonis iuris*) y b) El peligro en la demora (*periculum in mora*). (17)
- "65. Así, al resolver la contradicción de tesis 3/1995, interpretando la Ley de Amparo abrogada, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar y que, por ende, le son aplicables las reglas que las rigen, en lo que no se opongan a su naturaleza. Sobre esa base consideró aplicables a la



suspensión la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. (18)  
Criterio que se reiteró por el Pleno al resolver la contradicción de tesis 12/1990.  
(19)

"66. Por su parte, con apoyo en el criterio anterior, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 31/2007-PL, determinó que el estudio sobre 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, debía ser realizado de manera simultánea. (20)

"67. Ahora bien, el seis de junio de dos mil once se incorporó en el artículo 107, fracción X, párrafo primero, de la Constitución Política del País, el texto siguiente:

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

"...

"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."

"68. La incorporación del texto transcrito formó parte de la reforma constitucional que, en términos de su exposición de motivos, tuvo por finalidad principal el fortalecimiento del juicio de amparo como el instrumento más importante de control constitucional mexicano.(21) Particularmente sobre la suspensión de los actos reclamados se expresó 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 (sic) 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.' (Énfasis añadido)

"69. Por su parte, el dos de abril de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se expidió la Ley de Amparo, la cual entró en vigor el tres siguiente y abrogó con ello, la Ley de Amparo anterior. En el artículo sexto transitorio del decreto en cita, se estableció lo siguiente:

"Sexto. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley.'

"70. La norma transitoria transcrita es fundamental para dirimir la presente controversia, pues prevé la regla diseñada por el legislador ordinario para determinar cuándo una jurisprudencia integrada conforme a la ley de la materia abrogada debe considerarse en vigor, la cual radica en que el citado criterio vinculante no se oponga a lo que prevé la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece. Es decir, la vigencia de la jurisprudencia anterior está condicionada a su compatibilidad con el texto de la ley actual.

"71. En ese sentido, en lo que a la materia de la presente contradicción interesa, en el artículo 138 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece se incluyó el imperativo previsto en el artículo 107, fracción X, constitucional transcrito en líneas previas sobre la necesidad de realizar un estudio ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social al resolver sobre la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo, en los siguientes términos:

"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 a disposiciones de orden público y, 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.'(22)
- "72. Así, el ocho de enero de dos mil catorce, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 260/2013, de la cual derivó la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), del tenor siguiente:

"SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO NO PUEDE INVOCARSE PARA NEGARLA. Para otorgar la suspensión, sin dejar de observar los requisitos exigidos por el artículo 124 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, basta con comprobar la apariencia del buen derecho invocado por el quejoso, de modo que sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado; análisis que debe llevarse a cabo concomitantemente con el posible perjuicio que pueda ocasionarse al interés social o la contravención a disposiciones de orden público, acorde con la fracción II del precepto legal citado. En congruencia con lo anterior, no puede invocarse la apariencia del buen derecho para negar la suspensión de los actos reclamados, al considerar de manera preliminar que el acto reclamado en el juicio de amparo es constitucional, debido a que esa aplicación no es acorde con su naturaleza ni con la finalidad de la suspensión pues, incluso, cuando se introdujo esa institución en la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, se hizo para que fuera tomada en cuenta sólo en sentido favorable, es decir, para conceder la suspensión de los actos reclamados; además, su otorgamiento se sujeta a los requisitos establecidos para tal efecto, sin que sea factible negarla con un análisis superficial del acto reclamado, ya que se estaría aplicando una consecuencia no prevista en la ley, aunado a que dicho análisis corresponde realizarlo al resolver el fondo del asunto. No es obstáculo para arribar a esa conclusión, la circunstancia de que se lleve a cabo un análisis similar para conceder la medida cautelar, ya que ello obedece a que precisamente 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; máxime si se toma en cuenta que la Ley de Amparo prevé mecanismos para asegurar que las partes en litigio no sufran un daño irreparable al otorgarse la suspensión de los actos reclamados, aplicando la apariencia del buen derecho, lo que no podría garantizarse al quejoso si se negara la medida cautelar aplicando esa institución en sentido contrario y la sentencia que se dictare fuera favorable a sus intereses.'(23)

"73. En la ejecutoria de la contradicción de tesis referida, la Segunda Sala inicialmente formuló una reseña de los requisitos para el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto y los antecedentes de la apariencia del buen derecho.

"74. Expuso que la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo indirecto tiene por finalidad paralizar sus efectos para conservar la materia del amparo, puede ser decretada de oficio o a petición de parte. De igual forma, explicó que su concesión está sujeta, en principio, a los requisitos legales que se prevén en los artículos 122 a 144 de la Ley de Amparo abrogada, consistentes, en esencia, en que:

"a) La solicite el agraviado;

"b) No se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; y,

"c) Sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

"75. Por otra parte, explicó que por jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se establecieron además como requisitos naturales para conceder la suspensión que:

"a) Los actos reclamados sean ciertos, lo que tratándose de la suspensión provisional se verifica con las manifestaciones bajo protesta de decir verdad del quejoso y de la definitiva, de los informes previos o, en su caso, la omisión en rendirlos y las demás pruebas de las partes; y,

"b) Por su propia naturaleza el acto reclamado sea susceptible de ser suspendido.

"76. En la ejecutoria que se describe, se indicó que la incorporación de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora como presupuestos de las medi-



das cautelares y, por ende, de la suspensión en el amparo, fue a partir de la contradicción de tesis 3/1995,(24) en la cual se sustentó que:

- "a) La apariencia del buen derecho se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.
  - "b) Aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos legales, 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.
  - "c) La integración de esos presupuestos se sustentó en el artículo 107, fracción X, constitucional, previo a su reforma de dos mil once.
  - "d) El análisis debía realizarse sin prejuzgar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto, dado el carácter provisional de la suspensión; y que si el perjuicio al interés social o al orden público era mayor a los daños y perjuicios que pudiera sufrir el quejoso, debía negarse la suspensión.
- "77. Se describió también que al resolver la contradicción de tesis 31/2007-PL, la propia Segunda Sala de este Alto Tribunal, impuso la obligación de analizar simultáneamente la apariencia del buen derecho con la posible afectación que con la medida pudiera ocasionarse al interés social o al orden público.
- "78. Enseguida, se destacó que el seis de junio de dos mil once se expidió el decreto con el cual se incorporó al Texto Constitucional la obligación de realizar el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social al pronunciarse sobre la suspensión de los actos reclamados en el amparo indirecto.
- "79. Finalmente, la Segunda Sala de este Alto Tribunal sostuvo que al expedirse la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, se recogió la institución prevista en el artículo 107, fracción X, constitucional para establecer en el artículo 138 que, promovida la suspensión, el órgano jurisdiccional debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social.
- "80. Derivado de las consideraciones antes descritas y tomando en cuenta la naturaleza de la apariencia del buen derecho, la Segunda Sala concluyó que dicha institución no podía ser aplicada en sentido contrario para negar la suspensión de los actos reclamados en virtud de lo siguiente:



- "a) Es una institución tendente a beneficiar al justiciable que solicita la suspensión de los actos reclamados, para asegurar provisionalmente el derecho discutido en el amparo, haciendo un análisis preliminar de la certeza del derecho cuestionado, para adelantar los posibles efectos de una sentencia protectora; de manera que no puede aplicarse en sentido contrario, precisamente porque no es su finalidad, ni la de la suspensión de los actos reclamados.
- "b) De la redacción del artículo 107, fracción X, constitucional a partir de la reforma de dos mil once, se desprende que el análisis de la apariencia del buen derecho debe ser en sentido favorable al solicitante de la medida, pues en él se establece que los actos reclamados 'podrán ser objeto de suspensión', para lo cual se debe llevar a cabo un análisis de la apariencia del buen derecho y del interés social; lo que evidencia que el citado análisis solamente opera para efectos de conceder la medida cautelar y no para negarla.
- "c) La concesión de la medida está sujeta a los requisitos naturales y legales descritos, por lo que si están satisfechos no es factible negar la suspensión sólo por considerar, superficialmente, que el acto reclamado puede ser constitucional, pues con ello, se negaría la medida con base en un supuesto no previsto en la Constitución, ni en la ley.
- "d) El análisis sobre la constitucionalidad del acto reclamado es materia del fondo del asunto al dictar la sentencia en el juicio principal y, si bien ese análisis sí se realiza para conceder la medida, ello obedece a que precisamente la finalidad de la suspensión es asegurar el derecho cuestionado, a fin de evitar que una eventual sentencia protectora pierda su eficacia, sin que ello implique arbitrariedad, al estar sujeta a la satisfacción de los demás requisitos.
- "e) Existen supuestos en los que la eficacia de la suspensión, que se concede mediante el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, está condicionada a una garantía de los posibles daños y perjuicios que con ella se pudieran ocasionar a las demás partes; pero si se aceptara que la apariencia del buen derecho se aplicara para negar, no se podrían garantizar los daños y perjuicios que pueda llegar a sufrir el quejoso con la negativa de la suspensión de llegar a obtener sentencia de fondo favorable.
- "81. De lo descrito hasta este punto, y como se anticipó, el criterio que debe prevalecer es el consistente en que la apariencia del buen derecho no puede ser utilizada para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.
- "82. Lo anterior, porque la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), derivada de la contradicción de tesis 260/2013, no es contraria a las disposiciones de la Ley de



Amparo vigente como lo exige el artículo sexto transitorio del decreto por el cual se expidió, pues contrario a lo sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito en ella no existe disposición expresa que ordene ponderar la apariencia del buen derecho tanto para conceder, como para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.

- "83. En efecto, en la Ley de Amparo en vigor la única referencia a la apariencia del buen derecho se encuentra en el artículo 138 transcrito en líneas previas,(25) conforme al cual, una vez promovida la suspensión del acto reclamado, el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación al interés social y la no contravención a disposiciones de orden público para determinar si, en su caso, de acuerdo con la fracción I, procede concederla o no.
- "84. Lo anterior evidencia que el precepto en comento no 'ordena expresamente' realizar el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho tanto para negar, como para conceder la suspensión de los actos reclamados, como lo sostuvo el Tribunal Colegiado del Séptimo Circuito, pues ello no se advierte así de su redacción.
- "85. Si bien una interpretación puede llevar a entender que el ejercicio de ponderación a que se alude en el primer párrafo es común a la concesión o negativa de la suspensión que se describe en la fracción I del propio precepto, lo cierto es que ello no es así, pues una diversa interpretación es que el primer párrafo simplemente describe los mismos requisitos para conceder la suspensión que se prevén en el diverso artículo 128, del propio ordenamiento,(26) mientras que la fracción primera tiene por finalidad clarificar lo que debe proveer el órgano jurisdiccional en caso de tenerlos por acreditados.
- "86. En adición a ello, como lo resolvió la Segunda Sala, ello tiene sustento en la naturaleza misma de la apariencia del buen derecho como presupuesto de las medidas cautelares, pues está concebida para favorecer al solicitante siempre que esté evidenciada la verosimilitud de su derecho, como consecuencia del estudio preliminar que el juzgador está llamado a realizar de la inconstitucionalidad atribuida al acto reclamado, concomitantemente con la inexistencia de afectación al interés social y contravención a disposiciones de orden público.
- "87. No se soslaya que, por una cuestión de orden lógico al desarrollar el análisis ponderado de referencia, el juzgador puede llegar a la conclusión de que no existe la apariencia del buen derecho, sea porque en sí mismo el**





**estudio del acto así lo revela o por insuficiencia de elementos de convicción mínimos que le permitan concluirlo de esa manera. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedería tratándose de la afectación al interés social o la contravención a disposiciones de orden público, cuya existencia por sí misma impediría la concesión de la medida, la falta de justificación de la apariencia del buen derecho no puede llevar a negar la suspensión, pues ello no está previsto así en la propia legislación, ni en la Constitución Política del País.**

- "88. Efectivamente, la redacción del primer párrafo de la fracción X del artículo 107 constitucional, denota que la apariencia del buen derecho es una condición para otorgar la medida al indicar que podrán ser objeto de suspensión los actos reclamados y, que será para tal efecto, que el órgano jurisdiccional efectuará el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y el interés social.
- "89. Lo anterior es congruente con la naturaleza misma de la institución en comento pues, como lo sostuvo la Segunda Sala, está ideada como un requisito de procedencia –no de improcedencia– de las medidas cautelares, de modo que, si bien en apariencia lógica podría concluirse que si su justificación sirve para la concesión, su ausencia valdría para negarla, ésta es una interpretación contraria a su regulación y en perjuicio del quejoso, quien de cumplir con los diversos requisitos, esto es, que medie su solicitud y que con la medida no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, al margen de que el Juez no haya logrado una convicción preliminar sobre la apariencia del buen derecho, la suspensión no podrá negarse.
- "90. Consecuentemente, si como se explicó, la vigencia de la jurisprudencia integrada bajo la Ley de Amparo actualmente abrogada está supeditada a que no contravenga las disposiciones de la legislación vigente, conforme a su artículo sexto transitorio y, según lo descrito, la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.) no es contraria a ella, el criterio que en ella se contiene aún es aplicable.
- "91. Sin que obste para ello, que al resolver la contradicción de tesis 260/2013, la Segunda Sala haya analizado los requisitos para conceder la suspensión que preveía la Ley de Amparo anterior, pues el pronunciamiento que realizó sobre la apariencia del buen derecho como presupuesto para la concesión de la suspensión de los actos reclamados fue emitido considerando tanto el artículo 107, fracción X, párrafo primero, constitucional, como el diverso 138 de la Ley de Amparo vigente, según se describió en los párrafos precedentes.



"92. Lo anterior evidencia que el estudio efectuado en dicho asunto se basó en la naturaleza misma de la figura jurídica de la apariencia del buen derecho y su previsión en la Constitución, pues la misma no estaba regulada en la Ley de Amparo abrogada.

"93. De modo que no es un aspecto relevante que en el desarrollo de su estudio, y por así corresponder a los asuntos que analizó, la Segunda Sala haya hecho una descripción de los requisitos legales de la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirectos conforme a esa legislación, pues, se insiste, lo relevante para el criterio fue la postura fijada en torno a que la apariencia del buen derecho no puede ser usada para negar la suspensión, con apoyo sólo en su naturaleza y la Constitución.

"94. En consecuencia, la respuesta a la pregunta de la presente contradicción es que conforme a la Ley de Amparo en vigor el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.

"95. SEXTO.—Jurisprudencia ..."

En efecto, de la lectura anterior se visualiza que la Segunda Sala del Alto Tribunal señaló que, por cuestión de orden lógico al desarrollar el análisis ponderado de manera simultánea entre la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, el juzgador puede llegar a la conclusión de que no existe la apariencia del buen derecho, sea porque en sí mismo el estudio del acto así lo revela o por insuficiencia de elementos de convicción mínimos que le permitan concluir de esa manera.

Sin embargo, a diferencia de lo que sucede cuando se trate de la afectación al interés social o la contravención a disposiciones de orden público, fue enfática en sostener que la existencia de esa afectación, por sí misma, impediría la concesión de la medida y, por ende, la falta de justificación de la apariencia del buen derecho no puede llevar a negar la suspensión, porque no está previsto así en la propia legislación, ni en la Constitución General de la República.

Incluso, señaló que eso es congruente con la naturaleza propia de dicha institución ya que está diseñada como un requisito de procedencia –no de improcedencia– de las medidas cautelares, de modo que, si bien en apariencia lógica podría concluirse que si su justificación sirve para la concesión, su ausencia valdría para negarla, esta es una interpretación contraria a su regulación y en



perjuicio del quejoso, quien de cumplir con los diversos requisitos, esto es, que medie su solicitud y que con la medida no se afecte el interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público, al margen de que el tribunal de amparo no haya logrado una convicción preliminar sobre la apariencia del buen derecho, la suspensión no podrá negarse.

De lo que se sigue que el juzgador de amparo está obligado a revisar que los requisitos para conceder la medida cautelar se cumplan, a saber: en primer lugar, que medie solicitud de la parte interesada; en segundo, que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y solo de acreditarse estos dos pasos, será posible pasar al siguiente, que sería analizar la apariencia del buen derecho del acto reclamado para poder llegar a una conclusión; no obstante, si al momento de analizar los referidos requisitos considera que de conceder la suspensión provisional se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, ya no será posible continuar con el *test*, justamente porque la sola existencia de esa afectación hace improcedente la concesión de la medida.

Incluso esa misma lógica se sigue para los casos que son análogos a los que contempla el artículo 129 de la ley de la materia, es decir, para aquellos en los cuales se considera que sí hay afectación a las disposiciones de orden público e interés social por existir motivos diversos al catálogo enunciativo que prevé la norma invocada, porque la metodología a emplear es idéntica, esto es, de considerar que se causa una afectación al interés social y al orden público con la concesión de la medida cautelar, ésta debe negarse, lo que ya no permite realizar un análisis simultáneo con la apariencia del buen derecho.

Un ejemplo del ejercicio anterior es la determinación adoptada recientemente por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de criterios 142/2022, en la que el tema a dilucidar consistió en si el sistema normativo dispuesto en la Miscelánea Fiscal de dos mil veintidós, relativo a la emisión de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) de tipo traslado y su Complemento Carta Porte, son susceptibles de suspenderse provisionalmente.

En ese asunto, participaron tres tribunales colegiados de Circuito, cuyos criterios fueron discrepantes porque, dos de ellos, sostuvieron que la obligación contenida en las reglas de la Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, que regulan la emisión de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) y su Complemento Carta Porte, que deben expedir los contribuyentes que movilizan sus mercancías por medios propios o a través de intermediarios, no son actos susceptibles de suspenderse.



Lo anterior, al estimar que no se colmaban los requisitos previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, en específico en su fracción II, que prevé que la suspensión se decretará siempre que no se siga perjuicio al interés público ni se contravengan disposiciones de orden público, por lo que si el artículo 129 de ese mismo ordenamiento establece que se considera que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos (fracción III), entonces, la suspensión del acto reclamado resulta improcedente.

Lo que justificaron al señalar que el artículo 103 del Código Fiscal de la Federación, prevé que se presume cometido el delito de contrabando cuando se trasladen bienes o mercancías por cualquier medio de transporte en territorio nacional sin el comprobante fiscal digital por Internet de tipo ingreso o de tipo traslado, según corresponda, al que se le incorpore el Complemento Carta Porte (fracción XXII).

Por su parte, a diferencia de lo determinado por esos tribunales colegiados, el restante argumentó que la finalidad de la Miscelánea Fiscal es facilitar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes para emitir dichos comprobantes, por lo que no puede entenderse que genere obligación o carga adicional a las establecidas en la ley y consideró que el acto reclamado sí era susceptible de ser suspendido, porque no contraviene disposiciones de orden público o el interés social, dado que las normas combatidas no se encuentran privando a la sociedad de algún beneficio o algún ingreso por alguna actividad, ya que únicamente se emplearán para regular el transporte de mercancías y la legal tenencia y estancia de bienes mediante la expedición de comprobante fiscal digital y el complemento carta porte.

Se apoyó en el hecho de que se dejan expeditas las facultades de las autoridades fiscales y aduaneras, quienes tienen los medios legales para conocer si los contribuyentes están cumpliendo con las obligaciones fiscales que se busca comprobar con dichos formatos.

A partir de lo anterior, la Segunda Sala del Alto Tribunal respondió la pregunta de tonaante *¿el sistema normativo dispuesto en la Miscelánea Fiscal de dos mil veintidós, relativo a la emisión de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) de tipo traslado y su Complemento Carta Porte, son susceptibles de suspenderse provisionalmente?*, en el sentido de que no es posible conceder la medida cautelar provisional en ese supuesto de control fiscal, por las consideraciones siguientes.

"73. A fin de demostrar que esa es la respuesta que corresponde al caso en cuestión, esta consideración habrá de desagregarse en la exposición sobre **A. la**



**naturaleza de la medida cautelar**, con un repaso de las reglas constitucionales y legales aplicables, así como de la jurisprudencia de este Alto Tribunal, con énfasis en la emitida por esta Sala Constitucional, todo lo cual servirá de premisa para emprender un **B. análisis pormenorizado del caso**.

**"74. A. La figura de la Suspensión Provisional de los actos reclamados en juicio de amparo.**

"75. La suspensión, en la mecánica procesal del juicio de amparo, tiene la naturaleza de medida cautelar, lo que de suyo implica que tiene por objeto mantener viva la materia del amparo, es decir, trata de impedir que se consumen irremediablemente el acto o los actos reclamados y, de esta manera, no llegue a resultar inútil para la persona quejosa la protección de la Justicia Federal que pretende, pues en algunos casos si se llevare a cabo su ejecución definitivamente durante la secuela del juicio de amparo, de nada serviría al quejoso la eventual sentencia que llegare a pronunciarse a su favor.

"76. El objeto de la suspensión en el juicio de amparo es el de detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guarden para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias, se consumen destruyendo la materia del amparo, o bien, produzcan detrimentos de difícil o imposible reparación al quejoso, siempre que se reúnan los requisitos para su procedencia.

"77. Ahora corresponde revisar las previsiones legales concretas que conducen al entendimiento sobre la figura de la suspensión provisional, en su vertiente de *a petición de parte*.

"78. Conforme al artículo constitucional 107,<sup>16</sup> la procedencia de la suspensión de los actos reclamados está supeditada a la naturaleza del acto, y a que el operador jurisdiccional efectúe un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

"79. Por su parte, el artículo 128 de la Ley de Amparo,<sup>17</sup> establece que, con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará

<sup>16</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ... X. **Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. ...**"

<sup>17</sup> **Artículo 128.** Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:



siempre que la solicite la parte quejosa y que **no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público**. Por su parte, en el artículo 138 de la Ley de Amparo,<sup>18</sup> se reitera esto que se comenta, en el sentido de que, promovida la suspensión provisional 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**.

"80. Con relación a cuándo se considera que de concederse la suspensión se siguen perjuicios al **interés social** o se contravienen disposiciones de **orden público**, el legislador en el artículo 129 del ordenamiento en comento,<sup>19</sup> enunció de manera **ejemplificativa**, mas no limitativa, algunos supuestos que pudieran acaecer, siendo estos los siguientes:

"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;

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

..."

<sup>18</sup> **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."

<sup>19</sup> **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: ...

"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."



- "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 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. ...'
- "81. De esta forma, en la actual Ley de Amparo se construyó una noción de **interés social y orden público** asociado, en general, a impedir lesiones graves al



interés colectivo, a los derechos de la sociedad, o la posibilidad de trastocar derechos sensibles.

- "82. De los preceptos legales y constitucional que se invocan, se desprende que el ejercicio de la facultad que la Ley de Amparo otorga a la persona juzgadora de Distrito para decidir sobre la procedencia o no de conceder la suspensión, implica el examen cuidadoso y detallado de las circunstancias específicas del caso concreto y su confrontación con los objetivos que a través de los requisitos legales exigidos para la procedencia de la medida se pretenda lograr, además, determinar, conforme a los requisitos que exige el artículo 128 de la Ley de Amparo, respecto de la dificultad de la reparación de esos daños y perjuicios y en relación a la posible afectación que puedan sufrir el interés social y las disposiciones de orden público con su otorgamiento.
- "83. Lo anterior, para evitar que la ejecución del acto reclamado torne a éste irreparablemente consumado, destruyendo así la materia del amparo, o bien, produzca consecuencias de tan difícil reparación, que se torne nugatoria la acción consagrada constitucionalmente para el respeto de los derechos fundamentales trastocados por los actos de autoridad al volverse imposible restituir al afectado en el goce de aquéllos, **pero ello únicamente cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.**
- "84. De estimarse procedente conceder la suspensión, la persona juzgadora de Distrito debe ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden y tomar las medidas que estime convenientes para evitar perjuicios a los interesados o que se defrauden derechos de terceros, hasta donde sea posible, en la inteligencia de que **de considerar que no se reúnen los requisitos para la procedencia de la medida, debe negarla.** De igual manera, debe considerarse que se dotó a la suspensión de un genuino carácter de medida cautelar, cuya finalidad es conservar la materia de la controversia y evitar que los particulares sufran afectaciones a su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto.
- "85. A propósito de lo hasta ahora comentado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que, en términos generales, se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, **cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes, o se le infiere un daño con ella que, de otra manera, no resentiría.**
- "86. Tal determinación sobre este punto jurídico en comentario fue plasmada en la tesis de rubro y contenido 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.<sup>20</sup>

"87. Asimismo, es importante dejar en claro que también es obligación del juzgador de amparo realizar un ejercicio de ponderación de forma simultánea entre la apariencia del buen derecho y el perjuicio al interés social o al orden público. Esta pauta indispensable cuando se habla del otorgamiento o negativa de suspensión es clave y fue plasmada en la jurisprudencia 2a./J. 204/2009 que a la letra dice: '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.'<sup>21</sup>

#### **"B. Análisis del caso concreto.**

"88. En el presente asunto, cuando se solicita la suspensión para el efecto de que, no se les sancione en el caso de no emitir el denominado complemento 'carta porte' del comprobante fiscal digital emitido por internet (CFDI), la suspensión provisional de los actos reclamados resulta improcedente, pues los efectos de esta podrían permitir la consumación o continuación de delitos o de sus efectos.

"89. En ese sentido, es importante tomar en consideración lo prescrito en el artículo 103, fracción XXII, del Código Fiscal de la Federación, que establece que '*se presume cometido el delito de contrabando cuando se trasladen bienes o*

<sup>20</sup> Segunda Sala, Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 47, Tercera Parte, página 58. Registro digital: 818680.

<sup>21</sup> Tesis 2a./J. 204/2009, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 315. Registro digital: 165659.



*mercancías por cualquier medio de transporte en territorio nacional, **sin el comprobante fiscal digital por Internet de tipo ingreso o de tipo traslado, según corresponda, al que se le incorpore el Complemento Carta Porte.***

- "90. De lo anterior deriva, que se genera una presunción legal de que se comete el delito de contrabando cuando se trasladen bienes o mercancías por cualquier medio de transporte en territorio nacional, sin el comprobante fiscal digital por internet (CFDI) de tipo ingreso o de tipo traslado, según corresponda, al que se le incorpore el Complemento Carta Porte.
- "91. Con relación a ello, es conveniente tener presente que precisamente las reglas que las partes quejasas involucradas en los diversos asuntos tildaron de inconstitucionales (involucradas en las sentencias de esta Contradicción), son un marco jurídico que se refiere a la obligación de emitir el Comprobante Fiscal Digital por Internet o Factura Código Fiscal de la Federación, con el complemento denominado Carta Porte, por lo que, los artículos impugnados prevén la obligación de proporcionar a la autoridad fiscal diversa información que los contribuyentes tienen disponible, a fin de demostrar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- "92. En ese sentido es claro que, la normatividad del 'complemento carta porte' tiene como propósito disminuir actos irregulares de mercancías en el país, contribuyendo con el objetivo de implementar estrategias que combatan la evasión y elusión fiscal.
- "93. Luego, si la implementación en las Reglas de la Resolución Miscelánea Fiscal impugnada, atiende a la necesidad de fortalecer el CFDI para amparar el traslado de las mercancías, entonces, es evidente la utilidad pública y el interés general por cuanto a que, a través de la carta porte, se dé certeza acerca del origen y destino de las mercancías en tránsito.
- "94. Circunstancia que pone de manifiesto que la emisión del comprobante fiscal digital por internet de tipo ingreso o traslado, con su respectivo complemento carta porte, debe cumplir con los lineamientos que para tal efecto establecen las normas aplicables, a efecto de contribuir con una eficiente regulación de contribuciones, y evitar conductas que pudieran contravenir la legislación aplicable.
- "95. De manera que, si la sociedad y el Estado están vivamente interesados en la implementación de exigencias específicas para la carta porte, entonces, es claro que, de concederse la medida cautelar para el caso de no emitir el denominado complemento 'carta porte' del comprobante fiscal digital emitido



por internet, se causaría mayor perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, en comparación con el perjuicio que se pudiera causar a la quejosa.

"96. El criterio que aquí se dicta, camina en la misma línea jurisprudencial que para casos análogos ha dictado esta Segunda Sala Constitucional. Ilustra lo anterior, por las razones que le dan sustento, la tesis cuyo rubro y contenido, son del texto siguiente:

"97. 'TRANSPORTE EN COCHES PARTICULARES, SUSPENSIÓN EN CASO DE. La sociedad y el Estado están vivamente interesados en que las mercancías y demás objetos deban ir amparados, cuando sean conducidos por los caminos nacionales, por las facturas respectivas, lo cual viene a constituir una garantía para la sociedad, de que su procedencia es legal, **evitando de esta manera la conducción de efectos mal adquiridos, y dichas mercancías no deben ser transportadas en coches con placas particulares, pues éstos deben ser dedicados exclusivamente a la conducción de personas; por tanto, como el orden público reclama que la Policía de Caminos investigue, en cada caso, particular, la procedencia de las mercancías que sean conducidas por los caminos de jurisdicción federal y la sociedad sufriría perjuicio si no se respetaran las disposiciones administrativas que tienden a reglamentar los servicios públicos y a organizar el tránsito**, es improcedente conceder la suspensión contra la disposición que prohíbe que en los mencionados vehículos se transporten los citados objetos, sin apegarse a las disposiciones respectivas.'

"98. Asimismo, resulta un referente clave la jurisprudencia 2a./J. 88/2014 (10a.) de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece: 'SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA RESPECTO DE LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 69-B DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Resulta improcedente otorgar la suspensión en el juicio de amparo respecto de los efectos y las consecuencias de la aplicación del citado numeral, consistentes en el eventual dictado de una segunda resolución que establezca de manera definitiva la inexistencia de las operaciones celebradas por el contribuyente, para que no surtan efectos los comprobantes que amparan las operaciones ahí reflejadas, en términos del artículo 69-B del Código

<sup>22</sup> Segunda Sala, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXV, página 1224. Registro digital: 328902.



Fiscal de la Federación; ello es así, porque constituye un acto futuro de realización incierta ya que, de acuerdo con el referido procedimiento, antes de que se publique la resolución que defina la situación del contribuyente respecto del cual –en un primer momento– se presumió la inexistencia de las operaciones respaldadas en los comprobantes fiscales (y obviamente, antes de que la autoridad en ejercicio de sus facultades de comprobación emita un crédito fiscal), se prevé un plazo para que los interesados manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten información y documentación para desvirtuar los hechos objeto de la presunción; lo cual implica que no existe certidumbre de su realización, porque ello dependerá de su conducta a fin de desvirtuar la presunción de inexistencia de operaciones atribuida por la autoridad fiscal. Además, arribar a una posición contraria afectaría el interés social y contravendría disposiciones de orden público, acorde con los artículos 128, fracción II y 129, fracción III, de la Ley de Amparo, pues de concederse la medida cautelar se generaría la falsa creencia de que el contribuyente investigado ya desvirtuó la presunción de inexistencia de las operaciones amparadas a través de los comprobantes fiscales, lo cual podría acarrear un daño a la colectividad, al desconocer la situación fiscal de los contribuyentes a quienes se atribuye la realización de este tipo de operaciones, aunado a que ocasionaría la imposibilidad –por los terceros relacionados– de acreditar la existencia de las operaciones amparadas en el documento fiscal, o bien, de corregir su situación fiscal. Por su parte, se permitiría la consumación o continuación de un ilícito o sus efectos, ya que los comprobantes expedidos por este tipo de contribuyentes aún estarían en el comercio, no obstante que tal conducta podría actualizar el delito de defraudación fiscal, conforme a los artículos 108 y 109 del Código Fiscal de la Federación.<sup>23</sup>

De las anteriores consideraciones surgió la jurisprudencia 2a./J. 31/2023 (11a.)<sup>24</sup> emitida por la Segunda Sala del Alto Tribunal cuyo rubro y texto es:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE NORMAS FISCALES. NO DEBE CONCEDERSE CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN EL SISTEMA NORMATIVO DISPUESTO EN LA MISCELÁNEA FISCAL DE 2022, RELATIVO A LA EMISIÓN DE COMPROBANTES FISCALES DIGITALES POR INTERNET (CFDI) DE TIPO TRASLADO Y SU COMPLEMENTO CARTA PORTE.

<sup>23</sup> Tesis 2a./J. 88/2014 (10a.), publicada en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 10, Tomo I, Septiembre de 2014, página 858, registro digital: 2007347.

<sup>24</sup> Registro digital: 2026869; Instancia: Segunda Sala; Undécima Época; Materias(s): Común; Tesis: 2a./J. 31/2023 (11a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, Tomo II, Julio de 2023, página 1278. Tipo: Jurisprudencia.



"Hechos: Los órganos jurisdiccionales contendientes llegaron a conclusiones contradictorias al analizar si era o no susceptible de ser suspendido provisionalmente el acto reclamado consistente en el sistema normativo dispuesto en la Miscelánea Fiscal de 2022 que obliga a los contribuyentes que transporten mercancías en el territorio nacional, a la emisión de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet con su Complemento de Carta Porte.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que a partir de lo dispuesto en la fracción X del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de lo establecido en los artículos 128 y 129 de la Ley de Amparo, en correlación con la fracción XXII del artículo 103 del Código Fiscal de la Federación, no es posible conceder la suspensión provisional cuando el acto reclamado consiste en el sistema normativo dispuesto en la Miscelánea Fiscal de 2022 que obliga a los contribuyentes que transporten mercancías en el territorio nacional, a la emisión de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet con su Complemento de Carta Porte, pues con ello se posibilitaría la comisión de un delito, lo cual seguiría perjuicio al interés social y contravendría disposiciones de orden público.

"Justificación: Cuando se solicita la suspensión en la vía de amparo para el efecto de que no se sancione en el caso de no emitir el denominado complemento 'Carta Porte' del Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI), la suspensión provisional de los actos reclamados resulta improcedente, pues podría permitirse la consumación o continuación de delitos o de sus efectos. El artículo 103, fracción XXII, del Código Fiscal de la Federación, establece que se presume cometido el delito de contrabando cuando se trasladen bienes o mercancías por cualquier medio de transporte en territorio nacional, sin el Comprobante Fiscal Digital por Internet de tipo ingreso o de tipo traslado, según corresponda, al que se le incorpore el Complemento Carta Porte. Asimismo, las reglas que las partes quejasas tildaron de inconstitucionales, constituyen un marco jurídico que tiene como propósito disminuir actos irregulares de mercancías en el país, contribuyendo con el objetivo de implementar estrategias que combatan la evasión y elusión fiscal y atienden a la necesidad de fortalecer el CFDI para amparar el traslado de las mercancías; entonces, es evidente la utilidad pública y el interés general por cuanto a que, a través de la Carta Porte se dé certeza acerca del origen y destino de las mercancías en tránsito."

Como se observa, la Segunda Sala fue categórica en señalar que de los preceptos legales y constitucional que regulan a la suspensión en el juicio de amparo,



se obtiene que el ejercicio de la facultad que la Ley de Amparo otorga a la persona juzgadora de Distrito para decidir sobre la procedencia o no de conceder la suspensión, implica el examen cuidadoso y detallado de las circunstancias específicas del caso concreto y su confrontación con los objetivos que a través de los requisitos legales exigidos para la procedencia de la medida se pretenda lograr, además, determinar, conforme a los requisitos que exige el artículo 128 de la Ley de Amparo, en relación a la posible afectación que puedan sufrir el interés social y las disposiciones de orden público con su otorgamiento.

Con la finalidad de evitar que la ejecución del acto reclamado torne a éste irreparablemente consumado, destruyendo así la materia del amparo, o bien, produzca consecuencias de tan difícil reparación, que se torne nugatoria la acción consagrada constitucionalmente para el respeto de los derechos fundamentales trastocados por los actos de autoridad al volverse imposible restituir al afectado en el goce de aquéllos, **pero ello únicamente cuando no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.**

Lo anterior es relevante porque, señaló, que de estimarse procedente conceder la suspensión, la persona juzgadora de Distrito debe ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden y tomar las medidas que estime convenientes para evitar perjuicios a los interesados o que se defrauden derechos de terceros, hasta donde sea posible, en la inteligencia de que **de considerar que no se reúnen los requisitos para la procedencia de la medida, debe negarla.**

Aunado a ello, también dejó claro que es obligación del juzgador de amparo realizar un ejercicio de ponderación de forma simultánea entre la apariencia del buen derecho y el perjuicio al interés social o al orden público, tal como se estableció en la jurisprudencia 2a./J. 204/2009 que a la letra dice: "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."<sup>25</sup>

En ese sentido, al analizar el caso concreto, únicamente realizó el examen correspondiente al interés social y el orden público y concluyó que la medida cautelar resultaba improcedente, porque de concederla se podría permitir la

<sup>25</sup> Tesis 2a./J. 204/2009, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 315. Registro digital: 165659.



consumación o continuación de delitos o de sus efectos de acuerdo a lo que establece el artículo 129, fracción III, de la Ley de Amparo, por lo que ya no llevó a cabo la ponderación simultánea con la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, lo que denota que cuando se actualice esa afectación, es innecesario continuar con el *test* o el siguiente paso, que sería el análisis de esa institución porque la medida suspensiva ya no se podría conceder aún ante ese estudio.

De modo que, ese ejemplo es claro para sustentar mi decisión en el sentido de que cuando se actualice alguno de los supuestos que contempla el artículo 129 de la ley de la materia o de alguno diverso a juicio del juzgador, no está en condiciones de conceder la medida cautelar bajo el argumento de que esa afectación es minúscula al daño sufrido por el particular en su derecho, porque la ley de la materia no otorga ese espacio de discrecionalidad para ponderar si, a pesar de que exista afectación al orden público y al interés social solo debe negarse la medida cautelar si, existiendo, es mayor al daño sufrido por el particular.

Incluso, a pesar de que se pueda hacer un ejercicio de ponderación de manera simultánea con la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, ya que esa ponderación se realiza una vez superada la inexistencia de una afectación al orden público y al interés social, que es lo que da la pauta para continuar con el siguiente paso, pero no antes, porque si se considera que de conceder la medida cautelar se causa un perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público, ya no será necesario verificar si existe una apariencia del buen derecho, porque la medida cautelar resulta improcedente.

Por las anteriores razones es que no comparto la metodología que se utilizó en este fallo para conceder la medida cautelar respecto de algunos de los artículos del decreto reclamado, al considerar que a pesar de que existe una afectación al orden público e interés social, debe prevalecer la apariencia del buen derecho, en tanto que ese estudio es excluyente entre sí, como se acredita con la exposición que se acoge en los párrafos que anteceden.

### **iii) Consideraciones sustentadas en relación con la procedencia de la medida suspensiva respecto de algunas porciones normativas específicas**

Siguiendo la línea argumentativa expuesta, considero que es incorrecta la determinación asumida por la mayoría en cuanto al estudio del contenido de los artículos que a continuación se precisan:



Norma	Porción normativa	Contenido	Sentido en el que se pronunció la mayoría
Ley de Minería	Artículo 10	<p>Elimina la exploración como una de las actividades susceptibles de realizarse mediante concesiones mineras y únicamente quedó prevista la explotación de los minerales o sustancias establecidos en el artículo 4 de la propia ley.</p> <p>Introduce que la Secretaría de Economía será quien otorgue las concesiones.</p> <p>Confiere a dicha secretaría la función de dirigir la exploración del territorio nacional con el objeto de identificar y cuantificar los recursos minerales potenciales de la Nación, a través de órdenes de exploración emitidas al Servicio Geológico Mexicano (antes eran asignaciones mineras), las cuales no tendrán vigencia y deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Establece la creación de un órgano deliberativo que coadyuve con la secretaría mencionada en la definición de la política de exploración mexicana minera.</p> <p>Regula las facultades del Ejecutivo Federal,</p>	<p>Frente al orden público y el interés social que persigue la norma reclamada, 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 su ejecución y, en cambio, existe peligro en la demora dado que es posible aseverar que la eficacia de las normas examinadas podría causar de manera inmediata una afectación o interferencia grave a los derechos y principios defendidos por las personas quejasas.</p> <p>No se advierte urgencia de ejecutar la disposición reformada, dado que si bien, como ya se dijo, su finalidad es excluir los trabajos de exploración de las actividades permitidas a los concesionarios en aras de disminuir las afectaciones que derivado de aquéllos se causan al medio ambiente, al agua y a la salud de las personas, lo cierto es que en materia de minería, la legislación anterior no solo autorizaba esta actividad, sino que además la regulaba en</p>





		<p>sustituye la expresión "podrán establecer zonas de reservas mineras" por "pueden declarar zonas de reservas mineras"; y sustituye la expresión "decretos de incorporación de zonas a reservas mineras" por la diversa "decretos de declaración de zonas a reservas mineras".</p>	<p>una pluralidad de preceptos, estableciendo por ejemplo, en el numeral 39 de la entonces Ley Minera que los concesionarios deben de procurar, en el desarrollo de la exploración, el cuidado del medio ambiente y la protección ecológica, de conformidad con la legislación y la normatividad de la materia.</p>
	<p>Artículo 10 BIS</p>	<p>Prevé posibilidad de que una persona cuente con información de la cual se desprenda que en un lote no asignado o concesionado existen minerales o sustancias no estratégicas o reservadas al Estado, la presente ante la secretaría con el objeto de que se determine la conveniencia de ordenar al Servicio Geológico Mexicano su exploración.</p> <p>Dispone que el Servicio Geológico Mexicano podrá celebrar un convenio de colaboración con esa persona para la exploración del lote de que se trate, con vigencia improrrogable de hasta cinco años.</p> <p>Establece que si derivado de la exploración se advierte la existencia de minerales o sustancias económicamen-</p>	<p>No es contraria al orden público o al interés social, porque el incremento de la actividad de explotación o la posibilidad de que la exploración se realice a través de un convenio celebrado por el Servicio Geológico Mexicano con la persona que proporcione información sobre la probable existencia de un lote no asignado o concesionado, no se traducen en un beneficio actual y presente para la población o para la preservación de los derechos humanos a la salud, al medio ambiente y al agua.</p>



		<p>te aprovechables, el Servicio Geológico Mexicano debe proponer a la secretaría que se lleve a cabo el concurso correspondiente, en el cual la persona que informó sobre el lote tendrá derecho a obtener la concesión si ofrece, al menos, el noventa por ciento de la propuesta más alta y cumple con todos los requisitos de ley para obtenerla.</p>	
Artículo 19, fracciones I, V, y VII	<p>En la fracción I se dejó de prever como derecho de las personas titulares de una concesión minera, el de realizar obras y trabajos de exploración dentro de los lotes mineros, conservando solo su derecho a realizar los de explotación, pero se limitó la explotación de minerales o sustancias específicas, lo cual es consistente con lo dispuesto en el artículo 27, fracción XVI, de la misma legislación que impone a los concesionarios el deber de dar aviso de forma inmediata a la secretaría, cuando durante el desarrollo de las actividades mineras adviertan la presencia de otros minerales o sustancias no autorizadas en su título de concesión y, en su caso, entregarlos a dicha dependencia.</p>	<p>La legislación anterior sí la autorizaba y además la regulaba en una pluralidad de preceptos –entre ellos, el numeral 39 antes citado– que estaban orientados específicamente a proteger derechos como el relativo a un medio ambiente sano y, que imponían a los concesionarios el deber de procurar, en las actividades de exploración, el cuidado del medio ambiente y la protección ecológica. De similar manera, la norma oficial mexicana NOM-120-SEMARNAT-2020 establece las especificaciones de protección ambiental para las actividades de exploración minera directa en distintas zonas.</p> <p>Con la previsión en dicha legislación y en la norma oficial mexicana</p>	



	<p>En la fracción V se eliminó el derecho a aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la explotación de los minerales o sustancias que se obtengan, subsistiendo únicamente el de aprovechar esas aguas para la explotación y beneficio; además se incorporó como condicionante de este derecho dar aviso a la Comisión Nacional del Agua y pagar los derechos correspondientes.</p> <p>La fracción VII eliminó la posibilidad de transmitir ciertos derechos derivados de la concesión.</p>	<p>citada, que establecen regulaciones a la actividad de exploración minera orientadas a preservar los derechos que el autor de la norma buscó proteger, se robustece la conclusión sobre que no resulta urgente la ejecución de la medida de que se trata.</p> <p>Por tanto, se cumplen los requisitos para conceder la suspensión solicitada respecto del artículo 19, fracción I.</p>
<p>Artículo 20, párrafos segundo y tercero.</p>	<p>Incluir en su texto la prohibición de realizar obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio minero dentro de las áreas naturales protegidas, en cauces o vasos de aguas nacionales y sus zonas federales, en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino, el subsuelo de la zona económica exclusiva, en la zona federal marítimo terrestre y en los terrenos ganados al mar.</p>	<p>Negar la medida cautelar a quienes ya tienen otorgados títulos de concesión, permisos o autorizaciones para realizar trabajos precisamente en las zonas que ahora la norma reclamada prohíbe, supondría privar de objeto a la concesión misma, es decir, negarle desde ya toda eficacia, sin dar oportunidad a las personas quejosas de defender sus derechos en el juicio de amparo. Si la finalidad de la medida cautelar es impedir que la persona quejosa, durante el trámite del juicio, resienta los efectos lesivos del acto</p>



			<p>reclamado, en un escenario como el expuesto, en que la norma puede llegar al extremo de privar de efectos a la concesión, al prohibir las actividades que constituyen su objeto, deben considerarse satisfechos los requisitos para otorgar la medida para hacer efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva.</p>
	<p>Artículo 27, fracciones XVI, XIX, en relación con el 19, fracción I.</p>	<p>Incorpora como obligaciones de las personas titulares de concesiones mineras, con independencia de la fecha de su otorgamiento y por cada lote minero, las siguientes:</p> <p>En la fracción XVI, deber de dar aviso de forma inmediata a la secretaría, cuando durante el desarrollo de las actividades mineras, se adviertan la presencia de minerales o sustancias no autorizados en sus títulos, así como el de entregar tales minerales a dicha secretaría.</p> <p>En la fracción XIX, obligación de no constituir depósitos o sitios de disposición final de terreros, jales, escorias, graseros de las minas y establecimientos de beneficios de los minerales en áreas naturales protegidas, hume-</p>	<p>Fracción XVI guarda estrecha vinculación con el numeral 19, fracción I, de la ley de la materia, se consideran satisfechos los requisitos para conceder la medida cautelar por las razones expuestas cuando se analizó dicha porción normativa.</p> <p>Fracción XIX, se satisfacen los requisitos para conceder la suspensión a fin que las concesionarias sigan rigiéndose por los títulos de que gozan, solo para el caso de que en éstos se establezca expresamente el derecho de las personas quejasas de realizar algunas de las acciones ahora prohibidas por la norma reclamada, en el entendido de que en ningún otro supuesto esta medida cautelar podría servir de título para realizar tales conductas.</p>



		<p>dales, vasos, cauces, zonas federales, zonas de protección y demás bienes nacionales o en lugares que, por el trayecto que sigan los residuos ante su ruptura, afecten núcleos de población.</p>	
<p>Ley de Aguas Nacionales</p>	<p>Artículo 3o., fracciones LVII BIS</p>	<p>Define el uso industrial de la minería como el aprovechamiento, explotación o uso de aguas nacionales, incluyendo las aguas de laboreo, en la exploración, explotación o beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de la Ley de Minería, se considera un tipo de uso industrial.</p>	<p>Se analizó este precepto en conjunto con los numerales 37, párrafo segundo, del 81 Bis al 81 Bis 4, 88 Bis, fracción V Bis, 92, fracción VI, y 119, fracción XXII, de la Ley de Aguas Nacionales y artículo décimo tercero transitorio del decreto de reformas ya que regulan una nueva modalidad de uso del agua que se denomina "uso industrial en la minería".</p> <p>Se determinó que esa nueva normatividad perseguía fines de orden público e interés social relacionadas con la preservación de los recursos hídricos, su debido y controlado aprovechamiento, la priorización de su destino para el consumo humano y el uso doméstico, y las consecuencias que de estas acciones pueden derivar en impactos en materia de medio ambiente, de salud de las personas y de desarrollo de las poblaciones; sin embargo, esas exigencias de orden</p>



			<p>público y de interés social debían ceder ante la apariencia del buen derecho de las sociedades quejas derivado de la titularidad de concesiones otorgadas con anterioridad, regidas por las mismas disposiciones que incluso después de la reforma reclamada siguen aplicando a otros usos industriales del agua en actividades que están sujetas a regulación precisamente por considerarse potencial o realmente dañinas para el medio ambiente, la salud y el derecho al agua.</p> <p>Además de que no se advertía que la transición de régimen respondiera a una necesidad urgente e inaplazable ya que antes de la reforma reclamada el uso del agua utilizada en actividades mineras ya estaba regido por las normas creadas para regular cualquier uso industrial. Por tanto, se concedió la suspensión respecto de esas porciones normativas.</p>
	Artículo 4o. segundo y tercer párrafo	Incluye el deber de priorizar el consumo humano y doméstico del agua frente a cualquier autorización, permiso, concesión, asignación o prórroga otorgada conforme a esta ley.	Se negó la suspensión respecto del segundo párrafo, dado que es de evidente interés social y de orden público la puntual observancia del principio según el cual debe priorizarse



		<p>Ordena que la autoridad deberá disminuir o cancelar el volumen de agua concesionada en caso de existir riesgo de disponibilidad de este recurso para consumo humano y doméstico.</p>	<p>el consumo humano y el uso doméstico del agua, de manera que más allá de los derechos que hacen valer las personas quejas en materia de seguridad jurídica, irretroactividad de la ley y confianza legítima, debe negarse la medida cautelar solicitada respecto del párrafo segundo del numeral 4 de la ley en examen, dado el valor supremo de los bienes tutelados por la norma.</p> <p>Respecto del párrafo tercero, en cuanto a la facultad de la autoridad para disminuir el agua concesionada en caso de riesgo de disponibilidad de este líquido vital para consumo humano y doméstico, se estimó que las nociones de orden público e interés social estaban presentes por las mismas razones expuestas a propósito del párrafo anterior, por tanto se estimó que no se satisfacían los requisitos para conceder la medida cautelar.</p> <p>En cuanto a la facultad de cancelar la concesión a partir de que sólo exista un riesgo de falta de disponibilidad de agua para consumo humano y doméstico, se concedió la medida</p>
--	--	---	---



			cautelar solicitada ya que la sola existencia de ese riesgo podría no ser suficiente para justificar la cancelación.
	Artículo 19	El precepto regula la posibilidad de declarar de utilidad pública, cuando se den los supuestos del artículo 38 de la ley de la materia, el control de la extracción así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo, inclusive de las que hayan sido libremente alumbradas, conforme a las disposiciones que el Ejecutivo Federal dicte, en los términos de lo dispuesto en el propio ordenamiento.	Al comparar su texto en la legislación anterior con el de la legislación actual, no se advierte que haya sido reformado ni adicionado por virtud del decreto que en dichos asuntos se reclamó; en consecuencia, se estima que no ha lugar a conceder la suspensión provisional solicitada en su contra, por falta de materia para hacer un pronunciamiento sobre la procedencia de la suspensión.
	Artículo 37 segundo párrafo	Incorpora la prohibición de transmitir, para uso industrial en la minería, los derechos para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales de cualquier otro uso.	Se analizó en conjunto con el artículo 3o., fracción LVII BIS de la Ley de Aguas Nacionales.
	Artículo 81 Bis	Establece los documentos que debe presentar la persona solicitante de una concesión de aguas nacionales para uso industrial en la minería, a saber: En la fracción I, el fallo del concurso de concesión minera favorable.  En la fracción II, el documento en el que se indiquen los métodos y	Se analizó en conjunto con el artículo 3o., fracción LVII BIS de la Ley de Aguas Nacionales.





		<p>obras auxiliares que se utilizarán para el uso del agua de laboreo en las obras de exploración y explotación, así como el volumen estimado que se prevé manejar.</p> <p>En la fracción III, el diseño de redes de pozos de monitoreo de cantidad y calidad del agua.</p> <p>En la fracción IV, la autorización del Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de minas, previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.</p> <p>En la fracción V, el documento que indique cuáles serán los dispositivos de medición telemétrica con capacidad de transmisión a la autoridad del agua en tiempo real y su localización, para que todas las tomas de agua superficiales o subterráneas sean medidas, sin excepción.</p>	
	<p>Artículo 81 Bis 1</p>	<p>Incorpora como obligación de los concesionarios de aguas nacionales para uso industrial en la minería, además de las establecidas en el artículo 29 de esa ley, la de medir el volumen de agua explotada, usada o aprovechada que se extraiga de las cuencas y acuíferos,</p>	<p>Se analizó en conjunto con el artículo 3o., fracción LVII BIS de la Ley de Aguas Nacionales.</p>



		así como las aguas provenientes de laboreo de las minas para uso industrial o de servicios.	
Artículo 81 Bis 2		Precisa que el volumen de aguas establecido en la concesión para uso industrial en la minería comprende tanto el de las aguas subterráneas extraídas vía pozos como el de las tomas de agua superficiales.	Se analizó en conjunto con el artículo 3o., fracción LVII BIS de la Ley de Aguas Nacionales.
Artículo 81 Bis 3 (excepto respecto del primer párrafo)		<p>Incorpora la prohibición de utilizar las aguas nacionales para el transporte de materiales provenientes de la operación minera.</p> <p>Establece que tratándose de solicitudes de concesión para el uso industrial en la minería, no debe autorizarse la construcción de pozos de extracción cuya profundidad pudiera afectar la disponibilidad del agua para otros usos.</p> <p>Incluye la prohibición de otorgar el permiso para la profundización de pozos de extracción.</p>	Se analizó en conjunto con el artículo 3o., fracción LVII BIS de la Ley de Aguas Nacionales.
Artículo 81 Bis 4		Establece treinta años como la vigencia máxima de una concesión de aguas nacionales para uso industrial en la minería y la posibilidad de prorrogarla hasta por veinticinco años y con iguales características	Se analizó en conjunto con el artículo 3o., fracción LVII BIS de la Ley de Aguas Nacionales.



	<p>a las del título por el que se hubiere otorgado.</p> <p>Condiciona la prórroga a que: i) la concesión minera se encuentre vigente, ii) se cumpla con el Programa de Restauración, Cierre y Post-cierre de minas ya mencionado y con las disposiciones jurídicas aplicables y iii) se solicite al menos seis meses antes del término de su vigencia.</p>	
<p>Artículo 88 Bis, fracción V Bis</p>	<p>Incluye como obligación de las personas físicas o morales que efectúen descargas de aguas residuales a los cuerpos receptores, la de presentar ante la autoridad correspondiente un reporte mensual de las mediciones diarias que contengan los análisis cronológicos e indicadores de la calidad del agua de las descargas realizadas en aguas superficiales y subterráneas, garantizando su calidad.</p>	<p>Se analizó en conjunto con el artículo 3o., fracción LVII BIS de la Ley de Aguas Nacionales.</p>
<p>Artículo 92, fracción VI</p>	<p>Incorpora como causa de suspensión de las actividades que den origen a las descargas de aguas residuales, la omisión de presentar el reporte mensual a que se refiere la fracción V Bis del artículo 88 bis de la ley.</p>	<p>Se analizó en conjunto con el artículo 3o., fracción LVII BIS de la Ley de Aguas Nacionales.</p>



	Artículo 119, fracción XXII	Agrega como una falta susceptible de sancionarse por la autoridad del agua, la omisión de presentar los registros cronológicos a que se refiere la ley o el reporte mensual previsto en la fracción V Bis del artículo 88 bis de ese ordenamiento.	Se analizó en conjunto con el artículo 3o., fracción LVII BIS de la Ley de Aguas Nacionales.
	Artículo Décimo Tercer transitorio	Confiere a las personas titulares de concesiones de aguas nacionales que realicen actividades de exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento minero, noventa días naturales posteriores a la entrada en vigor del decreto, para solicitar a la autoridad del agua el cambio de uso industrial al uso industrial en la minería, a efecto de regularizar su situación jurídica.	Se analizó en conjunto con el artículo 3o., fracción LVII BIS de la Ley de Aguas Nacionales.
Ley General De Equilibrio Ecológico	Artículo 46 último párrafo	Incorpora la prohibición de realizar obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere la Ley de Minería, en áreas naturales protegidas.	Se analizó conforme a lo determinado respecto a los artículos 14, fracción IX y 20 de la Ley de Minería, determinándose que se relacionaba con cuestiones de orden público e interés social por la relevancia de las áreas naturales protegidas en materia ambiental y el interés de la sociedad en preservarlas y evitar su deterioro a consecuencia de la actividad humana, por lo que cobraba sentido que se



			<p>prohibiera la realización de los trabajos y obras mencionadas en esas áreas; sin embargo, se señaló que al ser los quejosos titulares de concesiones mineras otorgadas previamente a la entrada en vigor de la norma, posiblemente tenían incorporado a su esfera de derechos realizar obras y trabajos mencionados, incluso en las áreas citadas, por lo que se afectarían derechos adquiridos, por tanto se concedió la medida cautelar.</p>
<p>Ley General para la prevención y Gestión Integral de los Residuos</p>	<p>Artículo 17</p>	<p>Cambia la redacción del precepto, modificando la ubicación de ciertos párrafos.</p> <p>Al inicio del texto sustituye la expresión "residuos de la industria minera-metalúrgica" por "residuos mineros"; y en otra parte sustituye la referencia a los "residuos de la industria minera-metalúrgica" por "residuos mineros y metalúrgicos".</p> <p>Cuando se refiere a la regulación aplicable a los residuos mineros y metalúrgicos, agrega que están sujetos a los planes de manejo y demás instrumentos de gestión ambiental, pero exceptúa de esa clasificación a los referidos en el artículo 19, frac-</p>	<p>Se analizó conforme a lo resuelto en el artículo 118, párrafo cuarto de la Ley de Aguas Nacionales, y se determinó que atañe al orden público e interés social porque el adecuado manejo de residuos de la actividad minera para su disposición final y que no afecte al medio ambiente o a la salud, era una cuestión que la sociedad está interesada en proteger; sin embargo se estimó que debía prevalecer la apariencia de buen derecho de los quejosos porque la legislación anterior permitía el otorgamiento de concesiones en áreas naturales protegidas, zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, lecho marino, subsuelo de la</p>



		<p>ción I, de la ley de la materia.</p> <p>Establece que, según sea el caso, los residuos mineros y metalúrgicos pueden disponerse finalmente en el sitio de su generación.</p> <p>Dispone que la peligrosidad y manejo integral de los residuos se determinará conforme a la ley y las disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>Incorpora la prohibición de la disposición final de los residuos mineros y residuos metalúrgicos en áreas naturales protegidas, humedales, cauces y zonas federales de aguas nacionales o en lugares que por el trayecto que sigan los residuos, ante su ruptura, afecten núcleos de población.</p> <p>Dispone que los residuos que se generen por la exploración, explotación, beneficio o aprovechamiento de una concesión minera son responsabilidad permanente e intransferible de la persona titular de la concesión, sin importar que su gestión sea realizada a través de un tercero que compartirá solidariamente dicha responsabilidad.</p>	<p>zona económica exclusiva y en la zona federal marítimo terrestre, por lo que sus concesiones podrían tener títulos respecto a depósitos y sitios de disposición final de residuos, por lo que se concedió la suspensión.</p>
--	--	---	---



<p>Artículo transitorios del Decreto</p>	<p>Artículo Noveno transitorio</p>	<p>Los procedimientos y medios de defensa relacionados con las actividades de minería y aguas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto, serán tramitados y resueltos conforme a las disposiciones vigentes cuando se iniciaron, siempre que no se opongan a lo previsto en el propio decreto, lo cual supone que las solicitudes en trámite presentadas por algunas de las sociedades quejosas deberán ser resueltas sin contravenir los mandatos contenidos en la legislación reformada.</p>	<p>Se determinó no realizar un pronunciamiento autónomo y propio de este precepto sobre la procedencia de la suspensión, bajo el argumento de que su eficacia debe examinarse en relación con las disposiciones de la ley reformada.</p> <p>Se indicó que la suspensión debe seguir la suerte de la suspensión respecto de la diversa porción solicitada en el entendido de que la medida solo resultará procedente cuando la persona quejosa defienda los derechos que ya haya adquirido por virtud de un título de concesión.</p>
--	------------------------------------	---	---

En ese orden, previo a exponer los argumentos por los cuales no comparto en específico lo determinado por la mayoría en relación con cada una de las porciones normativas previamente precisadas, es de reiterarse que a lo largo de la ejecutoria en cuestión se expone que el orden público y el interés social del sistema normativo reformado en relación con la actividad minera, tuvo como finalidad el de procurar la protección al medio ambiente, al uso consciente y racional de los recursos naturales, con la intención de prevenir la sobreexplotación de cuencas y acuíferos y revertir la tendencia de que las concesiones de agua para la industria minera estén en dichas zonas y la garantía de proteger la salud de la población en general, tal como se señaló en la exposición de motivos, disertación que de suyo implica que la intención del legislador fue establecer un nuevo sistema normativo de disposiciones que privilegian el orden público y el interés social, en aras de los derechos a la protección del medio ambiente y a la salud, en comparación con los intereses particulares que en la industria de la minería existe.

En función de la premisa esencial que la propia mayoría reconoce emito el presente voto concurrente, atendiendo a lo determinado por el Alto Tribunal, en virtud



de que eh llegado a la conclusión de que de concederse la medida suspensiva, se contravendrían disposiciones de orden público y se produciría un perjuicio al interés social, y en ese supuesto no resulta procedente llevar a cabo el análisis de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, porque dichos estudios son excluyentes entre sí bajo esa convicción jurídica, por tanto, atendiendo a ello es que no comparto las consideraciones expuestas al analizarse las porciones normativas siguientes:

### **Artículo 10 de la Ley de Minería**

En principio, se concluye que el objetivo de la norma era excluir a los concesionarios de la exploración que previamente se les permitía, lo que implica que se reserva al Estado el control absoluto de la exploración minera, suponiendo la posibilidad de disminuir de manera importante las afectaciones al medio ambiente, al agua y a la salud de las personas, así se determina que la suspensión decretada en contra de esta disposición afectaría el orden público y el interés social, dado que la comunidad está interesada en la preservación de los derechos a la protección del medio ambiente y a la salud.

En ese contexto, aun cuando se arriba a la determinación de que de concederse la suspensión se contraviene el orden público y el interés social, se procede a analizar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, lo cual reitero es inadecuado atendiendo a lo resuelto por el Máximo Tribunal del País.

En ese orden, no comparto que en el estudio relativo a la apariencia del buen derecho se sostenga que las partes quejasas acudieron como titulares de concesiones mineras otorgadas previamente a la entrada en vigor del artículo reformado, conforme a las cuales estaban autorizadas a realizar los trabajos de exploración en términos del precepto vigente hasta antes de la reforma, y que basta la información extraída del manual e informe que mencionan que la exploración es una etapa de alto riesgo de afectación patrimonial porque los costos invertidos solo se recuperan en caso de concretarse la explotación minera.

De la misma manera no coincido en sostener, que los derechos defendidos por la partes solicitantes de la suspensión, relativos a la seguridad jurídica, a la legalidad, a la irretroactividad de la ley (según la teoría de los derechos adquiridos) y a la confianza legítima, se aprecia que se vulneran provisional o superficialmente –análisis que cabe señalar no se realizó de manera indivi-





dualizada y detallada—, por lo que al existir elementos relacionados con tales principios se actualiza la apariencia del buen derecho en favor de los solicitantes de la medida cautelar.

En ese contexto, sostengo que no es válida la conclusión de que las partes promoventes acudieron al juicio constitucional en defensa de buenos derechos que frente al orden público y el interés social, debían prevalecer tales prerrogativas, en tanto que no es válido afirmar que en el caso que nos ocupa no había elementos objetivos que permitieran afirmar que la ejecución de la norma es urgente y, en cambio, existía peligro en la demora, dado que es manifiesto e incontrovertible que la protección al medio ambiente, a los recursos naturales y en especial el hídrico es una condición jurídica que amerita una especial e inmediata tutela en la reforma legislativa en comento; por tanto es inexacto considerar que no se aprecia que la eficacia de las normas examinadas podría causar de manera inmediata una afectación o interferencia grave a los derechos y principios defendidos por las quejas.

Al respecto, no comparto la determinación de que se conceda la suspensión provisional respecto de la porción normativa precisada, ya que el sustento principal consistió esencialmente en que con la legislación anterior no se limitaban los derechos derivados de las concesiones otorgadas al amparo de esa ley, lo que ahora sí acontece.

En efecto, la concesión de la suspensión provisional respecto de esta disposición, tiene como elementos de argumentación en común que en la legislación anterior, sí se permitía la actividad de exploración e incluso la regulaba en diversos dispositivos legales e incluso en normas oficiales mexicanas; asimismo, que no se advertían elementos objetivos suficientes para afirmar que era urgente la ejecución de las normas reclamadas.

Sin embargo, si bien no es dable que se desconozca la situación jurídica que guardan los promoventes de amparo frente a la legislación anterior, esto es, no se ignoren los derechos incorporados a su esfera jurídica en virtud de las concesiones de las que gozaban con anterioridad a la reforma reclamada; tampoco es dable hacer a un lado, que la reforma atendió a un profundo y rápido deterioro ambiental que se puede ocasionar por los concesionarios derivado de la actividad de exploración.

En ese sentido, no es válido que la concesión de la medida suspensiva se sustente en el hecho de que la legislación anterior sí permitía las actividades



que con la reforma se encuentran limitadas; en virtud de que es evidente que esa condición, por sí misma, actualice la apariencia del buen derecho para conceder la medida cautelar, ya que no es dable considerar que si antes se permitían, ello debería continuar siendo así.

Por tanto, es claro que se debió haber llevado a cabo una reflexión jurídica más profunda respecto al propósito que tuvo el legislador para realizar las modificaciones contempladas en los artículos enunciados, para así derivar el objeto de las limitaciones ahí previstas, es decir, se debió indagar con mayor exhaustividad sobre la pretensión del legislador al establecer las restricciones de los artículos reclamados, para determinar los motivos que lo llevaron a no permitir la actividad de explotación en los mismos términos en que se venía desarrollando.

Así, de la normativa reclamada se advierte que se permite la actividad de exploración pero no en las mismas condiciones en que se venía realizando, sino de una manera indirecta e incluso con la participación de una dependencia, lo cual pone de relieve que se busca una regulación diferente que asegure un mayor control del estado en esa actividad productiva.

Por consiguiente, la pretensión del autor de la reforma a la legislación, es clara al introducir un marco legal distinto porque no es dable continuar con ese sistema normativo respecto a la actividad de exploración, esto es, la modificación en cuanto a las limitaciones previstas en la legislación reformada permiten ver que el legislador no permite que esa actividad siga tan abierta, como se advierte de la limitación a que se realice en áreas naturales protegidas, o que se deba dar aviso en caso de encontrar minerales o sustancias que no están autorizadas en la concesión, obligación que antes no se contemplaba, por ejemplo.

En consecuencia, se debió ponderar la intención del legislador para modificar la legislación y limitar algunas actividades relacionadas, entre otras, con la actividad de exploración, ya que las reformas atienden principalmente al deterioro grave en el medio ambiente que se ocasiona generalmente por los concesionarios, y concluir que sí se actualiza una afectación al orden público y vulneración al interés social, por lo que no era dable conceder la medida cautelar respecto de esas porciones normativas.

Asimismo, no comparto las consideraciones relativas a que en caso de negarse la medida cautelar a quienes ya tienen otorgadas concesiones para realizar



trabajos precisamente en las zonas que ahora las normas reclamadas limitan, supondría privar de objeto a la concesión misma al negarle toda eficacia, sin dar oportunidad a las personas quejosas de defender sus derechos en el juicio de amparo.

Ello, en virtud de que a mi consideración aun cuando se negara la suspensión ello no tiene el alcance de que la parte quejosa quede limitada en cuanto al ejercicio efectivo de sus derechos, ya que en caso de obtener una sentencia favorable en el juicio principal se restituiría en el goce de sus prerrogativas, de ahí que estimo que no es posible asegurar que la apariencia de buen derecho supera la afectación que se genere al orden público y el interés social.

### **Artículo 10 BIS.**

En cuanto a la concesión de la medida cautelar respecto del artículo 10 BIS de la Ley de Minería, se señaló en la ejecutoria que la concesión de la medida cautelar no es contraria al orden público o al interés social, porque el incremento de la actividad de explotación o la posibilidad de que la exploración se realice a través de un convenio celebrado por el Servicio Geológico Mexicano con la persona que proporcione información sobre la probable existencia de un lote no asignado o concesionado, no se traducen en un beneficio actual y presente para la población o para la preservación de los derechos humanos a la salud, al medio ambiente y al agua.

En esos términos, se estimó innecesario examinar la apariencia del buen derecho y como consecuencia, se resolvió que se encontraban satisfechos los requisitos para conceder la suspensión provisional respecto de la aplicación del artículo 10 Bis de la Ley de Minería.

Sin embargo, conforme a la técnica que debe seguirse para determinar si es dable conceder o no la medida suspensiva en el juicio de amparo, como se expuso en la primera parte del presente voto, sólo en el supuesto en el que se determine por el órgano jurisdiccional que se afecta el orden público y el interés social con la concesión de la medida cautelar, es dable no realizar el análisis relativo a la apariencia de buen derecho.

Así, para llegar al análisis de la apariencia de buen derecho, primero debe cumplirse con el requisito de que no se contravengan disposiciones de orden público ni se afecte al interés social, de ahí que si en el caso se estimó actualizado ese requisito, debió realizarse el análisis de la apariencia de buen derecho,



el cual únicamente no es dable invocar para negar la suspensión de los actos reclamados.

Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 5/2022 (11a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital 2025294, Undécima Época, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, Tomo I, Septiembre de 2022, página 9, del siguiente tenor:

"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).

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contradictorias al resolver recursos interpuestos contra determinaciones vinculadas con la suspensión derivada de juicios de amparo indirecto, pues mientras uno de ellos sostuvo que el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistente en que la apariencia del buen derecho no puede invocarse para negar la suspensión, dejó de ser aplicable con motivo de la expedición de la Ley de Amparo vigente y no ajustó su resolución a esa tesis, por su parte, el otro Tribunal Colegiado de Circuito concluyó que dicho criterio continúa en vigor y ajustó su decisión a dicha jurisprudencia.

"Criterio jurídico: Conforme a la Ley de Amparo en vigor, el análisis ponderado de la apariencia del buen derecho no puede realizarse para negar la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto.

"Justificación: La Ley de Amparo vigente no contiene disposición alguna que ordene ponderar la apariencia del buen derecho para negar o conceder la suspensión de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto, pues la única referencia a ella se encuentra en el artículo 138, y la recta interpretación de este precepto lleva a entender que su primer párrafo simplemente describe los mismos requisitos que se prevén en el diverso 128 para concederla, mientras que la fracción I del propio artículo 138 sólo tiene por finalidad clarificar lo que debe proveer el órgano jurisdiccional en caso de que decida otorgarla, así como la libertad de la autoridad para ejecutar el acto reclamado si la niega. Lo anterior es congruente con la naturaleza de la apariencia del buen derecho como presupuesto de las medidas cautelares, pues está concebida para favorecer al solicitante siempre que esté evidenciada la verosimilitud de su



derecho, como consecuencia del estudio preliminar que el órgano jurisdiccional debe realizar sobre la inconstitucionalidad del acto reclamado, de manera simultánea con la inexistencia de afectación al interés social y contravención a disposiciones de orden público."

Es de destacarse que es patente que el estudio de la apariencia del buen derecho se hizo de manera discrecional por la mayoría, ya que en específico, en esta porción normativa, no se llevó a cabo, empero respecto del artículo 10 de la misma norma, aun cuando se llegó a la conclusión de que de concederse la suspensión se contravendría el orden público y el interés social, en ese supuesto sí se llevó a cabo su análisis, lo que evidencia que no se cumplió con el estándar de exhaustividad de llevar a cabo este análisis de todas las porciones normativas.

#### **Artículo 19, fracciones I, V, y VII.**

En relación con la porción normativa establecida en la fracción I no comparto que se determinara, que aun cuando la reforma de las disposiciones encuentra sentido en la intención de los autores de las iniciativas de fortalecer el dominio directo de la Nación sobre sus recursos mineros y el control del Estado sobre su aprovechamiento y la sociedad, puede estar interesada en que la riqueza del suelo y del subsuelo sea debidamente aprovechada en beneficio general y no en beneficio de unos cuantos, por lo que de concederse la suspensión se contravendría el orden público y el interés social, debía prevalecer la apariencia del buen derecho en favor de las partes quejasas con base en que en la legislación anterior sí se autorizaba.

Lo anterior, en razón de que tal como se señaló respecto del artículo 10 de la Ley de Minería, de acuerdo a lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no debe sostenerse bajo ningún supuesto que aun cuando se ocasione una afectación a disposiciones de orden público y el interés social, procede analizar la apariencia del buen derecho y realizar la ponderación correspondiente.

En relación con la fracción V, no convengo con la consideración relativa a que aun considerando el evidente interés social y orden público, que en realidad se traduce en que se produce una afectación porque en este escrutinio el juzgador de amparo debe determinar de manera categórica si se actualiza o no ese perjuicio, en virtud de que no es correcto señalar que quizás, eventual-



mente o probablemente se actualizará-, existente en el debido aprovechamiento del agua y de la necesidad de privilegiar su uso para el consumo humano y el uso doméstico, porque no fue intención del legislador prohibir el uso de aguas de laboreo, sino reformar la disposición citada para hacerla congruente con aquellas que eliminan la posibilidad de que la concesionaria realice labores de exploración.

Aunado a que no era extrema urgencia la aplicación de la norma, porque el aprovechamiento de las aguas en mención ya se encontraba sujeto al cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de las personas titulares de concesiones mineras o sus causahabientes.

Lo anterior, en razón de que se obvia que precisamente la intención del legislador fue evitar una crisis hídrica, y el uso racional del agua, lo que aun en un examen ponderado con la apariencia del buen derechos de las partes promoventes no podría subsumirse ante dicha cuestión.

Finalmente respecto de la fracción VII no comparto la determinación de que se satisfacen los requisitos para conceder la medida cautelar en cuanto se prohíbe transmitir ciertos derechos derivados de las concesiones, porque si bien esta medida podría tener como objetivo ejercer de mejor manera el control sobre las actividades de los concesionarios, evitando que puedan utilizar fórmulas para evadir la responsabilidad derivada de los daños causados por las actividades mineras, lo cierto es que implica una modificación al régimen legal anterior que puede traducirse en una afectación al principio de confianza legítima antes referido.

Lo anterior, en razón de que a mi parecer tiene un mayor peso el orden público y el interés social que persigue la norma reclamada, consistente en que en que se evite el uso de fórmulas para evadir la responsabilidad derivada de los daños causados por las actividades mineras.

### **Artículo 20, párrafos segundo y tercero.**

En relación con estas porciones normativas no comparto que se haya determinado que es procedente conceder la suspensión, porque quienes ya tienen otorgados títulos de concesión, permisos o autorizaciones para realizar trabajos en las zonas que ahora la norma reclamada prohíbe, supondría privar de objeto a la concesión misma, sin dar oportunidad a las personas quejosas de defender sus derechos en el juicio de amparo.



Ello en atención a que la prohibición de realizar obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio minero dentro de las áreas naturales protegidas, en cauces o vasos de aguas nacionales y sus zonas federales, en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino, el subsuelo de la zona económica exclusiva, en la zona federal marítimo terrestre y en los terrenos ganados al mar, se encuentra estrechamente relacionada con cuestiones de orden público e interés social porque en efecto, dada la importancia de las áreas y terrenos enunciados, a la sociedad le interesa su conservación, y ello se traduce en un peso más allá del interés individual de las parte quejosa.

En ese contexto es de mayor preponderancia el interés de la sociedad de preservar estas zonas en aras de la protección del medio ambiente, que aquel del propio particular.

#### **Artículo 27, fracciones XVI, XIX, en relación con el 19, fracción I.**

En relación con la fracción XVI considero que es incorrecto que se haya determinado que en razón de que dicha fracción está relacionada con el numeral 19, fracción I, de la ley de la materia, se consideran satisfechos los requisitos para conceder la medida cautelar por las razones expuestas cuando se analizó dicha porción normativa y no se haya efectuado un análisis específico de dicha porción normativa.

En relación con la fracción XIX, no comparto que se determinara que derivado de que la legislación anterior permitía el otorgamiento de concesiones en áreas naturales protegidas, en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino, el subsuelo de la zona económica exclusiva y en la zona federal marítimo terrestre, es posible que en los referidos títulos se contengan cláusulas sobre depósitos, sitios de disposición final y otros de los elementos regulados en esta disposición, y que de existir, las personas quejasas gozarían de la apariencia del buen derecho, derivada de sus derechos a la seguridad jurídica, legalidad, irretroactividad de la ley y confianza legítima, y de la grave afectación que podrían sufrir, puesto que de igual manera considero que no se sopesa de manera correcta el interés social de que se protejan dichas zonas.

Al respecto, es de destacarse que al llevarse a cabo el análisis del artículo 27, fracciones XV, XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV de la Ley de Minería y décimo transitorio del decreto, se determinó la contravención al orden público y al interés



social, en razón de que las normas reclamadas, buscan preservar los derechos a la protección de la salud, a un medio ambiente sano, al agua, y los de los pueblos indígenas y afromexicanos a su territorio y en materia de consulta previa.

Por tanto, estimo que es incorrecto que en parte de la ejecutoria se pondere con mayor relevancia el interés social en virtud de los derechos a la protección de la salud, a un medio ambiente sano, al agua, y los de los pueblos indígenas y afromexicanos a su territorio y en materia de consulta previa, y en otras partes se obvian dichos derechos y se otorgue mayor peso a la apariencia del buen derecho.

### **Ley de Aguas Nacionales**

**Artículos 3o., fracciones LVII BIS, 37 segundo párrafo, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3 (excepto respecto del primer párrafo), 81 Bis 4, 88 Bis, fracción V Bis, 92, fracción VI, 119, fracción XXII y Décimo Tercer transitorio.**

En relación con estos preceptos normativos no comparto que se determinara que en su conjunto, las disposiciones antes relacionadas persiguen como finalidad crear un nuevo sistema de regulación para el uso del agua utilizado en actividades mineras, que antes estaban regidas por las normas de la ley creadas para regular cualquier uso industrial, y de concederse la suspensión se contravendrían disposiciones de orden público por lo que no era procedente conceder la suspensión; sin embargo, se llevó a cabo el análisis de la apariencia del buen derecho.

Ello en razón de que como lo he sostenido dichos estudios son excluyentes entre sí, en el escenario en el cual se vulneran las disposiciones del orden público y el interés social.

### **Artículo 4o. segundo y tercer párrafo**

No comparto la determinación respecto a la concesión de la medida cautelar, en torno al párrafo tercero del artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales, en la parte en que prevé la facultad de cancelar el volumen de agua concesionada a partir de la existencia de un riesgo por la falta de disponibilidad de agua para consumo humano y doméstico, ya que considero que el análisis de la apariencia de buen derecho lleva a una conclusión distinta.





En efecto, si bien estimo que es válido como se precisó en la ejecutoria que nos ocupa, que la autoridad tiene facultades para realizar otras acciones, como la disminución de la dotación de agua; no menos cierto lo es, que del estudio superficial que implica el análisis de la apariencia de buen derecho, es dable concluir que si se observa que se encuentra en riesgo la disponibilidad del agua para el consumo humano o uso doméstico, debe negarse la suspensión provisional, en respeto a la regla por notoria y que es de mayor peso al de los particulares; de ahí que no resiste el test a que alude el artículo 107, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, en virtud de que el hecho de que se pueda llegar a cancelar el volumen de agua concesionada, no es de mayor importancia que el riesgo que se corre de no contar con el líquido vital para el consumo humano o uso doméstico, por lo que a mi consideración, sí sería válida la restricción e incluso la cancelación del volumen de agua para los concesionarios, en este supuesto.

#### **Artículo 19.**

En relación con este numeral se determinó que como no fue materia de la reforma ni adicionado por virtud del decreto que en dichos asuntos se reclamó; no procedía otorgar la suspensión provisional solicitada en su contra, por falta de materia para hacer un pronunciamiento sobre la procedencia de la suspensión.

No comparto la determinación reseñada, ya que se dispuso que dicho numeral fue señalado como reclamado en algunas de las demandas de amparo de las que derivaron los criterios que aquí contienen; sin embargo, al comparar su texto en la legislación anterior con el de la legislación actual, no se advertía que hubiera sido reformado ni adicionado por virtud del decreto que en dichos asuntos se reclamó.

En consecuencia, se estimó que no había lugar a conceder la suspensión provisional solicitada en su contra, por falta de materia para hacer un pronunciamiento sobre la procedencia de la suspensión.

Sin embargo, es indudable que sí era dable hacer el análisis para determinar si era posible conceder o en su caso negar la suspensión provisional respecto de esa norma, ya que la contradicción de criterios se actualiza por las posturas divergentes que adoptan los tribunales colegiados en sus resoluciones y no depende del texto de los artículos reclamados, en cuanto a su reforma o adición.



Ello es así porque atiende a que el objeto esencial de la resolución de una contradicción de criterios es eliminar la inseguridad jurídica que produce la divergencia de posturas sostenidas por órganos jurisdiccionales terminales al resolver un mismo tema jurídico. Es mediante la resolución correspondiente se establece, en su caso, una jurisprudencia que determina el criterio que en lo subsecuente deberá observarse para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva.

Por consiguiente, si lo que busca el sistema de generación de jurisprudencia mediante la contradicción de criterios es precisamente eliminar la incertidumbre legal que se crea cuando se tienen criterios jurídicos discrepantes, se debe dilucidar si los criterios en análisis están real y efectivamente en contradicción, de ahí que si de las ejecutorias contendientes se advierten las posiciones encontradas de los tribunales colegiados, ya que por un lado se determinó conceder y por otro negar la suspensión provisional respecto del artículo 19 de la Ley de Aguas Nacionales, ello actualiza la contradicción de criterios.

De ahí que es suficiente esa determinación de los órganos colegiados en cuanto a, por un lado, determinar que era dable conceder la suspensión provisional y por la otra que debía negarse la medida cautelar, respecto del mencionado artículo, para tener por actualizada la contradicción de criterios, sin que sea posible jurídicamente que se niegue la suspensión provisional, sólo porque no hubiera sido reformado su texto.

Ello, se insiste, porque la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que los tribunales colegiados en las sentencias que pronuncien sostengan criterios opuestos entre sí, y por tanto, la solución de la controversia se constriñe a esos puntos concretos; de ahí que si se advierten posturas divergentes en cuanto a la posibilidad de conceder o negar la suspensión provisional respecto del artículo 19 de la Ley de Aguas Nacionales, es claro que este Pleno Regional debió realizar un pronunciamiento al respecto y no determinar que no había lugar a conceder la medida suspensiva por una supuesta falta de materia para realizar un pronunciamiento en cuanto a su procedencia.

## **Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

### **Artículo 46 último párrafo**

En relación con el artículo 46 último párrafo, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, no coincido la determinación relativa a que



de un examen preliminar y conforme a lo expresado respecto al artículo 14, fracción IX de la Ley de Minería el diverso 20 de la misma legislación, se sostuvo que se relaciona con cuestiones de orden público e interés social dada la relevancia de dichas áreas en materia ambiental y el interés que consecuentemente tiene la sociedad en preservarlas y evitar su deterioro a consecuencia de la actividad humana.

No obstante, se determinó que frente a la finalidad protectora de esta medida legislativa, debía tomarse en cuenta los principios defendidos por las quejas y que acudieron a los juicios de amparo como titulares de concesiones mineras otorgadas previamente a la entrada en vigor del artículo mencionado, por lo que se concluyó que era posible que por virtud de esa circunstancia tuviera incorporado a su esfera de derechos el de realizar las obras y trabajos ya mencionados, incluso en las áreas en las que ahora se prohíbe, de ahí que su aplicación podría implicar una grave afectación a derechos que ya tenían adquiridos.

Lo anterior, en razón de que dicha determinación si genera un perjuicio al orden público y al interés social mayor que al particular.

## **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

### **Artículo 17.**

Por su parte, en cuanto al artículo 17 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, se señaló que se refiere al manejo de los residuos mineros y metalúrgicos, los cuales pueden disponerse finalmente en el sitio de su generación, en el entendido de que su peligrosidad y manejo integral se determinará conforme a la ley y las disposiciones jurídicas aplicables; además, prohíbe la disposición final de esta clase de residuos en áreas naturales protegidas, humedales, cauces y zonas federales de aguas nacionales o en lugares que por el trayecto que sigan los residuos, ante su ruptura, afecten núcleos de población; establece que la persona titular de la concesión es la responsable permanente por los residuos que se generen durante el desarrollo de su actividad minera, sin importar que su gestión sea realizada a través de un tercero que compartirá solidariamente dicha responsabilidad.

En esos términos, se arribó a la conclusión de que atañe al orden público y al interés social porque el adecuado manejo de esa clase de residuos, con la finalidad de que su disposición final no se afecte al medio ambiente o a la salud de las personas, es una cuestión en la cual la sociedad está interesada por tratarse



de medidas orientadas a proteger sus derechos a un medio ambiente sano y a la salud.

Empero, se determinó que debía prevalecer la apariencia de buen derecho de las quejas, ya que la legislación anterior permitía el otorgamiento de concesiones en áreas naturales protegidas, en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino, el subsuelo de la zona económica exclusiva y en la zona federal marítimo terrestre, por lo que era posible que en los referidos títulos se contuvieran cláusulas sobre depósitos y sitios de disposición final, supuesto en el cual las quejas gozarían de la apariencia del buen derecho, derivada de sus derechos a la seguridad jurídica, legalidad, irretroactividad de la ley y confianza legítima, y de la grave afectación que podrían sufrir.

En ese orden de ideas, se resolvió que se satisfacían los requisitos para conceder la suspensión a fin que las concesionarias siguieran rigiéndose por los títulos de que gozaban, solo para el caso de que en éstos se estableciera expresamente su derecho a realizar su actividad minera precisamente en alguna de las zonas ahora prohibidas por la norma reclamada, para el único efecto de que estén en posibilidad de disponer finalmente los residuos en el sitio de su generación, en el entendido de que en ningún otro supuesto esa medida cautelar podría servir de título para realizar tales conductas.

En relación con el artículo 17, es patente que debió otorgarse un mayor peso al momento de ponderar la procedencia de la medida suspensiva, a la posible contravención a las disposiciones de orden público y al interés social, dado que el objetivo de esta norma precisamente encuentra su origen en el adecuado manejo los residuos mineros y metalúrgicos, con la finalidad de que su disposición final no afecte al medio ambiente o a la salud de las personas.

De ahí que en análisis que se realizó respecto de dicha norma, se debió sopesar que la sociedad está plenamente interesada en que se adopten medidas orientadas a proteger sus derechos a un medio ambiente sano y a la salud; por ende, no resultaba suficiente que se sostuviera que por haberse otorgado títulos conforme al sistema normativo anterior era procedente conceder la suspensión en el caso de que en éstos se estableciera expresamente su derecho a realizar la actividad minera en alguna de las zonas ahora prohibidas.

En ese orden de ideas, si la finalidad de la norma es proteger derechos de las personas a la protección del medio ambiente y a la salud de las personas, se debió concluir que la suspensión contravendría tales derechos y al no superarse dicha condición no era procedente llevar a cabo el análisis de la apariencia del buen derecho, como se ha sostenido en el presente voto.



Ahora, aun cuando no procedía dicho estudio, si se pretendía llevar a cabo, como sucedió en la presente ejecutoria, debió ponderarse otorgando mayor peso a la finalidad de la norma que al derecho previo que se aduce poseen las concesionarias, porque como se reconoce en la propia sentencia, dicha norma tiene la finalidad de prevenir y detener la afectación derechos antes precisados.

### **Artículo Noveno transitorio del Decreto reclamado**

En cuanto al artículo noveno transitorio en la ejecutoria se dispuso que establece que los procedimientos y medios de defensa relacionados con las actividades de minería y aguas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto, serán tramitados y resueltos conforme a las disposiciones vigentes cuando se iniciaron, siempre que no se opongan a lo previsto en el propio decreto, lo cual supone que las solicitudes en trámite presentadas por algunas de las sociedades quejasas deberán ser resueltas sin contravenir los mandatos contenidos en la legislación reformada.

En ese sentido, se resolvió que no era dable realizar un pronunciamiento autónomo y propio del artículo, sobre la procedencia de la suspensión, porque en todos los casos, su eficacia debía examinarse en relación con las disposiciones de la ley reformadas y que han sido reclamadas; de ahí que la suspensión solicitada debía seguir la suerte de la solicitada para las disposiciones reformadas con las cuales en cada caso se relacionara, precisándose que la medida sólo sería procedente cuando la parte quejosa defendiera los derechos que ya tuviera adquiridos derivados de un título de concesión.

No coincido con la determinación anterior, en principio, porque no se hace un análisis concreto de esta disposición y se deja al arbitrio de la relación que en su caso se haga con las demás porciones normativas analizadas.

De igual manera, me encuentro en desacuerdo con que se determine que debe concederse la suspensión respecto de esta porción normativa, al relacionarse su estudio con los preceptos normativos referidos; ello, en razón de que, como se puede apreciar del contenido del presente voto, no coincido con el criterio asumido en los artículos previamente precisados en los que se determinó la procedencia de la medida suspensiva aun cuando del análisis efectuado se concluye que se contravienen disposiciones de orden público y el interés social, porque como lo he indicado el sólo hecho de llegar a esta conclusión impediría el análisis de la apariencia del buen derecho y del peligro en la demora.



Empero, suponiendo sin conceder, que se llevara a cabo este estudio, existen porciones normativas a las cuales se le debieron otorgar un mayor peso, sobre los intereses de las partes promoventes, porque es evidente que la finalidad de la normas fue crear un nuevo sistema jurídico en aras de proteger a la sociedad ante las consecuencias que produce actividad minera; por ende, que el perjuicio ante la inaplicación de dicha normativa implica un mayor daño a la sociedad que el pueden sufrir los concesionarios.

En esas condiciones, me encuentro en desacuerdo con las consideraciones expuestas respecto de las porciones normativas precisadas, porque la concesión de la medida suspensiva tiene como factor en común que con la legislación anterior, sí se permitía la actividad de exploración e incluso la regulaba en diversos dispositivos legales e incluso en normas oficiales mexicanas; asimismo, que no se advertían elementos objetivos suficientes para afirmar que era urgente la ejecución de las normas reclamadas.

Sin embargo, si bien no es dable que se desconozca la situación jurídica que guardan los promoventes de amparo frente a la legislación anterior, esto es, no es dable desconocer los derechos incorporados a su esfera jurídica en virtud de las concesiones de las que gozaban con anterioridad a la reforma reclamada, tampoco es dable hacer a un lado, que la reforma atendió a un deterioro ambiental que se puede ocasionar por los concesionarios derivado de la actividad de exploración.

En consecuencia, no comparto las consideraciones de la ejecutoria que nos ocupa, relativas a que es posible conceder la suspensión provisional respecto de lo dispuesto en los artículos 10, 10 BIS, 19, fracciones I, V, y VII, 20, párrafos segundo y tercero, 27, fracciones XVI, XIX, en relación con el 19, fracción I, de la Ley de Minería; 3o., fracciones LVII BIS, 4o. segundo y tercer párrafo, 19, 37 segundo párrafo, 81 Bis, 81 Bis 1, 81 Bis 2, 81 Bis 3 (excepto respecto del primer párrafo), 81 Bis 4, 88 Bis, fracción V Bis, 92, fracción VI, 119, fracción XXII y Décimo Tercer transitorio, de la Ley de Aguas Nacionales; 46 último párrafo de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; 17 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; y el noveno transitorio del decreto de reformas por las razones aquí expuestas.

**El doce de enero de dos mil veinticuatro, 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 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. 31/2023 (11a.) y P./J. 5/2022 (11a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas y 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a las contradicciones de criterios 142/2022, 160/2021 y 146/2019 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 27, Tomo II, julio de 2023, página 1247; 21, Tomo I, enero de 2023, página 74 y 2, Tomo I, junio de 2021, página 255, con número de registro digital: 31598, 31227 y 29902, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. LA SOLICITADA CONTRA EL DECRETO DE REFORMAS EN MATERIA DE CONCESIONES PARA MINERÍA Y AGUA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023, NO ESTÁ COMPRENDIDA EN EL SUPUESTO DEL ARTÍCULO 129, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE AMPARO.**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar la procedencia de la suspensión provisional respecto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en la fecha referida. Mientras que un tribunal sostuvo que el caso no se ubica en la hipótesis del artículo 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo, el otro determinó lo contrario.



**Criterio jurídico:** El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que el caso examinado no está comprendido en el supuesto del artículo 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo.

**Justificación:** Como regla general la Ley de Amparo acoge en sus artículos 128 y 138, que corresponde al tribunal resolver si se reúnen los requisitos para otorgar la medida cautelar, para lo cual debe apreciar, caso por caso, las circunstancias que permitan ponderar entre el orden público y el interés social, y la apariencia del buen derecho. Sólo por excepción esta apreciación no es posible cuando el caso se encuentre subsumido en alguna hipótesis del artículo 129, supuesto en el cual el tribunal debe estimar improcedente la medida a menos de que advierta que esta decisión causaría mayor afectación al interés social.

El artículo 129 constituye una excepción a la regla general que, como tal, debe ser de interpretación estricta, y además sólo cobra aplicación si el supuesto se realiza plenamente, de modo que no basta que el asunto guarde relación con alguno de los temas que prevé para estimar improcedente la medida cautelar. El supuesto previsto en su fracción XIII, según el cual se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público si con la suspensión se impide u obstaculiza 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, debe entenderse referido a los supuestos en que el Estado, al dictar el acto o norma reclamados, realiza la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes del dominio directo, es decir, actúa en ejercicio de esas actividades, de manera que de concederse la suspensión provisional se impediría u obstaculizaría ese ejercicio. Así, dicha hipótesis no se actualiza cuando se reclama el decreto de reformas en materia de concesiones para minería y agua, porque al solicitarse la medida cautelar, el Estado no se encontraba utilizando, aprovechando o explotando los bienes de dominio directo dado que, en uso de sus propias facultades constitucionales y legales, había autorizado, a través de concesiones, autorizaciones o permisos, la realización por parte de las empresas quejosas de esas acciones.





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

PR.A.CN. J/92 A (11a.)

Contradicción de criterios 234/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Sexto, Décimo Cuarto y Décimo Quinto, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito. 30 de noviembre de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado, quien formuló voto concurrente y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto concurrente. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Tania Alvarez Escorza.

**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 355/2023 y, el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver la queja 233/2023.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 234/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 4, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO (EN LA PARTE RELATIVA A LA DISMINUCIÓN DEL VOLUMEN DEL AGUA CONCESIONADA), 24, PRIMER PÁRRAFO, Y 81 BIS 3, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES (DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023).**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar la procedencia de la suspensión provisional respecto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales,



de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en la fecha referida. Mientras que unos la negaron al considerar que otorgarla causaría perjuicio al interés social y contravendría disposiciones de orden público, los otros la concedieron.

**Criterio jurídico:** El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que no procede la suspensión provisional respecto de los artículos 4, párrafos segundo y tercero (en la parte relativa a la disminución del volumen del agua concesionada), 24, primer párrafo y 81 BIS 3, párrafo primero, de la Ley de Aguas Nacionales.

**Justificación:** El análisis del proceso legislativo del decreto reclamado revela que se pretendió proteger los derechos fundamentales a un medio ambiente sano, a la salud y al agua, frente al desarrollo de la actividad minera.

Los artículos reclamados privilegian la disponibilidad del agua para el consumo humano y doméstico sobre el otorgamiento de autorizaciones, concesiones, permisos, asignaciones o prórrogas que se concedan en términos de la Ley de Aguas Nacionales, por lo que su ejecución es de orden público e interés social inaplazable por la importancia que tiene el líquido vital para las personas. Por ello, tiene sentido que la duración de las concesiones para su uso se determine atendiendo a la cantidad y calidad de la fuente de suministro y que, respondiendo al deber de priorizar su uso para el consumo humano y doméstico, se prohíba su utilización para transporte de materiales provenientes de la operación minera.

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, no alcanza para considerar que dichas finalidades deban ceder ante alguna apariencia del buen derecho en favor de las personas quejas.

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

PR.A.CN. J/89 A (11a.)



Contradicción de criterios 234/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Sexto, Décimo Cuarto y Décimo Quinto, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito. 30 de noviembre de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado, quien formuló voto concurrente y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto concurrente. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Tania Alvarez Escorza.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 280/2023, el sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 355/2023, el sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 353/2023, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver la queja 231/2023, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver la queja 233/2023.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 234/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 14, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE MINERÍA, 118, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES Y SÉPTIMO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023.**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar la procedencia de la suspensión provisional respecto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de



la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en la fecha referida. Mientras que unos la negaron al considerar que otorgarla causaría perjuicio al interés social y contravendría disposiciones de orden público, los otros la concedieron.

**Criterio jurídico:** El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que no procede la suspensión provisional respecto de los artículos 14, fracción IX, de la Ley de Minería, 118, párrafo cuarto, de la Ley de Aguas Nacionales y séptimo transitorio del decreto reclamado.

**Justificación:** El análisis del proceso legislativo del decreto reclamado revela que se pretendió proteger los derechos fundamentales a un medio ambiente sano, a la salud y al agua, frente al desarrollo de la actividad minera.

Los artículos aludidos establecen diversas prohibiciones que se justifican en virtud del orden público e interés social: 1) no otorgar concesiones mineras en áreas naturales protegidas; 2) que no otorguen concesiones sobre cauces o vasos y sus zonas federales para la disposición final de residuos mineros o depósitos de aguas residuales de uso minero, y 3) que no se otorguen prórrogas a las concesiones en áreas naturales protegidas. Esto es así pues en materia ambiental es imperativo preservar dichas áreas y los cauces o vasos y sus zonas federales, así como evitar su deterioro o afectación a consecuencia de la actividad humana, en consonancia con el principio de prevención. En contra de esa conclusión no puede sostenerse que el resultado del análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del aludido orden público y el interés social, conforme a los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo, alcance para demostrar que por encima de esas finalidades deban prevalecer los derechos a la seguridad jurídica, a la legalidad, a la irretroactividad de la ley (según la teoría de los derechos adquiridos) y a la confianza legítima que las personas quejosas acudieron a defender.

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

PR.A.CN. J/90 A (11a.)



Contradicción de criterios 234/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Sexto, Décimo Cuarto y Décimo Quinto, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito. 30 de noviembre de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado, quien formuló voto concurrente y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto concurrente. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Tania Alvarez Escorza.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 280/2023, el sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 355/2023, el sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 353/2023, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver la queja 231/2023 y, el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver la queja 233/2023.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 234/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 23 Y 27, FRACCIONES XV Y XX, DE LA LEY DE MINERÍA, 29 BIS 4, FRACCIÓN XX, DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, UNA PORCIÓN NORMATIVA DEL 107 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023.**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar la procedencia de la suspensión provi-



sional respecto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en la fecha referida. Mientras que unos la negaron al considerar que otorgarla causaría perjuicio al interés social y contravendría disposiciones de orden público, los otros la concedieron.

**Criterio jurídico:** El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que no procede la suspensión provisional respecto de los artículos 23 y 27, fracciones XV y XX, de la Ley de Minería, 29 BIS 4, fracción XX, de la Ley de Aguas Nacionales, 107 BIS (con exclusión de la porción relativa al régimen de concesión para uso industrial en la minería) de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y décimo transitorio del decreto aludido.

**Justificación:** El análisis del proceso legislativo del decreto reclamado, revela que se pretendió proteger los derechos fundamentales a un medio ambiente sano, a la salud y al agua, frente al desarrollo de la actividad minera.

La finalidad del artículo 23 de la Ley de Minería consiste en asegurar el control del Estado de los actos que suponen un cambio en la titularidad de las concesiones mineras y la responsabilidad tanto de quienes ceden sus derechos como de los que los adquieren. Por su parte, los artículos 27, fracciones XV y XX, de la propia ley, 29 BIS 4, fracción XX, de la Ley de Aguas Nacionales, 107 BIS (con exclusión de la porción relativa al régimen de concesión para uso industrial en la minería) de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y décimo transitorio del decreto, se orientan a preservar los derechos a la protección a la salud, a un medio ambiente sano y al agua, mediante el establecimiento de mecanismos de prevención, mitigación o compensación del impacto social y ambiental de la actividad minera, a saber, la presentación del vehículo financiero y contar con la autorización del programa de restauración, cierre y post-cierre de minas. Así, en atención al principio de prevención en materia medioam-



biental, se concluye que son disposiciones de orden público e interés social cuya eficacia debe prevalecer sobre la apariencia del buen derecho de las personas quejas conforme a los artículos 128 y 138 de la Ley de Amparo.

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

PR.A.CN. J/91 A (11a.)

Contradicción de criterios 234/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Sexto, Décimo Cuarto y Décimo Quinto, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito. 30 de noviembre de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado, quien formuló voto concurrente y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto concurrente. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Tania Alvarez Escorza.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 280/2023, el sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 355/2023, el sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 353/2023, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver la queja 231/2023 y, el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver la queja 233/2023.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 234/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. NO PROCEDE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 27, FRACCIONES XXI, XXII Y XXIII, DE LA LEY DE MINERÍA, 29 BIS 4, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES Y 42, PÁRRAFOS PRIMERO Y CUARTO,**



## **DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS (DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023).**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar la procedencia de la suspensión provisional respecto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en la fecha referida. Mientras que unos la negaron al considerar que otorgarla causaría perjuicio al interés social y contravendría disposiciones de orden público, los otros la concedieron.

**Criterio jurídico:** El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que no procede la suspensión provisional respecto de los artículos 27, fracciones XXI, XXII y XXIII, de la Ley de Minería, 29 BIS 4, fracción XVIII, de la Ley de Aguas Nacionales y 42, párrafos primero y cuarto, de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

**Justificación:** El análisis del proceso legislativo del decreto reclamado revela que se pretendió proteger los derechos fundamentales a un medio ambiente sano, a la salud, al agua y de las personas indígenas y afromexicanas a la consulta previa, frente al desarrollo de la actividad minera. Los artículos indicados regulan las obligaciones de las personas titulares de concesiones mineras por cada lote minero, las causas de revocación de la concesión, asignación o permiso de descarga en materia de aguas, la contratación de servicios de manejo de residuos con empresas o gestores autorizados, así como la responsabilidad en materia de manejo y disposición final de tales residuos. Su ejecución busca preservar los derechos aludidos y hace evidente el interés de la sociedad en el adecuado manejo de los residuos mineros, en el cual el Estado tenga datos sobre la actividad minera y la regularidad de su operación, en que prevalezca el principio de legalidad y en que los actos irregulares queden insubsistentes. Por lo ante-





rior, no se estima que estas exigencias deban ceder ante alguna apariencia del buen derecho en favor de las personas quejas, pues dado el valor de los bienes y derechos tutelados, es urgente la realización de todas las acciones tendientes a preservarlos.

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

PR.A.CN. J/88 A (11a.)

Contradicción de criterios 234/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Sexto, Décimo Cuarto y Décimo Quinto, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito. 30 de noviembre de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado, quien formuló voto concurrente y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto concurrente. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Tania Alvarez Escorza.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 280/2023, el sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 355/2023, el sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 353/2023, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver la queja 231/2023, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver la queja 233/2023.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 234/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE RESPECTO DE LA CANCELACIÓN DEL VOLUMEN DE AGUA CONCESIONADA Y LA PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA POR EL GANA-**



**DOR DE UNA LICITACIÓN DE UNA CONCESIÓN MINERA (ARTÍCULOS 19, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE MINERÍA, 4, PÁRRAFO TERCERO, Y 29 BIS 4, FRACCIÓN XIX, DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, Y 107 BIS DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE DERIVADOS DEL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023).**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar la procedencia de la suspensión provisional respecto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en la fecha referida. Mientras que unos la negaron al considerar que otorgarla causaría perjuicio al interés social y contravendría disposiciones de orden público, los otros la concedieron.

**Criterio jurídico:** El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que procede la suspensión provisional respecto de los artículos 19, fracción VII, de la Ley de Minería, 4, párrafo tercero (en la parte relativa a la cancelación del volumen de agua concesionada) y 29 BIS 4, fracción XIX, de la Ley de Aguas Nacionales y 107 BIS (en la porción que refiere a la presentación del programa por parte del ganador de la licitación de una concesión minera) de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

**Justificación:** El análisis del proceso legislativo del decreto reclamado revela la intención de proteger los derechos fundamentales a un medio ambiente sano, a la salud y al agua, así como de fortalecer el dominio directo de la Nación sobre sus recursos mineros y el control del Estado sobre su aprovechamiento, frente al desarrollo de la actividad minera.

Los preceptos reclamados prevén la eliminación de la posibilidad de transmitir ciertos derechos derivados de los títulos de concesión minera; la facultad de la autoridad para cancelar el volumen de agua concesio-



nado ante el riesgo de (falta de) disponibilidad para consumo humano y doméstico; la existencia de hechos o actos supervenientes de interés público, general o social, o que causen algún tipo de desequilibrio económico, social, ambiental o de cualquier otra índole, como causal de revocación de las concesiones, asignaciones o permisos de descarga; y la obligación de presentar a la Secretaría de Economía el programa de restauración, cierre y post-cierre de minas cuando se gane la licitación de una concesión minera. Si bien tales contenidos válidamente pueden considerarse aspectos de orden público e interés social, pues la colectividad tiene interés en la priorización del uso del agua para consumo humano y doméstico y en la adopción de acciones en caso de falta de disponibilidad, así como en que no se evada la responsabilidad derivada de los daños causados por las actividades mineras, lo cierto es que por encima del orden público y el interés social que persiguen debe prevalecer la apariencia del buen derecho derivada de los derechos de las personas quejas que se estiman violados. Además, no hay elementos objetivos para afirmar que es urgente la ejecución de tales preceptos, ya que la legislación anterior contiene disposiciones orientadas a regular el desarrollo de esa actividad para proteger a la sociedad frente a los daños ambientales que pudiera ocasionar, entre ellas, las que ordenan a la autoridad considerar la disponibilidad del recurso hídrico para decidir sobre el otorgamiento de la concesión y realizar las acciones necesarias para conservarla, además de otras causas de revocación de las concesiones, asignaciones o permisos de descarga, máxime que el artículo 29 BIS 4, fracción XIX, de la Ley de Aguas Nacionales, da cabida a un sinnúmero de hechos y fenómenos que pueden calificarse con la etiqueta de "desequilibrio" o "de cualquier otra índole", lo cual impide identificar con precisión una razón de orden público o de interés social de urgente satisfacción.

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

**PR.A.CN. J/85 A (11a.)**

Contradicción de criterios 234/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Sexto, Décimo Cuarto y Décimo Quinto, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito. 30 de



noviembre de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado, quien formuló voto concurrente y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto concurrente. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Tania Alvarez Escorza.

**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 280/2023, el sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 355/2023, el sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 353/2023, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver la queja 231/2023 y, el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver la queja 233/2023.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 234/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN LVII BIS, 37, PÁRRAFO SEGUNDO, 81 BIS, 81 BIS 1, 81 BIS 2, 81 BIS 3 (EXCEPTO EL PÁRRAFO PRIMERO), 81 BIS 4, 88 BIS, FRACCIÓN V BIS, 92, FRACCIÓN VI, Y 119, FRACCIÓN XXII, DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES, Y DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023.**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar la procedencia de la suspensión provisional respecto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en la fecha referida.



Mientras que unos la negaron al considerar que otorgarla causaría perjuicio al interés social y contravendría disposiciones de orden público, los otros la concedieron.

**Criterio jurídico:** El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que procede la suspensión provisional respecto de los artículos 3, fracción LVII BIS, 37, párrafo segundo, 81 BIS, 81 BIS 1, 81 BIS 2, 81 BIS 3 (excepto el párrafo primero), y 81 BIS 4, 88 BIS, fracción V BIS, 92, fracción VI, y 119, fracción XXII, de la Ley de Aguas Nacionales, y décimo tercero transitorio del decreto mencionado.

**Justificación:** El análisis del proceso legislativo del decreto reclamado revela que se pretendió proteger los derechos fundamentales a un medio ambiente sano, a la salud y al agua, frente al desarrollo de la actividad minera.

Los artículos indicados regulan una nueva modalidad de uso del agua en actividades mineras denominado "uso industrial en la minería", las cuales antes de su entrada en vigor se realizaban con apoyo en concesiones de aguas nacionales para uso industrial. Conforme al referido artículo décimo tercero transitorio, las personas titulares de concesiones deben migrar al régimen de concesión de aguas nacionales para uso industrial en la minería, cuyas reglas de otorgamiento, transmisión y operación son diversas a las que regían cuando obtuvieron las concesiones.

Los preceptos en cuestión persiguen fines de orden público e interés social relacionados con la preservación de los recursos hídricos, su debido y controlado aprovechamiento, la priorización de su destino para el consumo humano y el uso doméstico, y las consecuencias que de estas acciones pueden derivar en impactos en materia de medio ambiente, de salud de las personas y de desarrollo de las poblaciones. No obstante, 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, se concluye que esas exigencias deben ceder ante la apariencia del buen derecho en favor de las personas quejasas, derivado de su titularidad de concesiones otorgadas con anterioridad, regidas por las mismas disposiciones que incluso después de la reforma reclamada siguen siendo aplicables



a otros usos industriales del agua, aunado a que la reforma implica, incluso, el riesgo de que las personas quejasas no obtengan las nuevas concesiones por no reunir los requisitos, o que no puedan realizar las actividades que les fueron autorizadas en los títulos que obtuvieron con anterioridad, lo que conlleva la posibilidad de que se extingan sus derechos.

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

PR.A.CN. J/83 A (11a.)

Contradicción de criterios 234/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Sexto, Décimo Cuarto y Décimo Quinto, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito. 30 de noviembre de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado, quien formuló voto concurrente y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto concurrente. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Tania Alvarez Escorza.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 280/2023, el sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 355/2023, el sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 353/2023, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver la queja 231/2023, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver la queja 233/2023.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 234/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.  
PROCEDE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 10, 10 BIS, 11, FRACCIÓN I,**



## **19, FRACCIONES I Y V, Y 27, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY DE MINERÍA (DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023).**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar la procedencia de la suspensión provisional respecto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en la fecha referida. Mientras que unos la negaron al considerar que otorgarla causaría perjuicio al interés social y contravendría disposiciones de orden público, los otros la concedieron.

**Criterio jurídico:** El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que procede la suspensión provisional respecto de los artículos 10, 10 BIS, 11, fracción I, 19, fracciones I y V, y 27, fracción XVI, de la Ley de Minería.

**Justificación:** El análisis del proceso legislativo del decreto reclamado revela que se pretendió establecer medidas para proteger los derechos fundamentales a un medio ambiente sano, a la salud y al agua, frente al desarrollo de la actividad minera, así como fortalecer el dominio directo de la Nación sobre sus recursos mineros y el control del Estado sobre su aprovechamiento.

Una medida consistió en suprimir de los artículos mencionados la referencia a la actividad de exploración minera como parte de las acciones autorizadas a los concesionarios. Sin embargo, aunque existe información sobre las consecuencias dañinas para el aprovechamiento debido del agua y el derecho a la salud asociadas a los trabajos de exploración minera y sin perjuicio de que la regulación de la actividad es una cuestión de orden público, sí procede la suspensión provisional en tanto que la legislación no prohíbe los trabajos de exploración en sí mismos, sino que reserva a la Secretaría de Economía su dirección y realización a través de órdenes emitidas al Servicio Geológico Mexicano.



Además, las personas quejas acudieron en defensa de los derechos a la seguridad jurídica, a la legalidad, a la irretroactividad de la ley (derechos adquiridos) y a la confianza legítima, en relación con los términos fijados en sus títulos de concesiones mineras, mismos que las autorizaban a realizar los trabajos de exploración en términos de la legislación vigente antes de la reforma. Ello implica, por un lado, que no estaban obligados a explotar sólo los minerales específicamente previstos en los títulos, ni, por otro, a dar aviso a esa Secretaría cuando advirtieran minerales o sustancias distintos a los autorizados, y menos aún a entregarlos a aquélla. Por lo anterior, se considera actualizada la apariencia del buen derecho en su favor, la cual debe prevalecer sobre las finalidades de orden público y de interés social, en tanto no hay elementos objetivos que permiten afirmar que es urgente la ejecución de las normas reclamadas y, en cambio, existe peligro en la demora dado que su aplicación podría causar de manera inmediata una afectación o interferencia grave a los derechos de las personas quejas.

Se precisa que la suspensión provisional otorgada en relación con el artículo 11, fracción I, sólo beneficia a titulares de las concesiones y a quienes hubieran formulado su solicitud con anterioridad a la entrada en vigor del decreto reclamado, no así a futuros aspirantes, y respecto del artículo 19, fracción V, no exime a las personas quejas del deber que puedan tener, al amparo de la ley fiscal que establezca los derechos que corresponden por el aprovechamiento de las aguas de laboreo, de garantizar el interés fiscal.

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

**PR.A.CN. J/84 A (11a.)**

Contradicción de criterios 234/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Sexto, Décimo Cuarto y Décimo Quinto, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito. 30 de noviembre de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado, quien formuló voto concurrente y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto concurrente. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Tania Alvarez Escorza.



**Criterios contendientes:**

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 280/2023, el sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 355/2023, el sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 353/2023, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver la queja 231/2023 y, el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver la queja 233/2023.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 234/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 20, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY DE MINERÍA Y 46, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023).**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar la procedencia de la suspensión provisional respecto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en la fecha referida. Mientras que unos la negaron al considerar que otorgarla causaría perjuicio al interés social y contravendría disposiciones de orden público, los otros la concedieron.

**Criterio jurídico:** El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que procede la suspensión provisional respecto de los artículos 20, párrafos



segundo y tercero, de la Ley de Minería y 46, último párrafo, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

**Justificación:** El análisis del proceso legislativo del decreto reclamado revela que se pretendió proteger los derechos fundamentales a un medio ambiente sano, a la salud y al agua, frente al desarrollo de la actividad minera.

Si bien es cierto que la prohibición establecida en los artículos reclamados, consistente en realizar obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio minero dentro de las áreas naturales protegidas, en cauces o vasos de aguas nacionales y sus zonas federales, en los zócalos submarinos de islas, cayos y arrecifes, el lecho marino, el subsuelo de la zona económica exclusiva, en la zona federal marítimo terrestre y en los terrenos ganados al mar, se relaciona con cuestiones de orden público e interés social, también lo es que deben considerarse los principios defendidos por las personas quejasas de irretroactividad de la ley, de seguridad jurídica, de legalidad y de confianza legítima, porque acuden a los juicios de amparo como titulares de concesiones mineras otorgadas previamente, de modo que es posible que tengan incorporado a su esfera de derechos el realizar las obras y trabajos mencionados, incluso en las áreas y en los terrenos en los que ahora se prohíbe, de ahí que su aplicación podría implicar una grave afectación a derechos adquiridos.

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, se concluye que procede la suspensión provisional, en el entendido de que sólo beneficia a quienes, a la entrada en vigor de las normas reclamadas, tenían expresamente autorizados dentro del objeto de su concesión, autorización o permiso, la posibilidad de llevar a cabo los trabajos mineros en los sitios indicados en el texto anterior del artículo 20 de la Ley Minera. De modo que en ningún otro supuesto la concesión podría servir de título para realizar tales conductas, además de que no es aplicable a los cauces o vasos de aguas nacionales y sus zonas federales y los terrenos ganados al mar, dado que no estaban previstas en el referido precepto.

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

PR.A.CN. J/86 A (11a.)



Contradicción de criterios 234/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Sexto, Décimo Cuarto y Décimo Quinto, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito. 30 de noviembre de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado, quien formuló voto concurrente y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto concurrente. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Tania Alvarez Escorza.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 280/2023, el sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 355/2023, el sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 353/2023, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver la queja 231/2023 y, el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver la queja 233/2023.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 234/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 27, FRACCIÓN XIX, DE LA LEY DE MINERÍA Y 17 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS (DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE MAYO DE 2023).**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones contrarias al analizar la procedencia de la suspensión provisional respecto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Minera, de la Ley de Aguas Nacionales, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la



Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de concesiones para minería y agua, publicado en la fecha referida. Mientras que unos la negaron al considerar que otorgarla causaría perjuicio al interés social y contravendría disposiciones de orden público, los otros la concedieron.

**Criterio jurídico:** El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que procede la suspensión provisional respecto de los artículos 27, fracción XIX, de la Ley de Minería y 17 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

**Justificación:** El análisis del proceso legislativo del decreto reclamado revela que se pretendió proteger los derechos fundamentales a un medio ambiente sano, a la salud y al agua, frente al desarrollo de la actividad minera.

Aunque las prohibiciones establecidas en los artículos reclamados, relacionadas con la constitución de depósitos y la disposición final de los residuos mineros o metalúrgicos en áreas naturales protegidas, humedales, vasos, cauces, zonas federales, zonas de protección y demás bienes nacionales o en lugares que, por el trayecto que sigan los residuos ante su ruptura, afecten núcleos de población, se vinculan con cuestiones de orden público e interés social, si las personas quejasas acuden al juicio de amparo como titulares de concesiones mineras otorgadas previamente a la entrada en vigor del decreto de reformas, es posible que sus títulos de concesión contengan cláusulas sobre depósitos, sitios de disposición final y otros de los elementos regulados, supuesto en el cual gozan de la apariencia del buen derecho, derivada de sus derechos a la seguridad jurídica, a la legalidad, a la irretroactividad de la ley y de confianza legítima, y de la grave afectación que podrían sufrir. Máxime que el referido artículo 17, tanto en su texto anterior como en el vigente, permite disponer finalmente los residuos en el sitio de su generación; cuestión que robustece la posibilidad de que las concesiones mineras otorgadas a las personas quejasas contengan la autorización que les permita realizar la disposición final de sus residuos en los sitios ahora prohibidos.

Así, 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, se concluye que procede la suspensión provisional para que las concesionarias sigan rigiéndose por los títulos de que gozan, sólo para el caso de que en éstos se establezca expresamente el derecho a realizar su actividad minera en alguna de las zonas ahora prohibidas y para el único efecto de que puedan disponer finalmente los residuos en el sitio de su generación. En ningún otro supuesto la medida cautelar podría servir de título para realizar tales conductas y su otorgamiento no favorece a los solicitantes de concesiones en trámite.

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

PR.A.CN. J/87 A (11a.)

Contradicción de criterios 234/2023. Entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Sexto, Décimo Cuarto y Décimo Quinto, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito. 30 de noviembre de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado, quien formuló voto concurrente y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona, quien formuló voto concurrente. Ponente: Magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Tania Alvarez Escorza.

#### **Criterios contendientes:**

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 280/2023, el sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 355/2023, el sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 353/2023, el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver la queja 231/2023, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, al resolver la queja 233/2023.

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 234/2023, resultada por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **TRANSPORTE DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO LXVI/EXLEY/0708/2020 II P.O., POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, NO PREVÉ UNA VACATIO LEGIS.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 116/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO  
CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO  
DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMA REGIÓN, CON RE-  
SIDENCIA EN SALTILLO, COAHUILA DE ZARAGOZA, EN AUXI-  
LIO DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL  
Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 30 DE  
NOVIEMBRE DE 2023. TRES VOTOS DE LAS MAGISTRADAS  
ADRIANA LETICIA CAMPUZANO GALLEGOS Y ROSA ELENA  
GONZÁLEZ TIRADO Y DEL MAGISTRADO GASPAS PAULÍN  
CARMONA. PONENTE: MAGISTRADO GASPAS PAULÍN  
CARMONA. SECRETARIA: ERIKA IVONNE CARBALLAL LÓPEZ.

Sentencia del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Cen-  
tro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, correspondiente a la sesión  
de treinta de noviembre de dos mil veintitrés y transmitida en vivo a través de la  
plataforma CISCO WEBEX.

### **VISTOS; y, RESULTANDO:**

1. Primero.—**Denuncia de la contradicción.** Por oficio 3011/2023 de diez de  
febrero de dos mil veintitrés, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y  
Administrativa del Decimoséptimo Circuito remitió el diverso 27/2023 signado por  
los magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro  
Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, mediante el cual  
denunciaron la posible contradicción entre los criterios sustentados por ese órga-  
no colegiado (RA 107/2022) y el mencionado en primero término (RA 198/2021)

2. Segundo.—**Radicación, admisión, solicitud de informes y turno pro-  
visional.** El veintitrés de febrero de dos mil veintitrés, la magistrada presidenta  
de este Pleno Regional admitió a trámite la posible contradicción de criterios



denunciada y ordenó su registro bajo el expediente número **116/2023**; solicitó a las presidencias de los tribunales colegiados mencionados para que informaran si los criterios sostenidos en esos asuntos continuaban vigentes o señalaran las razones que sustenten que sus posturas fueron superadas o abandonadas; para que enviaran copias certificadas y la versión electrónica de las ejecutorias emitidas en los expedientes que participan en la contradicción, y finalmente solicitó a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que informara sobre la existencia o no de una diversa contradicción de criterios radicada respecto del *tema planteado*; y se turnó provisionalmente el asunto al magistrado Gaspar Paulín Carmona para la formulación del proyecto de resolución.

**3. Tercero.—Informes de vigencia y remisión de criterios.** Mediante oficio 3219/2023 de veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, el magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, envió la constancia y versión electrónica requerida e informó que el criterio materia de la contradicción se encontraba vigente.

**4.** Caber destacar, que no obstante que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, no rindió el informe requerido respecto del cuaderno auxiliar 729/2022 derivado del amparo en revisión administrativo 107/2022, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, de la consulta realizada por este Pleno Regional, al Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), se desprende que el amparo en revisión de referencia fue vinculado al expediente electrónico de la presente contradicción de criterios, lo cual constituye un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo de conformidad con su artículo 2o.

**5.** De igual forma, por oficio DGCCST/X/218/03/2023, de nueve de marzo de dos mil veintitrés, el Director General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo del conocimiento que no se encontró registro de alguna contradicción de criterios en la que guardara relación con el tema a dilucidar: *"Determinar si el artículo quinto transitorio del decreto por el que se expide la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua causa perjuicio de forma inmediata al imponer una carga a los titulares de concesión vigentes."*



**6. Cuarto.—Confirmación de turno.** Mediante acuerdo de presidencia de veintiocho de junio de dos mil veintitrés, se tuvo por debidamente integrada la contradicción de criterios en que se actúa, en consecuencia, se reiteró la orden de turno del expediente virtual al magistrado Gaspar Paulín Carmona, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo con fundamento en el artículo 44 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales.

**7. Quinto.—Amicus curiae.** En el presente asunto no se recibió promoción alguna a través de la 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.

**8. Sexto.—Lista y aplazamiento.** La presente contradicción se incluyó en la lista de asuntos de once de septiembre de dos mil veintitrés, para discutirse en sesión de veintiocho de septiembre siguiente.

**9.** En sesión de veintiocho de septiembre del año en curso, se acordó por el Pleno de este órgano colegiado el aplazamiento de la presente contradicción para discutirse en una sesión posterior; y,

### CONSIDERANDO:

**10. Primero.—Competencia.** 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 primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 225 y 226, fracción III, de la Ley de Amparo; así como lo establecido en los diversos numerales 6o., fracción I, 7o., 9o., 14, fracción I, del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales; 1o., fracción I, punto 2, y 2o. del Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte





y Centro-Sur, así como su competencia y jurisdicción territorial, publicados en el Diario Oficial de la Federación el trece y dieciséis de enero de dos mil veintitrés, respectivamente.

**11.** Este asunto se ubica en los supuestos de las normas invocadas, en razón de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por un Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, con sede en Chihuahua, Chihuahua; y el Segundo Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito del último de los mencionados, de manera que las determinaciones en pugna surten efecto en la demarcación territorial y respecto de la especialidad sobre las que este Pleno ejerce jurisdicción para homogeneizar criterios.

**12. Segundo.—Legitimación.** La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, toda vez que fue formulada por los magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII,<sup>1</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III,<sup>2</sup> de la Ley de Amparo.

<sup>1</sup> **Art. 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente.

"Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en



**13. Tercero.—Valoración de las constancias.** Se debe tener presente que las constancias que obran en los expedientes electrónicos constituyen hechos públicos y notorios en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo en términos de su artículo 2o., al poder consultarse en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)

**14.** Ilustra lo anterior por analogía la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 2017123, cuyo rubro es: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)."

**15. Cuarto.—Transcripción de las ejecutorias contendientes.** En el presente asunto, no se transcriben las consideraciones de las resoluciones contendientes, por no exigirlo la normativa que rige las ejecutorias que se emitan al resolverse las contradicciones de criterios y las facultades de este Pleno Regional; es decir, no existe precepto legal alguno que establezca dicha obligación, en virtud de que el cumplimiento a los principios de exhaustividad y congruencia se satisface al atender en su totalidad los puntos litigiosos a consideración del órgano jurisdiccional, en razón de la naturaleza del caso que resuelve, atendiendo el conflicto que se plantea ante su jurisdicción.

---

asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

"..."

<sup>2</sup> "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas:

"..."

"III. Las contradicciones a que se refiere la fracción III del artículo anterior, podrán ser denunciadas ante los plenos regionales por la o el Fiscal General de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, las magistradas o los magistrados de tribunal colegiado de apelación, las juezas o los jueces de distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."



16. Apoya lo anterior, en lo conducente y por identidad jurídica de razón, la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital 164618, cuyo rubro es: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN."<sup>3</sup>

17. **Quinto.—Criterios contendientes.** Previo a determinar si los criterios denunciados se encuentran vigentes o, si en su caso, existe o no la contradicción de criterios denunciada y, si se emite o no pronunciamiento respecto del fondo para unificar criterios, se estima necesario precisar el origen de los asuntos en los que se emitieron los criterios contendientes, así como las consideraciones que sustentaron los Tribunales Colegiados de Circuito para emitirlos.

• **Ejecutoria del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con sede en Saltillo Coahuila, al resolver en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo, con residencia en Chihuahua, Chihuahua, el amparo en revisión administrativo 107/2022 (cuaderno auxiliar 729/2022) en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós.**

18. Juicio de amparo indirecto. \*\*\*\*\* , promovió demanda de amparo indirecto contra actos del Congreso, Gobernador, Secretario General

<sup>3</sup> Jurisprudencia 2a./J. 58/2010, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXI, mayo de 2010, página 830, cuyos rubro y texto son: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X 'De las sentencias', del título primero 'Reglas generales', del libro primero 'Del amparo en general', de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la *litis*. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer."



del Estado y del Director del Periódico Oficial, todos del Estado de Chihuahua, de quienes reclamó, en sus respectivas competencias, lo siguiente:

"La promulgación, expedición, ejecución, refrendo y publicación del Decreto No. LXVI/EXLEY/0108/2020 II P.O. por el que se expide la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua, específicamente en la disposición Transitoria contenida en el primero y segundo párrafo del artículo quinto transitorio, así como los artículos 30, 37, 77, 83, 87 párrafo segundo, 91, 98 en sus fracciones IV, IX, X, XV, y XXIX, y artículo 120."

**19.** El veintidós de octubre de dos mil veinte, el Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Chihuahua, Chihuahua, registró la demanda bajo el número 1282/2020 y la desechó por el acto reclamado consistente en el refrendo y publicación del decreto LXVI/EXLEY/0708/2020 II. P.O. atribuido al Gobernador, Secretario General de Gobierno y Director del Periódico Oficial, todos del Estado de Chihuahua, al actualizarse la causa de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XXII, en relación con el diverso 108, fracción III, ambos de la Ley de Amparo; y la admitió respecto de los actos reclamados a las autoridades restantes.

**20.** Seguido el juicio por su secuela procesal, el diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, se celebró la audiencia constitucional y el veintiuno de junio de esa anualidad se dictó la sentencia respectiva, en la que se sobreseyó en el juicio de amparo por considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo, ya que las disposiciones legales reclamadas no causan perjuicio por su sola entrada en vigor, porque en términos del artículo quinto transitorio se otorgó el plazo de doce meses para que los concesionarios y permisionarios se adecuaran a las disposiciones de la nueva ley, contado a partir de la entrada en vigor de ese decreto, periodo denominado "*vacatio legis*."

**21.** Por ende, al reclamarse disposiciones legales que se encuentran en ese periodo, el juicio de amparo es improcedente al carecer de interés jurídico, porque aún no ha iniciado la vigencia y desde luego es inexistente la obligación para cumplirla, en apoyo a esas consideraciones citó las jurisprudencias de la



Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a/J. 81/95, y 1a./J. 2/96, con rubros: "AMPARO CONTRA LEYES. *VACATIO LEGIS*. CARENCIA DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR UNA LEY DURANTE ESE PERIODO.", y "*VACATIO LEGIS*. CARENCIA DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR UNA LEY DURANTE ESE PERIODO."

**22. Interposición del recurso de revisión.** Inconforme con esa decisión, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, el cual se turnó al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, con sede en Chihuahua, Chihuahua, cuya presidencia en acuerdo de veintiuno de febrero de dos mil veintidós, ordenó su registro con el número 107/2022 y lo admitió a trámite.

**23. Remisión y turno al tribunal auxiliar.** En cumplimiento al oficio SECNO/STCCNO/946/2022 signado por el Secretario Técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, se remitió el referido medio de impugnación al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con sede en Saltillo, Coahuila para el dictado de la sentencia correspondiente; por acuerdo de presidencia de siete de octubre de dos mil veintidós, se ordenó la apertura del cuaderno auxiliar 729/2022 y se turnaron los autos para la formulación del proyecto de sentencia respectivo.

**24. Sentencia.** Las consideraciones que sustentan el fallo del tribunal colegiado son, en esencia, las siguientes:

**24.1** Declaró infundados los agravios propuestos por la parte recurrente al señalar que el veintiuno de marzo de dos mil veinte, se publicó en el Anexo del Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, la Ley de Transporte de ese Estado y el decreto que contiene las normas reclamadas entró en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico de referencia, esto es, el veintidós de marzo de dos mil veinte.

**24.2** Que el artículo quinto transitorio, dispone que las autorizaciones, concesiones, licencias y permisos otorgados durante la vigencia de la ley que se abroga, continuarían operando en el plazo otorgado, siempre y cuando se cumplan los requisitos y condiciones de organización y funcionamiento previsto



en ese decreto; para ello, los titulares de las autorizaciones, concesiones, licencias y permisos, en el plazo no mayor de doce meses a partir de la entrada en vigor, tendrían que adecuarse a las disposiciones de la nueva ley.

**24.3** En ese sentido, señaló que la parte quejosa justificó ubicarse en el supuesto de las disposiciones legales reclamadas, al ofrecer copia certificada del acuerdo 184.DJT.783/2009, relativo a la concesión 1812005097, de diecinueve de octubre de dos mil nueve, de la que se obtiene que en esa fecha se le autorizó para proporcionar el Servicio Público de Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, con vigencia hasta el diecinueve de octubre de dos mil veinticuatro; en virtud de que para la procedencia del juicio de amparo se requiere que la quejosa sufra un agravio personal y directo en su interés jurídicamente tutelado, lo que acontecería en caso de acreditar que derivado del incumplimiento de los requisitos y condiciones de organización y funcionamiento previstos en el artículo quinto transitorio del decreto reclamado, se afectó a la concesión otorgada durante la vigencia de la ley abrogada, circunstancia que le legitimaría para reclamar las disposiciones legales.

**24.4** Mencionó que no pasaba desapercibido que el sobreseimiento se decretó al considerar que las normas impugnadas tengan el carácter de autoaplicativas, pues lo resuelto fue que a la fecha de presentación de la demanda, esas disposiciones carecían de vigencia, por lo que era inviable jurídicamente vincularla a la observancia y cumplimiento.

**24.5** Por tanto, indicó, en la fecha en que se promovió el juicio de amparo (diecisiete de septiembre de dos mil veinte) las disposiciones legales reclamadas carecían de vigencia, pues de conformidad con el artículo quinto transitorio, las autorizaciones, concesiones, licencias y permisos preexistentes a la nueva Ley de Transporte, continuarían operando por el plazo que fueron otorgados, siempre que se cumpliera con los requisitos y las condiciones de organización y funcionamiento establecidos en el decreto reclamado, concediéndose al titular el plazo de doce meses para adecuarse a las disposiciones de esa ley, contado a partir de la entrada en vigor de ese decreto (*vacatio legis*), razón por la cual los artículos reclamados carecían de vigencia, ya que es clara la postergación de la obligatoriedad prevista, de manera que no afectaba el estatus que le otorgó la anterior legislación.



**24.6** Señaló que la postergación de la vigencia de las disposiciones legales reclamadas (doce meses a partir del veintidós de marzo de dos mil veinte, en que entró en vigor) transcurría a la fecha de presentación de la demanda (diecisiete de septiembre de dos mil veinte), por ende, la persona quejosa carecía de interés jurídico para impugnarla mientras no concluyera ese periodo, es decir, se contempló a favor de la peticionaria una especie de "*vacatio legis*"; aun cuando la prueba ofrecida consistente en la copia certificada del oficio que autoriza la prestación del servicio público urbano de transporte de pasajeros, concedida bajo la vigencia de la ley anterior hasta el diecinueve de octubre de dos mil veinticuatro, se acredita que debe cumplir con la normatividad que la rige, es insuficiente para acreditar el interés jurídico, al estar transcurriendo el periodo otorgado en el artículo quinto transitorio para adecuarse a las disposiciones de la nueva ley.

**24.7** Refirió que no pasaba por alto lo sostenido en cuanto a que incorrectamente el fallo recurrido se sustentó en la jurisprudencia identificada con la clave 2a./J. 81/95, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. *VACATIO LEGIS*. CARENCIA DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR UNA LEY DURANTE ESE PERIODO.", al contener un supuesto distinto, porque contrario a lo que se opina, del contenido de ese criterio se ponía de manifiesto que derivó de un asunto similar, al establecer que para la iniciación de la vigencia de una disposición, existe el periodo que la doctrina denomina "*vacatio legis*"; de ahí que, consideró improcedente la acción de amparo por falta de interés jurídico, toda vez que carece de vigencia sin que pueda obligarse a los particulares a cumplirla.

**24.8** Adujo que el Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, ha señalado la distinción de leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, basada en el concepto de individualización, en la jurisprudencia P./J. 55/97,<sup>4</sup> de rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA."

<sup>4</sup> Registro digital: 198200, Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Común, Tesis: P./J. 55/97, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VI, Julio de 1997, página 5, Tipo: Jurisprudencia.



**24.9** En ese sentido, al establecerse en el artículo quinto transitorio, que debe adecuarse a los requisitos de la ley reclamada en el plazo de doce meses (*vacatio legis*), no genera un perjuicio a la recurrente de forma inmediata, porque continúa operando la concesión de la que es titular, por tanto, se requiere de un acto concreto de aplicación que afecte la esfera jurídica en la que le impida operar la concesión bajo la vigencia que le fue concedida; por ello, las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley reclamada en relación con el artículo quinto transitorio, no surgen en forma automática con la entrada en vigor, sino que es de manera condicionada, esto es, que transcurra el plazo de doce meses para ajustarse a los requisitos que prevé; por tanto, la aplicación jurídica o material de la norma, en el caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento, es decir, que es de carácter heteroaplicativo.

**24.10** Mencionó que esa consideración no se contrapone al principio pro persona –previsto en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de Costa Rica–, conforme al cual debe preferirse a la interpretación más favorable para el efectivo goce y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, de conformidad con 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, pues el derecho humano de acceso a la justicia no se transgrede por la circunstancia de que se prevean requisitos formales o presupuestos para que se analice el fondo de los argumentos propuestos por la quejosa, en atención a que esto no constituye en sí mismo, una violación de dicho derecho.

**24.11** Además, la exigencia del interés jurídico, es compatible con el derecho fundamental de acceso a la tutela judicial efectiva, previsto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues el derecho constitucional y legal (derecho interno), no desatiende los estándares que pretenden proteger los derechos humanos en la citada convención, por el solo hecho de regular que para promover el juicio de amparo, el solicitante de la protección constitucional debe acreditar el agravio que le causa el acto reclamado, dado que al estimarse el juicio constitucional como un medio extraordinario de defensa, el quejoso debe resentir dicho perjuicio en la esfera jurídica, lo que en modo alguno implica denegación del derecho fundamental de acceso a la justicia; aplicó





la tesis III.2o.C.3 K (10a.),<sup>5</sup> del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, de rubro: "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."

**24.12** Manifestó que no soslayaba el contenido de la jurisprudencia XVI-I.2o.P.A. J/4 A (11a.),<sup>6</sup> del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y

<sup>5</sup> Registro digital: 2002537, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): Común, Tesis: III.2o.C.3 K (10a.), Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 3, página 2066, Tipo: Aislada

<sup>6</sup> Registro digital: 2023653, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Undécima Época, Materias(s): Administrativa, Tesis: XVII.2o.P.A. J/4 A (11a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 6, Octubre de 2021, Tomo IV, página 3481, Tipo: Jurisprudencia.

"Hechos: Los quejosos promovieron juicio de amparo indirecto contra el Decreto LXVI/EXLEY/0708/2020 II P.O., por el que se expidió la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial local el 21 de marzo de 2020, específicamente reclamaron la inconstitucionalidad del primer y segundo párrafos del artículo quinto transitorio, entre otros, como autoaplicativos. La Jueza de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia establecida en el artículo 63, fracción V, en relación con el diverso 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, porque la norma reclamada no les causaba perjuicio en su esfera jurídica por la sola entrada en vigor, pues el precepto quinto transitorio citado prevé un plazo de doce meses para que los titulares de concesiones y permisos conforme a la ley abrogada se adecuaran a las disposiciones de la nueva ley y, por ende, no tendría efectos hasta tanto transcurra el mismo, lo cual aún no acontecía a la fecha de presentación de la demanda, es decir, que se establecía una *vacatio legis*.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el plazo de doce meses previsto en el artículo quinto transitorio citado, no condiciona la vigencia de la Ley de Transporte local, sino que su finalidad es que los titulares de las concesiones realicen las adecuaciones necesarias para su cumplimiento.

"Justificación: Lo anterior, pues el artículo quinto transitorio señalado dispone que las autorizaciones, concesiones, licencias y permisos otorgados durante la vigencia de la ley abrogada continuarán operando por el plazo para el que fueron otorgados, siempre y cuando se cumplan los requisitos y condiciones de organización y funcionamiento previstos en aquél: asimismo, que para esos efectos, los titulares, en un plazo que no exceda de doce meses contados a partir de su entrada en vigor, deberán adecuarse a las disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua vigente, lo que se corrobora con el diverso primero transitorio, que establece que el decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial local y que las disposiciones aplicables a nuevas atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en materia de transporte y el precepto segundo transitorio entrarán en vigor noventa días naturales posteriores a su publicación, lo cual aconteció el 21 de marzo de 2020; de lo que deriva que las disposiciones transitorias del



Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, de rubro: "TRANSPORTE DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL PLAZO DE DOCE MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO LXVI/EXLEY/0708/2020 II P.O., POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 21 DE MARZO DE 2020, NO CONDICIONA SU VIGENCIA, SINO QUE SU FINALIDAD ES QUE LOS TITULARES DE LAS CONCESIONES REALICEN LAS ADECUACIONES QUE REQUIERAN PARA SU CUMPLIMIENTO.", sin embargo, al haberse emitido por un órgano jurisdiccional de igual jerarquía carece de obligatoriedad en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo; además, de que por las consideraciones vertidas no se comparte dicho criterio. De ahí que, confirmó la sentencia recurrida y sobreseyó en el juicio de amparo.

**• Ejecutoria emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, con residencia en Chihuahua, Chihuahua, al resolver el amparo en revisión 198/2021 en sesión de treinta de junio de dos mil veintiuno.**

25. Amparo en revisión **administrativo 198/2021. Juicio de amparo indirecto.** \*\*\*\*\*, promovió demanda de amparo indirecto contra actos del Congreso, Gobernador, Secretario General y el Director del Periódico Oficial, todos del Estado de Chihuahua, de quienes reclamó en sus respectivas competencias, lo siguiente:

"La promulgación, expedición, ejecución, refrendo y publicación del Decreto No. LXVI/EXLEY/0108/2020 II P.O. por el que se expide la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua, específicamente en la disposición Transitoria contenida en el primero y segundo párrafo del artículo quinto transitorio, así como los artículos 30, 37, 77, 83, 87 párrafo segundo, 91, 98 en sus fracciones IV, IX, X, XV, y XXIX, y artículo 120."

decreto impugnado entraron en vigor a partir del 22 de marzo de 2020. En ese contexto, el artículo quinto transitorio indicado, causa perjuicio a los quejosos en forma automática e incondicional al inicio de su vigencia, al imponerles una carga en la que se ubican por el simple hecho de ser concesionarios del servicio de transporte público, dado que les exige a los titulares que se adecúen a los requisitos y condiciones de organización y funcionamiento en el plazo referido, lo cual no implica que la ley vigente se encuentre en un periodo de *vacatio legis*."



**26.** El Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Chihuahua, admitió a trámite la referida demanda y la registró bajo el número 1264/2020. Seguido el juicio por su secuela procesal, se celebró la audiencia constitucional y el diecinueve de octubre de dos mil veinte se dictó la sentencia respectiva, en la que se sobreseyó en el juicio de amparo por considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo, ya que las disposiciones legales reclamadas no causan perjuicio por su sola entrada en vigor, porque en términos del artículo quinto transitorio del ordenamiento reclamado se otorgó el plazo de doce meses para que los concesionarios y permisionarios se adecuaran a las disposiciones de la nueva ley, contado a partir de la entrada en vigor de ese decreto y, por ende, no tendría efectos hasta en tanto transcurra el mismo, lo cual aún no acontecía a la fecha de presentación de la demanda, periodo denominado "*vacatio legis*."

**27.** En apoyo a esas consideraciones citó las jurisprudencias de la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a/J. 81/95 y 1a./J. 2/96, con rubros: "AMPARO CONTRA LEYES. *VACATIO LEGIS*. CARENCIA DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR UNA LEY DURANTE ESE PERIODO.", y "*VACATIO LEGIS*. CARENCIA DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR UNA LEY DURANTE ESE PERIODO."

**28. Interposición del recurso de revisión.** Inconforme con esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión el cual se turnó al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, cuyo magistrado presidente el doce de abril de dos mil veintiuno lo admitió a trámite y ordenó su registro como amparo en revisión administrativo 198/2021.

**29. Sentencia.** Concluido el trámite del referido medio de impugnación, se dictó el fallo respectivo, cuyas consideraciones son, básicamente, las siguientes:

29.1 Declaró fundados los agravios propuestos por la parte recurrente y señaló que contrario a lo resuelto por el juzgado de Distrito el artículo quinto transitorio del decreto por el que se expidió la nueva Ley de Transporte, no condiciona la vigencia del ordenamiento reclamado al transcurso de los doce meses establecidos, sino que el plazo previsto tiene como finalidad que los titulares de



concesiones vinculados al reglamento, cumplan con las disposiciones y realicen las adecuaciones que requieran para ello, como se advierte de su contenido.

29.2 Indicó que el numeral transitorio quinto<sup>7</sup> del referido decreto, establece que las autorizaciones, concesiones, licencias y permisos otorgados durante la vigencia de la Ley que se abroga, continuarán operando por el plazo que fueron otorgados, siempre y cuando se cumplan los requisitos y condiciones de organización y funcionamiento previstos en el nuevo decreto; asimismo, prevé que para dichos efectos las personas titulares de autorizaciones, concesiones, licencias y permisos, en un plazo que no exceda de doce meses contados a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, deberán adecuarse a las disposiciones de esa Ley.

29.3 Corroboró lo anterior con el contenido del artículo primero transitorio<sup>8</sup> del decreto LXVI/EXLEY/0708/2020 II.P.O que contiene la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua, en el cual se establece que entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado; asimismo, sostiene que las disposiciones aplicables a nuevas atribuciones otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en materia de transporte y el artículo segundo del decreto referido, entrará en vigor noventa días naturales posteriores al día de su publicación en el periódico oficial aludido, lo cual aconteció el veintiuno de marzo de dos mil veinte.

29.4 Concluyó que del contenido de esos preceptos se tiene que las disposiciones transitorias del decreto reclamado entraron en vigor a partir del veintidós

<sup>7</sup> "ARTÍCULO QUINTO. Las Autorizaciones, Concesiones, Licencias y Permisos otorgados durante la vigencia de la Ley que se abroga, continuarán operando por el plazo que fueron otorgados, siempre y cuando se cumpla con los requisitos y las condiciones de organización y funcionamiento previstos en el presente Decreto. Para los efectos del párrafo anterior, las personas titulares de las autorizaciones, concesiones, licencias y permisos, en un plazo que no exceda de doce meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán adecuarse a las disposiciones de esta Ley."

<sup>8</sup> "ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Las disposiciones aplicables respecto a las nuevas atribuciones otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en materia de transporte, así como el Artículo Segundo del presente Decreto, entrarán en vigor a los noventa días naturales posteriores al día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."



de marzo de dos mil veinte, toda vez que así lo dispone expresamente el artículo primero transitorio del mismo, además, del contenido del artículo quinto transitorio del cual se desprende la obligación que tienen los titulares de concesiones o permisos de adecuarse a las nuevas disposiciones y requisitos que contempla la nueva ley en el período de doce meses a partir de la entrada en vigor del Decreto (veintidós de marzo de dos mil veinte).

29.5 En ese contexto, mencionó, que de las constancias que integran el juicio de amparo se advierte que la parte quejosa adjuntó a su escrito de demanda la documental consistente en la copia certificada de la revalidación de la concesión con número 1812004570 con vigencia de quince años a partir del diecinueve de octubre de dos mil nueve, para prestar el servicio público de transporte colectivo urbano a su favor, con lo que acreditó ser concesionaria del servicio público de transporte y, por ende, con el interés jurídico necesario para acudir al juicio de amparo.

29.6 Por tanto, manifestó, que si la demanda de amparo se presentó el diez de septiembre de dos mil veinte, era evidente que las disposiciones reglamentarias que prevén las obligaciones que la quejosa afirma, contravienen disposiciones constitucionales y la constreñían a su cumplimiento.

29.7 De ese modo, consideró que resultaba válido estimar que algunas de las normas que fueron señaladas como acto reclamado en el juicio de amparo de origen, causan un perjuicio contra la parte quejosa en forma automática e incondicionada al inicio de su vigencia, ya que le imponen una carga en la que se ubica por el simple hecho de ser prestadora del servicio de transporte público, pues así lo establece el artículo quinto transitorio del decreto impugnado, al exigir a quienes sean titulares de concesiones, licencias y permisos otorgados durante la vigencia de la ley que se abroga, se adecúen a los requisitos y condiciones de organización y funcionamiento previstos en el decreto en un plazo de doce meses contados a partir de la entrada en vigor de dicho decreto y que podrán ser sancionados pasados los lapsos ahí establecidos, lo cual es distinto a que sus disposiciones se encuentren en un período de *vacatio legis*, es decir, durante un lapso comprendido entre la publicación de una norma y su entrada en vigor, pues sus disposiciones cobraron vigencia el veintidós de marzo de dos mil veinte.



29.8 En apoyo a las anteriores consideraciones citó la jurisprudencia P./J. 55/97,<sup>9</sup> emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.", en la que se establece medularmente, que una norma es autoaplicativa cuando las obligaciones derivadas de ella nacen con la misma, sin necesidad de que exista una condición que actualice la hipótesis normativa, es decir, la realización de un acto sin el cual no adquiriera individualización.

29.9 Por los anteriores razonamientos señaló que resultan inaplicables las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, invocadas en la sentencia recurrida, en las que se pretendía sustentar la falta de interés jurídico, pues en ellas se establece con toda claridad, que durante el período de *vacatio legis*, los gobernados no pueden instar el juicio de amparo, al carecer de interés jurídico, dado que al no encontrarse vigente la norma general que se pretenda combatir, no puede obligar a los particulares a su cumplimiento, lo cual es una hipótesis diversa al caso.

29.10 De esa forma, ante lo fundado de los agravios procedió a modificar la sentencia recurrida y reasumió jurisdicción; y, después de analizar los conceptos de violación formulados en la demanda de amparo determinó sobreseer en el juicio y negar la protección constitucional.

**30.** De las consideraciones anteriores derivó la jurisprudencia con número de registro digital 2023653,<sup>10</sup> cuyo rubro y texto son los siguientes:

**"TRANSPORTE DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL PLAZO DE DOCE MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO LXVI/EXLEY/0708/2020 II P.O., POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 21 DE MARZO DE 2020,**

<sup>9</sup> Publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en su Tomo VI, Julio de 1997, Página 5, con número de registro: 198200.

<sup>10</sup> Registro digital: 202365; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Undécima Época; Materias(s): Administrativa; Tesis: XVII.2o.P.A. J/4 A (11a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 6, Octubre de 2021, Tomo IV, página 3481; Tipo: Jurisprudencia.



## **NO CONDICIONA SU VIGENCIA, SINO QUE SU FINALIDAD ES QUE LOS TITULARES DE LAS CONCESIONES REALICEN LAS ADECUACIONES QUE REQUIERAN PARA SU CUMPLIMIENTO.**

"Hechos: Los quejosos promovieron juicio de amparo indirecto contra el Decreto LXVI/EXLEY/0708/2020 II P.O., por el que se expidió la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial local el 21 de marzo de 2020, específicamente reclamaron la inconstitucionalidad del primer y segundo párrafos del artículo quinto transitorio, entre otros, como autoaplicativos. La Jueza de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia establecida en el artículo 63, fracción V, en relación con el diverso 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, porque la norma reclamada no les causaba perjuicio en su esfera jurídica por la sola entrada en vigor, pues el precepto quinto transitorio citado prevé un plazo de doce meses para que los titulares de concesiones y permisos conforme a la ley abrogada se adecuaran a las disposiciones de la nueva ley y, por ende, no tendría efectos hasta tanto transcurra el mismo, lo cual aún no acontecía a la fecha de presentación de la demanda, es decir, que se establecía una *vacatio legis*.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que el plazo de doce meses previsto en el artículo quinto transitorio citado, no condiciona la vigencia de la Ley de Transporte local, sino que su finalidad es que los titulares de las concesiones realicen las adecuaciones necesarias para su cumplimiento.

"Justificación: Lo anterior, pues el artículo quinto transitorio señalado dispone que las autorizaciones, concesiones, licencias y permisos otorgados durante la vigencia de la ley abrogada continuarán operando por el plazo para el que fueron otorgados, siempre y cuando se cumplan los requisitos y condiciones de organización y funcionamiento previstos en aquél; asimismo, que para esos efectos, los titulares, en un plazo que no exceda de doce meses contados a partir de su entrada en vigor, deberán adecuarse a las disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua vigente, lo que se corrobora con el diverso primero transitorio, que establece que el decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial local y que las disposiciones aplicables a nuevas atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en materia de transporte y el precepto segundo transitorio entrarán en vigor noventa días



naturales posteriores a su publicación, lo cual aconteció el 21 de marzo de 2020; de lo que deriva que las disposiciones transitorias del decreto impugnado entraron en vigor a partir del 22 de marzo de 2020. En ese contexto, el artículo quinto transitorio indicado, causa perjuicio a los quejosos en forma automática e incondicional al inicio de su vigencia, al imponerles una carga en la que se ubican por el simple hecho de ser concesionarios del servicio de transporte público, dado que les exige a los titulares que se adecúen a los requisitos y condiciones de organización y funcionamiento en el plazo referido, lo cual no implica que la ley vigente se encuentre en un periodo de *vacatio legis*."

**31. Sexto.—*Ratio decidendi* de los criterios sintetizados.** Ahora, por cuestión de metodología y atendiendo a que en el presente caso se resuelve una contradicción de criterios es de ponerse de relieve que en toda ejecutoria existen razonamientos que constituyen el criterio que rige el sentido del fallo y consideraciones que sirven de apoyo, a estas instituciones del derecho se les define en la doctrina como argumentos que constituyen la *ratio decidendi* de la sentencia y razonamientos *obiter dictum*.

**32.** Como se menciona, si en el presente asunto se resuelve una contradicción de criterios cuya finalidad es unificar los criterios dispares y fijar la postura que debe prevalecer, conviene tener plenamente identificada la *ratio decidendi* de cada una de las sentencias previamente sintetizadas que se encuentran en contienda, con la finalidad de advertir de manera concreta la litis resuelta por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes.

**33.** En ese orden, previo a indicar la postura fundamental que rigió el sentido de cada ejecutoria, es oportuno abundar en el concepto de la *ratio decidendi*, el cual ha cobrado mayor relevancia en la cultura jurídica actual como a continuación se expone

**34.** "En la doctrina del *stare decisis*, el sistema de precedentes o sentencias (en el derecho anglosajón –*Common Law*–) se compone de dos elementos: la *ratio decidendi* y el *obiter dictum*. El elemento vinculante y obligatorio del 'precedente judicial' en la doctrina inglesa es el *ratio decidendi* (en sentido literal 'la razón para la decisión.'). Previo a la elucidación de lo que constituye la *ratio decidendi* en la doctrina del precedente judicial inglés, es necesario establecer la importancia del mismo. El término precedente judicial puede ser entendido





como el proceso o medio por el cual los juzgadores resuelven, siguiendo las decisiones tomadas en casos previos.

**35.** "En el derecho inglés, la doctrina del precedente judicial implica la aplicación del principio del *stare decisis*, es decir, el principio de 'adherirse a los casos resueltos'. En la práctica, esta es una característica de obligatoriedad, lo que significa que los juzgados de igual rango deberán aplicar y seguir sus decisiones previas, y cualquier corte inferior está vinculado a seguir el principio del *stare decisis*. El juzgador, al emitir su fallo, enuncia los hechos que han sido probados durante el procedimiento, para después aplicar el principio normativo sobre los hechos probados para pronunciar el razonamiento jurídico de la resolución judicial (*ratio decidendi*). La *ratio decidendi* es el razonamiento normativo aplicado al caso concreto por el cual el juzgador fundamenta su resolución al caso concreto. La *ratio decidendi* es el único elemento de la decisión judicial que cobra autoridad en un precedente, puesto que es el principio normativo subyacente a la controversia resuelta, es decir, la razón en la cual se basa la decisión judicial del caso. Por tanto, la *ratio decidendi* es el principio normativo obligatorio para casos posteriores planteados ante la misma jurisdicción, puesto que cobra fuerza vinculante, y deberá ser aplicada por las cortes del mismo rango o de jerarquía inferior.

**36.** "Debido a que el principio normativo contenido en el caso resuelto es la *ratio decidendi*, siendo el elemento obligatorio y vinculante, se sigue que los casos no son vinculantes en relación a los hechos, sino solamente en relación al razonamiento judicial, con base en el cual el juzgador se apoyó para resolver la controversia. En un caso, la distinción entre los hechos y el principio normativo subyacente, la *ratio decidendi* es compleja y resulta crucial para los propios juzgadores, puesto que es el elemento que tendrán que seguir y aplicar en futuras decisiones, la detallada inspección e identificación del principio normativo es trascendental para evitar errores o consecuencias jurídicas no deseadas en futuros litigios. Distinguir e identificar la *ratio decidendi* dentro de un precedente requiere la separación, por parte del juzgador, de los apartados relevantes e irrelevantes del razonamiento judicial.

**37.** "Los profesores Cross y Harris (*Precedent in English Law*, 4a. ed., 1992, p. 72) establecen que tradicionalmente: 'La *ratio decidendi* del caso es aquella regla normativa expresa o implícitamente abordada por el juez como una instancia



necesaria para arribar a su conclusión, la cual se adopta en la línea de razonamiento del juzgador'. En la actualidad, dentro de la doctrina del *stare decisis*, es generalmente aceptada la noción de que la *ratio decidendi* de un caso es lo que se determina como el principio normativo subyacente por las cortes, en casos posteriores, y no aquel principio que fue considerado por el juzgador en el caso original. Esta última noción por la cual se puede llegar a distinguir la *ratio decidendi* de un caso, resulta ser más objetiva, puesto que resulta de mayor utilidad para el juzgador, al relegar cualquier enunciado dentro del caso que corresponda al elemento *obiter dictum*, debido a que los hechos de dos casos ulteriores raramente serán idénticos, de esta manera el juzgador en casos posteriores solo tendrá la tarea de restringir o bien extender la *ratio decidendi* de un caso resuelto previamente.

**38.** "Por ejemplo, si el juzgador decide que el pronunciamiento normativo o *ratio decidendi* en el *stare decisis* no es aplicable a los hechos controvertidos sobre los cuales tendrá que tomar una decisión, entonces restringe el ámbito de su aplicación; por el contrario, si el juzgador encuentra que la regla normativa o *ratio decidendi* resulta aplicable a otros hechos en una situación o controversia distinta, entonces estará ampliando su esfera de adjudicación.

**39.** "La *ratio decidendi* generalmente no es enunciada de manera explícita en el razonamiento judicial; lo delicado de identificar el pronunciamiento normativo subyacente al caso es que el mismo puede encontrarse en medio de los enunciados que forman parte del *obiter dictum*. Lo verdaderamente relevante para la aplicación de la doctrina del precedente en el *Common Law* es descubrir la *ratio decidendi*, la combinación entre los hechos materiales y las reglas normativas aplicadas a los mismos, puesto que sobre estos recae el razonamiento resolutivo del juzgador dentro de la sentencia. La teoría avanzada por el profesor A. Godhart (*Slapper y Kelly, The English Legal System*, 11a. ed., Routledge, 2010-2011) para descubrir la *ratio decidendi* en una sentencia, es la de identificar los hechos que son considerados como materiales para el juzgador, en la resolución del caso concreto, puesto que todas aquellas opiniones, hechos no materiales o razonamientos que fueron irrelevantes para la decisión del caso, constituyen *obiter dictum*. Esta distinción resulta ser la más compleja, y en la que ponen mayor atención los juzgadores para descubrir la *ratio decidendi* de casos previos, puesto que dentro del cúmulo de *stare decisis* reportados por los editores (*reporters*) de la publicación de sentencias, el juzgador debe



ser cauteloso, debido a que generalmente no encapsulan debidamente la *ratio decidendi* en el encabezado de la sentencia, es decir, en el resumen de los principales fundamentos de derecho aplicados en una resolución judicial.

**40.** "Es por esta situación que el juzgador no puede confiar plenamente en los encabezados de sentencias previas reportadas, ni constituye un método idóneo para la identificación y distinción de los elementos de la sentencia, puesto que los editores de los reportes pueden interpretar equivocadamente el razonamiento legal e intentar establecer la *ratio decidendi* en el encabezado de una forma demasiado extensa, o viceversa, excesivamente estricta. Es importante tener en consideración que dentro de una sentencia se pueden encontrar dos o más razones en las cuales el juzgador ha fundamentado su decisión; en estos casos, estas razones son *rationes decidendi* y no pueden ser relegadas como *obiter dicta*. Finalmente, es posible que varios jueces, en la resolución de un mismo caso, decidan a favor de una de las partes aplicando una regla normativa, pero fundamentando su decisión en distintas razones; en estos casos, la *ratio decidendi* es aquel razonamiento en el cual la mayoría de los jueces hayan coincidido."<sup>11</sup>

**41.** Como se aprecia del análisis y descripción anterior, se puede concluir que la *ratio decidendi*, es en esencia una figura que se emplea en el derecho de la familia perteneciente al "*common law*" o del derecho común conforme a la traducción al castellano, cuyo origen consiste en establecer el punto toral de las sentencias que dictan los juzgadores pertenecientes a este tipo de sistemas jurídicos como lo son el inglés, el norteamericano, el australiano, el neozelandés, entre otros, ya que en los países en que rigen este tipo de sistemas jurídicos, las ejecutorias que se emiten por los juzgadores constituyen precedentes obligatorios que se deben acatar para la solución de asuntos posteriores.

**42.** En ese sentido, dicho sistema de precedentes obligatorios no es ajeno al sistema jurídico mexicano perteneciente a la familia de los sistemas jurídicos

<sup>11</sup> Medina Arellano, María de Jesús, "*Ratio decidendi*", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola y Figueroa Mejía, Giovanni A. (coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, t. II, p. 1087 y 1088.



romano-germánico o neorromanista, ya que con la reforma a los artículos 94, párrafo doceavo,<sup>12</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 222 y 223<sup>13</sup> de la Ley de Amparo, se incorporó al sistema jurídico mexicano un sistema de precedentes obligatorios cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelvan por mayoría de ocho o cuatro votos respectivamente los asuntos sometidos a su jurisdicción.

**43.** Al respecto, en la tesis aislada I.4o.A.39 K (10a.), del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con registro digital 2018204, cuyo rubro es: "RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. CARACTERÍSTICAS QUE DETERMINAN SI CUMPLEN CON UNA ADECUADA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.",<sup>14</sup> se hace referencia a la institución jurídica en estudio.

<sup>12</sup> Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.

"...

"Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.

"..."

<sup>13</sup> Artículo 222. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de ocho votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."

"Artículo 223. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades Federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."

<sup>14</sup> Tesis aislada I.4o.A.39 K (10a.) del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con registro digital 2018204, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Octubre de 2018, Tomo III, página 2481, cuyo rubro y contenido son:

"RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. CARACTERÍSTICAS QUE DETERMINAN SI CUMPLEN CON UNA ADECUADA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Dentro de los diversos derechos y garantías consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca la garantía de legalidad, prevista en su artículo 16, la cual consiste en la obligación que tiene la autoridad de fundar y motivar todo acto de molestia que se dirija a los particulares. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el cumplimiento de aquella se verifica de manera distinta tratándose de actos administrativos y de resoluciones jurisdiccionales, pues éstas la observan sin necesidad de invocar expresamente el o los preceptos que las fundan, cuando de ellas se advierte con claridad el artículo en que se basa la decisión. Como complemento de lo anterior, debe tenerse



44. En ese contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recopiló la información previamente enunciada y en el Tesoro Jurídico de su autoría definió el término de *ratio decidendi* de la siguiente manera: "La *ratio decidendi* es el razonamiento normativo aplicado al caso concreto por el cual el juzgador fundamenta su resolución al caso concreto. ... es el único elemento de la decisión judicial que cobra autoridad en un precedente, puesto que es el principio normativo subyacente a la controversia resuelta, es decir, la razón en la cual se basa la decisión judicial del caso. Por tanto, la *ratio decidendi* es el principio normativo obligatorio para casos posteriores planteados ante la misma jurisdicción, puesto que cobra fuerza vinculante, y deberá ser aplicada por las cortes del mismo rango o de jerarquía inferior."<sup>15</sup>

en cuenta que las resoluciones jurisdiccionales presuponen un conflicto o *litis* entre las partes, en el cual el demandante establece sus pretensiones, apoyándose en determinados hechos o circunstancias y razones de derecho, y el demandado lo objeta mediante defensas y excepciones, lo que obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, analizando todos y cada uno de los argumentos aducidos por las partes, de forma que se condene o absuelva al demandado. Para llegar a esta conclusión, el juzgador debe motivar su determinación expresando las razones normativas que informen de lo decidido –*ratio decidendi*–, es decir, el razonamiento o principio normativo aplicable al caso que da respuesta a la *quaestio iuris*, en el entendido de que el razonamiento jurídico-práctico, pretende dar respuestas a preguntas o problemas acerca de lo que, en un caso determinado es debido hacer u omitir, con base en lo que dispone el ordenamiento jurídico. Por otra parte, la obligación a cargo de los órganos jurisdiccionales de motivar sus resoluciones no únicamente implica expresar argumentos explicativos del porqué se llegó a una decisión concreta, sino también demostrar que esa decisión no es arbitraria, al incorporar en ella el marco normativo aplicable, los problemas jurídicos planteados, la exposición concreta de los hechos jurídicamente relevantes, probados y las circunstancias particulares consideradas para resolver. Consecuentemente, para determinar si una resolución jurisdiccional cumple con una adecuada fundamentación y motivación, los razonamientos judiciales utilizados deben justificar la racionalidad de la decisión, con el fin de dar certeza a los gobernados a quienes se dirigen del porqué se llegó a una conclusión y la razón por la cual es la más acertada, en tanto: (i) permiten resolver el problema planteado, (ii) responden a los elementos de hecho y de derecho relevantes para el caso, y (iii) muestran si la decisión es consistente respecto de las premisas dadas, con argumentos razonables."

<sup>15</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación Ministro presidente Silva Meza, Juan, Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Alfredo, Ministro Cossío Díaz, José Ramón, Ministro Pardo Rebolledo, Jorge Mario, Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, Olga María del Carmen, Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, Ministro Aguilar Morales, Luis María, Ministro González Salas José Fernando Franco, Ministra Luna Ramos, Margarita Beatriz, Ministro Pérez Dayán, Alberto, Ministro Valls Hernández, Sergio A., obra al cuidado del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la evaluación de descriptores a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, "*Tesoro Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*", México, 2014, primera edición, consultable en: <https://tesauro.scjn.gob.mx/vocab/index.php?tema=6499&ratio-decidendi> (fecha de consulta 31 de mayo de 2023).



45. De lo que antecede, se advierte que la *ratio decidendi* es el elemento racional y normativo sobre el que el juzgador emitió un pronunciamiento en determinado sentido respecto a una *litis* puesta a su jurisdicción.

46. Sin perjuicio de lo anterior, cabe precisar que ha sido criterio del Alto Tribunal, que sí deben tomarse en cuenta para la resolución de las contradicciones de criterios, todos los razonamientos vertidos por los órganos jurisdiccionales contendientes, a lo largo de la parte considerativa de sus sentencias, sean constitutivos de la decisión final, o sean consideraciones "a mayor abundamiento", añadidos prescindibles, vinculados indirecta o marginalmente con la cuestión concreta que debe decidirse.

47. Ello, porque la resolución de una contradicción de criterios tiene la finalidad de unificar criterios en aras de la seguridad jurídica, siendo que tanto en uno como en otro caso, se está frente a la posición pública que asume un órgano jurisdiccional ante determinada cuestión jurídica y de la que cabe la presunción de que en lo futuro seguirá sosteniendo, ya que en el procedimiento de contradicción de criterios no se decide si una sentencia es congruente con las pretensiones de las partes ni si la relación entre sus consideraciones y la decisión final tiene exceso o defecto, puesto que no es un recurso.

48. Las consideraciones que anteceden, se encuentran reflejadas en la tesis aislada P. XLIX/2006 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:

**"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA. El procedimiento de fijación de jurisprudencia firme vía contradicción de tesis tiene una finalidad clara y esencial: unificar criterios en aras de la seguridad jurídica. Así, para uniformar la interpretación del orden jurídico nacional son de tomarse en cuenta todos los razonamientos vertidos por los órganos jurisdiccionales contendientes a lo largo de la parte considerativa de sus sentencias, sean constitutivos de la decisión final –el o los puntos resolutivos– o resulten añadidos prescindibles, vinculados indirecta o marginalmente con la cuestión concreta que debe decidirse,**



pues en ambos casos se está frente a la posición que asume un órgano jurisdiccional ante determinada cuestión jurídica y de la que cabe presumir que seguirá sosteniendo en el futuro. En efecto, en el procedimiento de contradicción de tesis no se decide si una sentencia es congruente con las pretensiones de las partes ni si en la relación entre sus consideraciones y la decisión final hubo exceso o defecto, pues no es un recurso, sino que su función es unificar la interpretación jurídica a fin de eliminar la coexistencia de opiniones diferentes respecto de la forma en la que debe interpretarse o aplicarse una norma legal, y obtener un solo criterio válido, pues su teleología es garantizar la seguridad jurídica. En congruencia con lo anterior, se concluye que para satisfacer esa finalidad, en el procedimiento de contradicción de tesis no es menester que los criterios opuestos sean los que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutivos, pues en las condiciones marginales o añadidos de 'a mayor abundamiento' pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales y sean la posición que un Tribunal Colegiado de Circuito adopta frente a ciertos problemas jurídicos que, presumiblemente, sostendrá en lo futuro."<sup>16</sup>

49. Por tanto, es dable concluir que en el procedimiento de contradicción de criterios no es menester que las posturas encontradas sean las que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutivos, puesto que en las condiciones marginales o añadidos de "a mayor abundamiento" pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales y sean la posición pública, que un cierto tribunal adopta frente a ciertos problemas jurídicos que, presumiblemente, respetará en lo futuro.

50. En ese sentido, de acuerdo a lo resuelto por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, se advierte que la *ratio decidendi* en los criterios en contienda versó específicamente respecto a un tema, como a continuación se precisa.

<sup>16</sup> Con registro digital 174764, Novena época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIV, julio de 2006, página 12.



Tribunal Colegiado de Circuito	Números de expediente	Sentidos de las ejecutorias denunciadas	Consideraciones que constituyen la <i>ratio decidendi</i> de las sentencias en controversia
1) Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la D é c i m a Región, con sede en Saltillo, Coahuila.	Amparo en Revisión (auxiliar) 107/2022	Confirma y sobresee.	<p>Señaló que el veintiuno de marzo de dos mil veinte, se publicó en el Anexo de Periódico Oficial del Estado de Chihuahua la Ley de Transporte de ese Estado, por lo que el decreto que contiene las normas reclamadas entró en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico de referencia, esto es, el veintidós de marzo de dos mil veinte.</p> <p>Por su parte, indicó que el artículo quinto transitorio, dispone que las autorizaciones, concesiones, licencias y permisos otorgados durante la vigencia de la ley que se abroga, continuarían operando en el plazo otorgado, siempre y cuando se cumplan los requisitos y condiciones de organización y funcionamiento previsto en ese decreto; para ello, los titulares de las autorizaciones, concesiones, licencias y permisos, en el plazo no mayor de doce meses a partir de la entrada en vigor, tendrían que adecuarse a las disposiciones de la nueva ley.</p> <p>Que si bien la parte quejosa justificó ubicarse en el supuesto de las disposiciones legales reclamadas, al ofrecer copia certificada del acuerdo 184.DJT.783/2009, relativo a la concesión 1812005097, de diecinueve de octubre de dos mil nueve, de la que se obtiene que en esa fecha se le autorizó para proporcionar el Servicio Público de Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, con vigencia hasta el diecinueve de octubre de dos mil veinticuatro, necesariamente se requiere que la quejosa sufra un agravio personal y directo en su interés jurídicamente tutelado, lo que acontecería</p>





en caso de acreditar que derivado del incumplimiento de los requisitos y condiciones de organización y funcionamiento previstos en el artículo quinto transitorio del decreto reclamado, se afectó a la concesión otorgada durante la vigencia de la ley abrogada, circunstancia que le legitimaría para reclamar las disposiciones legales.

Por lo que, refirió que en la fecha en que se promovió el juicio de amparo (diecisiete de septiembre de dos mil veinte) las disposiciones legales reclamadas carecían de vigencia, pues de conformidad con el artículo quinto transitorio, las autorizaciones, concesiones, licencias y permisos preexistentes a la nueva Ley de Transporte, continuarían operando por el plazo que fueron otorgados, siempre que se cumpliera con los requisitos y las condiciones de organización y funcionamiento establecidos en el decreto reclamado, concediéndose al titular el plazo de doce meses para adecuarse a las disposiciones de esa ley, contado a partir de la entrada en vigor de ese decreto (*vacatio legis*), razón por la cual los artículos reclamados carecían de vigencia, ya que es clara la postergación de la obligatoriedad prevista, de manera que no afectaba el estatus que le otorgó la anterior legislación.

De ese modo, insistió que la postergación de la vigencia de las disposiciones legales reclamadas (doce meses a partir del veintidós de marzo de dos mil veinte, en que entró en vigor) transcurría a la fecha de presentación de la demanda (diecisiete de septiembre de dos mil veinte), por ende, la carencia de interés jurídico de la accionante para impugnarla mientras no concluyera ese periodo, es decir, se contempló a favor de la peticionaria una especie de "*vacatio legis*".



			<p>Mencionó que la jurisprudencia identificada con la clave 2a./J. 81/95, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. <i>VACATIO LEGIS</i>. CARENIA DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR UNA LEY DURANTE ESE PERIODO.", de su contenido se pone de manifiesto que derivó de un asunto similar, al establecer que para la iniciación de la vigencia de una disposición, existe el periodo que la doctrina denomina "<i>vacatio legis</i>", es improcedente la acción de amparo por falta de interés jurídico, toda vez que carece de vigencia sin que pueda obligarse a los particulares a cumplirla.</p>
2) Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito	Amparo en revisión 198/2021	Modifica, sobresee y niega	<p>El artículo quinto transitorio del decreto por el que se expidió la nueva Ley de Transporte, no condiciona la vigencia del ordenamiento reclamado al transcurso de los doce meses establecidos, sino que el plazo previsto tiene como finalidad que los titulares de concesiones vinculados al reglamento, cumplan con las disposiciones y realicen las adecuaciones que requieran para ello, como se advierte de su contenido.</p> <p>Indicó que el numeral transitorio quinto del referido decreto, establece que las autorizaciones, concesiones, licencias y permisos otorgados durante la vigencia de la Ley que se abroga, continuarán operando por el plazo que fueron otorgados, siempre y cuando se cumplan los requisitos y condiciones de organización y funcionamiento previstos en el nuevo decreto; asimismo, prevé que para dichos efectos las personas titulares de autorizaciones, concesiones, licencias y permisos, en un plazo que no exceda de doce meses contados a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, deberán adecuarse a las disposiciones de esa Ley.</p> <p>Corroboró lo anterior con el contenido del artículo primero transitorio del decreto LXVI/</p>



		<p>EXLEY/0708/2020 II.P.O que contiene la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua, en el cual se establece que entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado; asimismo, sostiene que las disposiciones aplicables a nuevas atribuciones otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en materia de transporte y el artículo segundo del decreto referido, entrará en vigor noventa días naturales posteriores al día de su publicación en el periódico oficial aludido, lo cual aconteció el veintiuno de marzo de dos mil veinte.</p> <p>Concluyó que del contenido de esos preceptos se tiene que las disposiciones transitorias del decreto reclamado entraron en vigor a partir del veintidós de marzo de dos mil veinte, toda vez que así lo dispone expresamente el artículo primero transitorio del mismo, además, del contenido del artículo quinto transitorio del cual se desprende la obligación que tienen los titulares de concesiones o permisos de adecuarse a las nuevas disposiciones y requisitos que contempla la nueva ley en el período de doce meses a partir de la entrada en vigor del Decreto (veintidós de marzo de dos mil veinte).</p> <p>La parte quejosa adjuntó a su escrito de demanda la documental consistente en la copia certificada de la revalidación de la concesión con número 1812004570 con vigencia de quince años a partir del diecinueve de octubre de dos mil nueve, para prestar el servicio público de transporte colectivo urbano a su favor, con lo que acreditó ser concesionaria del servicio público de transporte y, por ende, con el interés jurídico necesario para acudir al juicio de amparo.</p> <p>Por tanto, manifestó, que si la demanda de amparo se presentó el diez de septiembre de dos mil veinte, era evidente que las</p>
--	--	--



disposiciones reglamentarias que prevén las obligaciones que la quejosa afirma, contravienen disposiciones constitucionales y la constreñían a su cumplimiento.

De ese modo, consideró que resultaba válido estimar que algunas de las normas que fueron señaladas como acto reclamado en el juicio de amparo de origen, causan un perjuicio contra la parte quejosa en forma automática e incondicionada al inicio de su vigencia, ya que le imponen una carga en la que se ubica por el simple hecho de ser prestadora del servicio de transporte público, pues así lo establece el artículo quinto transitorio del decreto impugnado, al exigir a quienes sean titulares de concesiones, licencias y permisos otorgados durante la vigencia de la ley que se abroga, se adecúen a los requisitos y condiciones de organización y funcionamiento previstos en el decreto en un plazo de doce meses contados a partir de la entrada en vigor de dicho decreto y que podrán ser sancionados pasados los lapsos ahí establecidos, lo cual es distinto a que sus disposiciones se encuentren en un período de *vacatio legis*, es decir, durante un lapso comprendido entre la publicación de una norma y su entrada en vigor, pues sus disposiciones cobraron vigencia el veintidós de marzo de dos mil veinte.

Por lo que resultan inaplicables las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, invocadas en la sentencia recurrida, en las que se pretendía sustentar la falta de interés jurídico, pues en ellas se establece con toda claridad, que durante el período de *vacatio legis*, los gobernados no pueden instar el juicio de amparo, al carecer de interés jurídico, dado que al no encontrarse vigente la norma general que se pretenda combatir, no puede obligar a los particulares a su cumplimiento, lo cual es una hipótesis diversa al caso.



**51. Séptimo.—Vigencia de los criterios contendientes.** Como se mencionó en los antecedentes del presente asunto, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con sede en Saltillo, Coahuila Cuarto, no rindió el informe correspondiente respecto del amparo en revisión 107/2022 (cuaderno auxiliar 729/2022); sin embargo, se tiene por vigente el criterio en contienda y se procede a continuar con el estudio de los restantes aspectos que envuelve la presente contradicción.

**52. Precisión del tema o temas de la presente contradicción.** Previo a analizar el fondo de la presente contradicción, se destaca que si bien en el acuerdo inicial se estableció que el tema sobre el que versaría la presente contradicción consistiría en: determinar si el artículo quinto transitorio del decreto por el que se expide la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua causa perjuicio de forma inmediata al imponer una carga a los titulares de concesión vigentes, no menos cierto lo es que en las resoluciones que se emiten en este tipo de asuntos, en uso del ejercicio pleno de la facultad amplia de análisis jurídico conferida a este Pleno Regional, en sentencia se puede delimitar nuevamente el tema o tópicos a dilucidar.

**53.** Lo anterior, porque es hasta que se lleva a cabo el análisis exhaustivo del contenido de las ejecutorias que se puede conocer con precisión la *ratio decidendi* de cada criterio en controversia; de ahí que es hasta este momento que, en caso de existir divergencia con el tema establecido en el auto inicial previamente, se puede delimitar de nueva cuenta el tópico o tópicos sobre los cuales se emitirá el pronunciamiento respectivo, máxime que al tratarse de una determinación de carácter provisional no causan estado y, por ende, no vinculan a este Pleno Regional a resolver la contradicción que nos ocupa conforme al referido tema, sino conforme a los temas que se fijen una vez analizadas las consideraciones de cada órgano jurisdiccional.

**54.** En el caso, se visualiza que el punto de disenso entre los razonamientos efectivamente sustentados por los tribunales colegiados de Circuito no consisten específicamente en el tema previamente enunciado y ciertamente se alejan de lo preestablecido en el auto provisional de presidencia, sin llegar al extremo de ser una oposición total a lo ahí asentado, por tanto con base en la *ratio decidendi* que rige los criterios en controversia previamente precisada, se especifica que el tema a dilucidar entre los órganos colegiados de circuito es el siguiente:



**55.** Determinar si el artículo quinto transitorio del decreto por el que se expidió la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua publicado el veintiuno de marzo de dos mil veinte, establece una *vacatio legis*, y si causa perjuicio a los titulares de concesiones desde que entra en vigor o si está condicionado a que transcurra el plazo de los doce meses para que cumplan con la obligación de adecuarse a las nuevas disposiciones de la ley.

**56. Octavo.—Existencia o inexistencia de la contradicción de criterios.**

A efecto de verificar la existencia o no de la contradicción de criterios, resulta conveniente precisar que sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se configura cuando los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos implicados en la denuncia, examinan temas jurídicos esencialmente iguales, incluso cuando parten de aspectos fácticos distintos, frente a los cuales adoptan posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones contenidos en las sentencias respectivas.

**57.** Dicho criterio está reflejado en la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital 164120, de título: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Jurisprudencia P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXII, de agosto de 2010, página 7 de título y contenido siguientes:

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



58. Igualmente, ilustra a este Pleno Regional, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de la Primera Sala del Alto Tribunal, con registro digital 165077, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."<sup>18</sup>

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."

<sup>18</sup> Jurisprudencia 1a./J. 22/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXI, marzo de 2010, página 122 de título y contenido siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión



**59.** Conforme a las jurisprudencias reproducidas, para que exista la contradicción de criterios es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

- a) Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,
- b) Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

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

**61.** Así, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que pre-

---

jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."





valezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

**62.** Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."<sup>19</sup>

**63.** Incluso, también es de tomarse en cuenta que para resolver las contradicciones de criterios cuya finalidad es unificarlos en aras de la seguridad jurídica, no es viable que únicamente los criterios opuestos sean los que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutivos, pues en las condiciones marginales o añadidos de "a mayor abundamiento" pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales y sean la posición que un Tribunal Colegiado de Circuito adopta frente a ciertos problemas jurídicos que, presumiblemente, sostendrá en lo futuro.

**64.** Consideraciones que tienen sustento en la tesis aislada del Pleno del Alto Tribunal de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA."<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Tesis 2a./J. 94/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, Noviembre de 2000, página 319, registro digital 190917.

<sup>20</sup> Registro digital: 174764; Instancia: Pleno; Novena Época; Materias(s): Común; Tesis: P. XLIX/2006; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV, Julio de 2006, página 12; Tipo: Aislada:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA. El procedimiento de fijación de jurisprudencia firme vía contradicción de tesis tiene una finalidad clara y esencial: unificar criterios en aras de la seguridad jurídica. Así, para uniformar la interpretación del orden jurídico nacional son de tomarse en cuenta todos los razonamientos vertidos por los órganos jurisdiccionales contendientes a lo largo de la parte considerativa de sus sentencias, sean constitutivos de la decisión final –el o los puntos resolutivos– o resulten añadidos prescindibles, vinculados indirecta o marginalmente con



**65.** Señalado lo anterior, tomando en consideración los criterios contendientes, corresponde verificar su existencia.

**66. Noveno.—Existencia de la contradicción de criterios.** Conforme a la *ratio decidendi* de los criterios previamente precisada, sí existe contradicción entre los sustentados por el Segundo y Primer Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, este último auxiliado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, al resolver los amparos en revisión administrativo 198/2021 y 107/2022 (cuaderno auxiliar 729/2022), respectivamente.

**67.** Lo anterior, porque el primer requisito enunciado consistente en el ejercicio interpretativo y arbitrio judicial, se encuentra satisfecho, en tanto que los Tribunales Colegiados de Circuito al resolver los amparos en revisión se pronunciaron respecto a que si el artículo quinto transitorio de la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua establece o no una *vacatio legis*, y si causa perjuicio desde su entrada en vigor o su obligatoriedad se encuentra condicionada a que trascurren los doce meses que contempla para adecuarse a las nuevas disposiciones de la ley.

**68.** En cuanto al segundo requisito consistente en el punto de disenso y diferendo de criterios interpretativos, se advierte la contraposición entre los criterios de los tribunales contendientes, porque llegaron a posiciones encontradas,

---

la cuestión concreta que debe decidirse, pues en ambos casos se está frente a la posición que asume un órgano jurisdiccional ante determinada cuestión jurídica y de la que cabe presumir que seguirá sosteniendo en el futuro. En efecto, en el procedimiento de contradicción de tesis no se decide si una sentencia es congruente con las pretensiones de las partes ni si en la relación entre sus consideraciones y la decisión final hubo exceso o defecto, pues no es un recurso, sino que su función es unificar la interpretación jurídica a fin de eliminar la coexistencia de opiniones diferentes respecto de la forma en la que debe interpretarse o aplicarse una norma legal, y obtener un solo criterio válido, pues su teleología es garantizar la seguridad jurídica. En congruencia con lo anterior, se concluye que para satisfacer esa finalidad, en el procedimiento de contradicción de tesis no es menester que los criterios opuestos sean los que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutivos, pues en las condiciones marginales o añadidos de 'a mayor abundamiento' pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales y sean la posición que un Tribunal Colegiado de Circuito adopta frente a ciertos problemas jurídicos que, presumiblemente, sostendrá en lo futuro."



ya que los órganos colegiados se pronunciaron respecto al tema previamente mencionado, a saber:

**69.** Determinar si el artículo quinto transitorio del decreto por el que se expidió la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua publicado el veintiuno de marzo de dos mil veinte, establece o no una *vacatio legis*, y si causa perjuicio a los titulares de concesiones desde que entra en vigor o si está condicionado a que transcurra el plazo de los doce meses para que cumplan con la obligación de adecuarse a las nuevas disposiciones de la ley.

**70.** Lo anterior, ya que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito auxiliado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, estimó que el artículo referido al señalar que en el plazo de doce meses contados a partir de la entrada en vigor del decreto las personas titulares de las autorizaciones, concesiones, licencias y permisos deberán adecuarse a las disposiciones de la nueva ley, no genera un perjuicio de forma inmediata, ya que las obligaciones de hacer y no hacer que impone la ley surgen de forma condicionada, esto es, hasta que transcurra esa temporalidad para ajustarse a los requisitos que ésta prevé, lo que consideró como periodo de *vacatio legis*.

**71.** Mientras que el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito sostuvo que el artículo quinto transitorio señalado no condiciona la vigencia del ordenamiento reclamado al transcurso de los doce meses que éste contempla para que las personas titulares de concesiones, permisos y licencias se adecuen a esa normatividad, sino que ese plazo tiene como finalidad que los titulares de las concesiones vinculados al reglamento cumplan con las disposiciones y realicen las adecuaciones que ésta señala y que podrán ser sancionados si no lo hacen desde que entra en vigor; de ahí que las disposiciones no se encontraban en un periodo de *vacatio legis* porque la ley sí estipuló a partir de qué fecha entraría en vigor y cuando se promovió la demanda de amparo ésta ya se encontraba vigente, por lo que causa perjuicio desde ese momento.

**72.** En consecuencia, es existente la contradicción de criterios entre los sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa



del Decimoséptimo Circuito auxiliado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región al resolver el amparo en revisión administrativo 107/2022 y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito al resolver el amparo en revisión 198/2021.

**73.** Sentado lo anterior, importa mencionar que no es tema de la presente contradicción de criterios lo relativo a los artículos 30, 37, 41, 77, 83, 85, 87 párrafo segundo, 91, 98 en sus fracciones IV, IX, X, XV, y XXIX, y 120 de la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua, también reclamados por las quejas en las demandas de amparo de origen, porque ambos tribunales se pronunciaron en sentido contrario únicamente respecto del artículo quinto transitorio referido, y a partir de esa conclusión, fue que uno de ellos si se pronunció respecto de los restantes artículos reclamados y el otro no.

**74.** En efecto, como se puede apreciar de los antecedentes previamente narrados, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región no hizo pronunciamiento alguno respecto de esas normas, habida cuenta que no las analizó en lo individual, dado que su estudio lo hizo a partir del artículo quinto transitorio mencionado, al señalar que la postergación de la vigencia de las disposiciones legales reclamadas (doce meses a partir del veintidós de marzo de dos mil veinte, en que entró en vigor) transcurría a la fecha de presentación de la demanda (diecisiete de septiembre de dos mil veinte) y, por ende, la persona quejosa carecía de interés jurídico para impugnarla mientras no concluyera ese periodo; es decir, se contempló a favor de la peticionaria una especie de *vacatio legis* al estar transcurriendo el periodo otorgado en el artículo quinto transitorio para adecuarse a las disposiciones de la nueva ley.

**75.** A partir de lo anterior, concluyó que no se generaba un perjuicio de manera inmediata, en tanto que se requería de un acto concreto de aplicación que afectara la esfera jurídica de la quejosa que le impidiera operar la concesión bajo la vigencia que le fue concedida; de ahí que las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley reclamada en relación con el artículo quinto transitorio, no surgen en forma automática con la entrada en vigor, sino que es de manera condicionada, esto es, hasta que transcurra el plazo de doce meses para ajustarse a los requisitos que prevé, de lo que surge la naturaleza heteroaplicativa; razones por las que determinó sobreseer en el juicio.



**76.** Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito determinó que las disposiciones transitorias del decreto reclamado entraron en vigor a partir del veintidós de marzo de dos mil veinte, toda vez que así lo dispone expresamente su artículo primero transitorio, además, del contenido del artículo quinto transitorio del cual se desprende la obligación que tienen los titulares de concesiones o permisos de adecuarse a las nuevas disposiciones y requisitos que contempla la nueva ley en el período de doce meses a partir de la entrada en vigor del Decreto.

**77.** De ese modo, señaló que resultaba válido estimar que algunas de las normas que fueron señaladas como acto reclamado en el juicio de amparo de origen, causan un perjuicio contra la parte quejosa en forma automática e incondicionada al inicio de su vigencia, ya que le imponen una carga en la que se ubica por el simple hecho de ser prestadora del servicio de transporte público, pues así lo establece el artículo quinto transitorio del decreto impugnado, al exigir a quienes sean titulares de concesiones, licencias y permisos otorgados durante la vigencia de la ley que se abroga, se adecúen a los requisitos y condiciones de organización y funcionamiento previstos en el decreto en un plazo de doce meses contados a partir de la entrada en vigor de dicho decreto y que podrán ser sancionados pasados los lapsos ahí establecidos, lo cual es distinto a que sus disposiciones se encuentren en un período de *vacatio legis*; es decir, durante un lapso comprendido entre la publicación de una norma y su entrada en vigor, puesto que sus disposiciones cobraron vigencia el veintidós de marzo de dos mil veinte, de suerte que el artículo quinto transitorio no contempla un periodo de *vacatio legis*.

**78.** Por lo anterior, declaró fundados los agravios y procedió al estudio de los conceptos de violación formulados por la parte quejosa, primero, respecto de los artículos 77, primer párrafo, 83, 85, párrafo segundo, 91, 98, fracciones IV, IX, X XV, XIX y 120, de la Ley de Transporte para el Estado de Chihuahua y sobreseyó en el juicio, al señalar que eran de naturaleza heteroaplicativa en tanto que se requiere de un acto de aplicación para que generen un perjuicio en la esfera jurídica de la parte quejosa; después, analizó los conceptos de violación formulados en contra de los artículos quinto transitorio, 30, 37 y 41 de la referida ley al considerar que causan perjuicio desde su sola entrada en vigor y los declaró inoperantes e infundados, por lo que decidió negar la protección constitucional.



**79.** En esos términos, es claro que el punto de contradicción entre los criterios sustentados por los referidos órganos jurisdiccionales radicó en determinar si el artículo quinto transitorio de la ley en comento establece una *vacatio legis* y, a partir de ahí, definir si desde que entró en vigor causa un perjuicio en la esfera jurídica de los concesionarios, o si ello ocurría una vez transcurridos los doce meses que ese artículo contempló para que se adecuaran a las nuevas disposiciones, que es el tema por el que se pronunciaron ambos colegiados.

**80. Décimo.—Estudio.** En principio para dilucidar el tema planteado en esta contradicción es importante mencionar que el estudio se hará a partir de la definición de lo que se entiende por *vacatio legis*, porque los tribunales colegiados sustentaron sus posturas a partir de la interpretación que realizaron de esa figura jurídica, lo que los llevó a emitir criterios antagónicos respecto de los asuntos sometidos a su consideración.

**81.** Explicado lo anterior, se determinará si el artículo quinto transitorio de la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua contempla un periodo de *vacatio legis*; y, definido esto, se establecerá si desde su entrada en vigor causa un perjuicio en la esfera jurídica de los concesionarios o si esa afectación está condicionada a que transcurra el plazo de doce meses que contempla el referido artículo para adecuarse a las nuevas disposiciones

**82.** Bien, de acuerdo con la doctrina el Proceso Legislativo "*es el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes*".<sup>21</sup>

**83.** Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que el Proceso Legislativo es el mecanismo de creación de la norma general, para satisfacer y atender las necesidades que requiere ciertas formas de regulación, que para poner en marcha dicha maquinaria se necesita de la iniciativa de leyes o decretos.

<sup>21</sup> García Máynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, Pág. 52.



**84.** Es la actividad encaminada a la elaboración de las leyes a partir de las siguientes fases: Iniciativa, Aprobación, Sanción, Publicación e Iniciación de la vigencia.<sup>22</sup>

**85.** Como se puede apreciar, el Proceso Legislativo es el procedimiento o mecanismo por medio del cual se crean o modifican las leyes de observancia en general y para poner en marcha esta maquinaria, se necesita una iniciativa o decreto.

**86.** Dicho procedimiento se encuentra regulado en los artículos 71 y 72 constitucionales,<sup>23</sup> el primero se refiere, en esencia, a uno de los actos que constituyen

<sup>22</sup> Flores Gómez González Fernando, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, Porrúa. Pág. 51.

<sup>23</sup> Art. 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

"I. Al Presidente de la República;

"II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

"III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y

"IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

"La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

"El día de la apertura de cada período ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en períodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

"No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución."

Art. 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

"A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

"B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.



el procedimiento legislativo: la iniciativa, a través del cual se inicia el procedimiento de formación o creación de leyes o decretos.

"C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta., (sic) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

"Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

"D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

"E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

"F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

"G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

"H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

"I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

"I (SIC). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

"Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."





**87.** Por su parte, el artículo 72 determina el procedimiento para creación de las leyes o decretos a cargo del Congreso, es decir, la función legislativa. A través de sus incisos se verifica a quienes compete realizar el procedimiento de formación de leyes o decretos, los actos y los casos de suspensión del mismo, el quórum de votación, la facultad del ejecutivo para ejercer el derecho de veto sobre la ley, así como sus excepciones. También regula las etapas del proceso legislativo que son: Iniciativa, Discusión, Aprobación, Expedición, Sanción, Promulgación, Publicación e Inicio de vigencia.

**88.** Ahora, en lo que interesa para resolver el tema de contradicción, es necesario centrarnos en la última de las etapas anteriormente nombradas: Inicio de vigencia.

**89.** La vigencia de las leyes o decretos, como la de todo el ordenamiento jurídico de carácter general, es su calidad obligatoria y a la vez, el tiempo en que se encuentran en vigor y son por lo mismo aplicables y exigibles. Se trata en realidad de la validez de las normas en el tiempo, la cual se rige por algunos principios fundamentales. En primer término, la vigencia de la ley, que implica el momento desde el cual es exigible, está constreñida al principio universal de derecho de que las normas jurídicas rigen para el futuro, lo cual hace muy importante la determinación de inicio de la vigencia de las leyes y decretos.

**90.** En segundo orden, como consecuencia del primer principio, a los ordenamientos jurídicos no puede dárseles efecto retroactivo en perjuicio de las personas, lo que *a contrario sensu* significa la aceptación de la retroactividad si ésta beneficia a los destinatarios de la norma. La tercera regla o principio en materia de vigencia consiste en que las propias normas regulan su validez temporal, es decir, el cuerpo de una ley determina el momento en que inicia su vigencia. Si esto no fuere así, existen otras normas jurídicas ya vigentes que prevén todo lo concerniente a la vigencia de las leyes.

**91.** En ese sentido, la iniciación de la vigencia de la ley ocurre en un momento posterior a su publicación, o simultáneamente con ésta, si el propio ordenamiento así lo determina, lo que tiene sustento en los artículos 3, 4 y 5 del



Código Civil Federal,<sup>24</sup> así como en el 14<sup>25</sup> constitucional que establece el principio de la no retroactividad como garantía del gobernado.

**92.** Hasta aquí, es importante mencionar que, en efecto, la normatividad anterior da cuenta del proceso legislativo en materia federal, como ejemplo para el proceso de creación de normas en materia local, pero también hay que tener muy claro que no es un modelo a seguir, porque las Entidades Federativas cuentan con plena autonomía para establecer como deberá llevarse a cabo ese proceso, tal es el caso de la ley que nos ocupa, razón por la cual es necesario acudir a lo que establece la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

**93.** El artículo 68<sup>26</sup> estatuye que a las personas a las que les corresponde ejercer el derecho de iniciar leyes y decretos es a los Diputados, Gobernador, Tri-

<sup>24</sup> "ARTICULO 3o. Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. "En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad."

"ARTICULO 4o. Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior."

"ARTICULO 5o. A ninguna ley ni disposición gubernativa se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

<sup>25</sup> "Art. 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. ..."

<sup>26</sup> "Art. 68. El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

"I. A los Diputados.

"II. Al Gobernador.

"(REFORMADA, P.O. 9 DE DICIEMBRE DE 2015)

"III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos concernientes al ramo de justicia.

"(REFORMADA, P.O. 12 DE MAYO DE 2001)

"IV. A los ayuntamientos, en lo que se relacione con asuntos del gobierno municipal.

"(REFORMADA, P.O. 9 DE DICIEMBRE DE 2015)

"V. Al Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, en materia de acceso a la información pública y de protección de datos personales, por conducto del Comisionado Presidente, previo acuerdo del Consejo General.

"(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 3 DE MAYO DE 2017)

"VI. Al Gobernador electo, una vez que adquiera oficialmente ese carácter y haya sido

"VII. A la ciudadanía chihuahuense, en los términos previstos en la Ley.

"(N. DE E. PERTENECE A LA FRACCIÓN VII) (ADICIONADO, P.O. 3 DE MAYO DE 2017)

"Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción, deberán ser dictaminadas a más tardar en el siguiente período de sesiones ordinarias a aquel en que se reciban.



bunal Superior de Justicia, Ayuntamientos, Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, ciudadanos, Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y a la persona titular de la Fiscalía Anticorrupción, esta etapa es la de iniciativa.

**94.** Por su parte, el artículo 53<sup>27</sup> refiere que una vez señalado el día para la discusión de iniciativas presentadas por las personas antes mencionadas, se les dará aviso con anticipación para que puedan intervenir en la discusión, concediéndoseles el uso de la palabra de igual modo que a los diputados, pero sin derecho a votar, en el siguiente orden: I el Ejecutivo por sí o por quien designe, de conformidad con la materia de que se trate; II el Tribunal Superior de Justicia, por

(ADICIONADA, P.O. 19 DE FEBRERO DE 2020)

"VIII. Al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, respecto a los ordenamientos que rigen su organización, estructura y funcionamiento.

"(ADICIONADA, P.O. 1 DE FEBRERO DE 2020)

"IX. A la persona titular de la Fiscalía Anticorrupción, en asuntos concernientes a su ámbito de competencia.

"(ADICIONADO, P.O. 9 DE DICIEMBRE DE 2015)

"El Gobernador del Estado podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente en la apertura de cada período ordinario de sesiones, o bien, señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en períodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen.

"(ADICIONADO, P.O. 9 DE DICIEMBRE DE 2015)

"Cada una de las iniciativas, en un plazo máximo de cuarenta y cinco días naturales, después de presentadas o señaladas como preferente, deberán ser dictaminadas por la Comisión correspondiente y resueltas por el Pleno.

"(ADICIONADO, P.O. 9 DE DICIEMBRE DE 2015)

"Si las iniciativas no fueren atendidas en dicho plazo, la Junta de Coordinación Política procederá a ponerlas a consideración del Pleno en la sesión posterior al haberse vencido aquel, para que, sin mayor trámite, se resuelvan en sus términos."

<sup>27</sup> "Art. 53. Señalado el día para la discusión de iniciativas presentadas por el Ejecutivo, por el Tribunal Superior de Justicia, por algún ayuntamiento, por el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, o por chihuahuenses en ejercicio del derecho establecido por la fracción V del artículo 68, se les dará aviso con anticipación para que puedan intervenir en la discusión, concediéndoseles el uso de la palabra de igual modo que a los diputados, pero sin derecho a votar, de la siguiente manera:

"I. El Ejecutivo por sí o por quien designe, de conformidad con la materia de que se trate.

"II. El Tribunal Superior de Justicia, por un Magistrado.

"III. El Ayuntamiento, por un representante del mismo.

"IV. El Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, por el Comisionado Presidente o por quien designe.

"V. Un representante de los chihuahuenses que hayan presentado la correspondiente iniciativa."



un Magistrado; III el Ayuntamiento, por un representante del mismo; IV el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, por el Comisionado Presidente o por quien designe; y, V un representante de los chihuahuenses que hayan presentado la correspondiente iniciativa.

**95.** En lo relativo a la etapa de aprobación, los artículos 50, 57 y 69<sup>28</sup> señalan que para la discusión y votación de todo proyecto de ley o decreto, será necesaria la presencia de más de la mitad del número total de diputados que integren la Legislatura correspondiente; todas las resoluciones del Congreso del Estado tendrán el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa de ley o de decreto ante el Congreso de la Unión las cuales deberán suscribirse por el presidente y secretarios; y, para que un proyecto tenga carácter de ley o de decreto, tiene que ser aprobado por el Congreso y promulgado por el Ejecutivo. La aprobación deberá expresarse en votación nominal de más de la mitad del número de diputados presentes que integren el quórum de dicha Legislatura, lo que también aplica para aquellas iniciativas de ley o decreto que se presenten ante el Congreso de la Unión.

**96.** Los artículos 70 y 71<sup>29</sup> hacen referencia a la etapa de sanción, puesto que se estatuye la facultad del Gobernador para formular observaciones a algún

<sup>28</sup> "Art. 50. Para la discusión y votación de todo proyecto de ley o decreto, se requiere la presencia de más de la mitad del número total de diputados que integren la Legislatura."

"Art. 57. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa de ley o de decreto ante el Congreso de la Unión, las que serán suscritas por el presidente y secretarios."

"Art. 69. Para que un proyecto tenga carácter de ley o de decreto, se requiere que sea aprobado por el Congreso y promulgado por el Ejecutivo. La aprobación deberá expresarse en votación nominal de más de la mitad del número de diputados presentes que integren el quórum a que se refiere el artículo 50.

"Igual votación requerirán los acuerdos y las iniciativas de ley o de decreto que se presenten ante el Congreso de la Unión."

<sup>29</sup> "Art. 70. El Gobernador podrá, cuando estime conveniente, hacer observaciones a algún proyecto de ley o de decreto, suspender su promulgación y devolverlo con ellas dentro de los treinta días naturales, siguientes a aquel en que lo reciba. Si durante ese lapso se hubiere clausurado el período de sesiones la devolución se hará a la Diputación Permanente."

"Art. 71. El proyecto de ley o de decreto devuelto al Congreso con observaciones deberá ser discutido de nuevo en cuanto a éstas, previo dictamen de la comisión respectiva, y si fuere confirmado por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, o modificado de conformidad con las observaciones hechas, volverá al Gobernador, quien deberá promulgarlo y publicarlo sin más trámite."



proyecto de ley o de decreto, suspender su promulgación y devolverlo con ellas dentro de los treinta días naturales siguientes a aquel en que lo reciba.

**97.** En sintonía con lo anterior, el proyecto de ley o de decreto que sea devuelto al Congreso con observaciones deberá ser discutido de nuevo en cuanto a éstas, previo dictamen de la comisión respectiva, y si fuere confirmado por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, o modificado de conformidad con las observaciones hechas, volverá al Gobernador, quien deberá promulgarlo y publicarlo sin más trámite.

**98.** En relación con la etapa de publicación, los artículos 74 y 93, fracción II, señalan que cuando se hubiese vencido el plazo que el Gobernador tiene para formular observaciones, el decreto o ley de que se trate será considerado promulgado, y por aprobación del Pleno Legislativo se podrá ordenar su publicación en el Periódico Oficial del Estado, siempre que el Ejecutivo no lo haga dentro de los diez días siguientes a ese vencimiento.

**99.** La facultad y obligación de promulgar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado recae en el titular del Poder Ejecutivo del Estado, la cual, en principio, se hará en el Periódico Oficial del Estado, a menos que la Legislatura acuerde que la publicación se realice por medio de carteles que se fijen en los parajes públicos de las municipalidades o bien por bando solemne.

**100** Finalmente, el artículo 78<sup>30</sup> menciona que las leyes, decretos, reglamentos y otras disposiciones de observancia general obligan a sus destinatarios a partir del día en que en estas se establezca; o en su caso, al día siguiente de su publicación en el periódico oficial de la Entidad, lo que corresponde a la etapa de: Inicio de vigencia.

**101.** En ese contexto, se tiene que el proceso legislativo relativo al estado de Chihuahua tiene diferencias sustanciales con el del ámbito federal, sobre todo

<sup>30</sup> "Art. 78. Las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de observancia general obligan a partir del día que en las mismas se fije; en su defecto, al día siguiente de su publicación en el periódico oficial del Estado."



para establecer el inicio de vigencia de las leyes locales, que es el tema que nos interesa dilucidar en esta contradicción de criterios.

**102.** Delimitado lo anterior, lo que sigue es traer a colación el concepto de la figura jurídica *vacatio legis*. Al respecto, se tiene que todo dispositivo legal debe pretender que, con anterioridad a la adquisición por su parte de la fuerza obligatoria de ella inherente, su contenido sea conocido por todos los sujetos a quienes va dirigida, a efecto de que dichas personas estén en condiciones de poder cumplir sus mandamientos, incluso también es de mencionar que esa obligatoriedad y vinculación pudiera actualizarse en terceros.

**103.** El autor García Máynez coincide en señalar que la *vacatio legis* es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto están en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo, también entiende a la *vacatio legis* como el lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor.<sup>31</sup>

**104.** En resumen, la *vacatio legis* es simplemente el espacio existente entre la publicación de una ley y el inicio de vigencia de ésta para que tenga carácter de obligatoriedad o el término durante el cual quienes deben cumplir la ley puedan enterarse de su contenido y obedecerla consecuentemente.

**105.** Sentado lo anterior, en cuanto al tema que ocupa la atención de este Pleno Regional, se tiene que la disposición transitoria contenida en el primero y segundo párrafos del artículo quinto transitorio de la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua, establece lo siguiente:

"ARTÍCULO QUINTO. Las Autorizaciones, Concesiones, Licencias y Permisos otorgados durante la vigencia de la Ley que se abroga, continuarán operando por el plazo que fueron otorgados, siempre y cuando se cumpla con los requisitos y las condiciones de organización y funcionamiento previstos en el presente Decreto.

<sup>31</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 2000, págs. 169-175.



"Para los efectos del párrafo anterior, las personas titulares de las autorizaciones, concesiones, licencias y permisos, en un plazo que no exceda de doce meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán adecuarse a las disposiciones de esta Ley."

**106.** De la intelección a ese artículo se tiene que establece que las autorizaciones, concesiones, licencias y permisos otorgados durante la vigencia de la Ley que se abroga, continuarán operando por el plazo que fueron otorgados, siempre y cuando se cumpla con los requisitos y las condiciones de organización y funcionamiento previstos en ese Decreto.

**107.** Para los efectos del párrafo anterior, las personas titulares de las autorizaciones, concesiones, licencias y permisos, en un plazo que no exceda de doce meses contados a partir de la entrada en vigor del ese Decreto, deberán adecuarse a las disposiciones de la referida Ley.

**108.** Ahora, dado que en una parte del tema a dilucidar en esta contradicción de criterios consiste en determinar si el artículo quinto transitorio referido de la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua establece una *vacatio legis*, porque uno de los tribunales colegiados contendientes consideró que sí; mientras que el otro señaló que no, la argumentación se centrará en lo que establece esa disposición.

**109.** Bien, como ya se explicó anteriormente, la figura jurídica de la *vacatio legis* debe entenderse como el espacio existente entre la publicación de una ley y el inicio de vigencia de ésta para que tenga carácter de obligatoriedad o el término durante el cual quienes deben cumplir la ley puedan enterarse de su contenido y obedecerla consecuentemente.

**110.** En esa lógica, tenemos en principio que para que una norma cause perjuicio a los gobernados, debe estar vigente, porque es en ese momento que adquiere fuerza obligatoria para las personas a las que se encuentre dirigida, lo que también incluye a terceros vinculados, porque si no lo está, es claro que no puede afectar la esfera de derechos de los gobernados al carecer de fuerza vinculante para su debido cumplimiento.



**111.** En el caso, veamos si la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua estableció a partir de cuándo entraría en vigor o si su vigencia estaría sujeta al plazo de doce meses que contempla el artículo quinto transitorio para que adquiriera obligatoriedad para los sujetos a quienes va dirigida, cuestión a partir de la cual surgió la discrepancia de criterios entre los contendientes.

**112.** El artículo primero transitorio<sup>32</sup> de la referida Ley señala que el decreto por el que se crea ese ordenamiento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial del Estado; de igual forma menciona que las disposiciones aplicables respecto a las nuevas atribuciones otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en materia de transporte, así como el artículo segundo de dicho decreto, entrarán en vigor a los noventa días naturales posteriores al día de su publicación en el periódico oficial del Estado.

**113.** De ese modo, si el decreto se publicó en el periódico oficial de Chihuahua el veintiuno de marzo de dos mil veinte, se entiende que, por regla general, todo el ordenamiento cobró vigencia a partir del veintidós siguiente y, por ende, a partir de esa fecha es que los gobernados estaban obligados a cumplir con lo en ella estipulado, es decir, desde esa fecha los sujetos obligados tenían doce meses para adecuarse a las nuevas disposiciones.

**114.** Se exceptúa de lo anterior, aquellas disposiciones en las que el legislador previó que entrarían en vigor después de cierto tiempo, como las nuevas atribuciones otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en materia de transporte, así como el artículo segundo de dicho decreto, en las que se estableció que entrarían en vigor a los noventa días naturales posteriores al día de su publicación en el periódico oficial del Estado, esto es, el diecinueve de junio de dos mil veinte.

<sup>32</sup> "ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

"Las disposiciones aplicables respecto a las nuevas atribuciones otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en materia de transporte, así como el Artículo Segundo del presente Decreto, entrarán en vigor a los noventa días naturales posteriores al día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."





**115.** Hasta aquí tenemos que la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua entró en vigor a partir del veintidós de marzo de dos mil veinte, por así manifestarlo expresamente en su artículo primero transitorio; por tanto, se comprueba la inexistencia de un periodo de *vacatio legis* para su cumplimiento, porque dicho artículo es claro en establecer la entrada en vigor de esa ley, ya que no dejó espacio alguno entre su publicación y el inicio de vigencia de ésta para que tenga carácter de obligatoriedad, o bien, el término durante el cual quienes deben cumplir la ley puedan enterarse de su contenido y obedecerla consecuentemente.

**116.** Entonces, el artículo quinto transitorio al mencionar que la obligación que tienen los titulares de concesiones o permisos de adecuarse a las nuevas disposiciones y requisitos que establece la nueva ley en el periodo de doce meses y que dicho plazo empezará a correr a partir de la entrada en vigor de ese decreto, esto es, el veintidós de marzo de dos mil veinte, es claro que a partir de ese día surgió la obligación para los concesionarios de sujetarse a las nuevas disposiciones de la nueva ley, porque en ese momento se incorporó a su esfera de derechos tal obligación, y a partir de esa fecha puede adecuarse a las nuevas reglas o esperar hasta el último día en que se cumpla el doceavo mes.

**117.** De modo que no se puede entender que una vez transcurridos los doce meses entonces ya surgirá la obligación de los concesionarios para realizar esas acciones, ya que dicho transitorio menciona expresamente y con claridad que esas personas contarán con esos doce meses a partir de la entrada en vigor de dicho decreto, ya sea que opten por cumplir al día siguiente de la entrada en vigor, dentro de los doce meses o, incluso, hasta el último día en que se cumpla el último mes, lo que denota que no existe un espacio de temporalidad entre su publicación y el inicio de vigencia que dé lugar a que no se pueda exigir su cumplimiento. En conclusión, la referida disposición transitoria no contempla un periodo de *vacatio legis* para cumplir con tal obligación.

**118.** Resuelto el primer tema de la presente contradicción, ahora corresponde resolver el segundo, que lo es determinar si el referido quinto transitorio



causa perjuicio a los titulares de concesiones desde que entra en vigor o si está condicionado a que transcurra el plazo de los doce meses para que cumplan con la obligación de adecuarse a las nuevas disposiciones de la ley.

**119.** Para ello, se estima necesario traer a colación lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido cuando estamos ante la presencia de un amparo contra normas cuya afectación se genere a partir de su entrada en vigor –autoaplicativas–; o con motivo de su primer acto de aplicación –heteroaplicativas–.

**120.** Bien, conforme a la jurisprudencia del Pleno del Alto Tribunal, una ley es autoaplicativa cuando desde su entrada en vigor produce efectos vinculantes y genera a sus destinatarios obligaciones concretas de manera automática, en forma incondicionada, es decir, sin que para ello resulte necesaria la emisión de acto de autoridad alguno. Así, para reclamar en amparo leyes autoaplicativas con motivo de su entrada en vigor, bastará con que el particular demuestre ser destinatario de la norma, es decir, estar en el supuesto de la misma, de manera que por su posición frente a ella esté incondicionadamente vinculado a ésta.

**121.** En cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.

**122.** Es decir, los principios que habrán de tomarse en cuenta para dilucidar si una ley es autoaplicativa o heteroaplicativa, son los siguientes:

**123.** Leyes autoaplicativas:

**124.** 1) Se caracterizan por contener disposiciones que vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia y, por ende, admiten la procedencia de la vía constitucional desde que entran en vigor, pues desde ese momento crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho,



dado que las obligaciones derivadas de éstas surgen o nacen con independencia de la actualización de condición alguna.

**125.** 2) Pueden reclamarse en dos distintos momentos: el primero, dentro del plazo de treinta días computado a partir del día en que entran en vigor, según lo previsto en el artículo 17, fracción I, de la Ley de Amparo; y, el segundo, dentro de los quince días siguientes a la actualización de alguna de las hipótesis previstas en el artículo 18 de la legislación de la materia.

**126.** Leyes heteroaplicativas:

**127.** 1) Se distinguen porque obligan al gobernado al cumplimiento de obligaciones de hacer o no hacer, mediante la actualización de un perjuicio que surge con un acto de su aplicación.

**128.** 2) Pueden reclamarse sólo en una oportunidad a través del juicio de amparo indirecto, que es dentro del plazo de quince días siguientes al de su primer acto de aplicación. Esto es, que sólo puede cuestionarse su constitucionalidad ante la actualización de su primera aplicación concreta, explícita o implícita en perjuicio del gobernado, y no así con motivo de sus posteriores aplicaciones. Esta limitante se explica en razón de que la sentencia que se dicte en el juicio promovido con motivo del primer acto de aplicación rige la situación del quejoso respecto de la ley reclamada, respecto del acto de aplicación cuestionado y en relación con todos los posteriores, ya que no puede aceptarse la procedencia de tantos juicios de amparo contra una ley, cuantos actos de aplicación existen en su perjuicio, a fin de evitar la litispendencia y la contradicción de sentencias y, especialmente, para obtener el respeto de la cosa juzgada.

**129.** Sobre este punto, cabe mencionar que esa regla no es absoluta, porque como lo establece el artículo 61, fracción XIV<sup>33</sup> de la Ley de Amparo, cuando contra

<sup>33</sup> "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos. No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la



el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo.

**130.** De modo que, en el primer caso, solo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquel al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

**131.** En ese orden, a criterio de la Suprema Corte, el eje rector que permite efectuar la distinción de las leyes es el concepto de individualización, ya que constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional porque permite conocer si los efectos de la disposición legal combatida suceden en forma incondicionada o condicionada.

**132.** Así, cuando la individualización es incondicionada, las obligaciones contenidas en la norma general:

- Son consustanciales a la disposición legal desde que entran en vigor.

---

iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso.

"Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquél al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aún cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad. Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el capítulo respectivo a ese procedimiento;"



- Vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de la vigencia, pues desde ese momento crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho.

- Nacen con ella misma.

- No se requiere de la actualización de alguna condición.

**133.** En el otro supuesto, de individualización condicionada, los deberes de hacer o no hacer, impuestos por el legislador:

- Necesitan la realización de algún acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede ser de la autoridad o del particular, para situarlo en la hipótesis legal (condición).

- No surgen de manera automática con la sola entrada en vigor, sino requieren un acto diverso que actualice el perjuicio, que puede ser de la autoridad, de un tercero o del propio quejoso.

- Se hallan sometidos a la realización o aplicación jurídica o material de la norma en un caso concreto.

**134.** De esas consideraciones surgió la jurisprudencia P./J. 55/97<sup>34</sup>, de rubro y texto siguiente:

**"LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde**

<sup>34</sup> Núm. registro: 198200. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Común. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, julio de 1997, tesis P./J. 55/97, página 5.



el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiriera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento."

**135.** A partir de lo anterior, resulta dable concluir que el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expidió la nueva Ley de Transporte, no condiciona la vigencia del ordenamiento reclamado al transcurso de los doce meses ahí establecidos, porque como ya se mencionó en los párrafos anteriores, el referido plazo se previó para que los titulares de concesiones vinculados al reglamento cumplan con las disposiciones y realicen las adecuaciones que requieran para ello, lo que pueden hacer desde el día uno en que cobró vigencia o hasta el último día del doceavo mes.

**136.** Lo anterior, de acuerdo al artículo primero transitorio del referido Decreto, en el que se estableció como entrada en vigor el día siguiente de su publicación en



el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua; por tanto, resulta válido considerar que el artículo transitorio reclamado sí causa una afectación en la esfera de derechos de aquellas personas que acrediten ser concesionarios o permisionarios del servicio público de transporte de manera inmediata, es decir, desde su entrada en vigor.

**137.** Se insiste no se necesita que transcurran los doce meses para adecuarse a los nuevos requisitos, sino que, a partir del veintidós de marzo de dos mil veinte ya les estaría corriendo ese plazo para hacerlo, es decir, la obligación surge desde que la ley entró en vigor y no a partir de que concluyan los doce meses que establece ese artículo transitorio; es decir, no está condicionada al transcurso de ese plazo, sino que, desde su entrada en vigor ya causa perjuicio a las personas concesionarias.

**138.** En conclusión, si la obligación nace con la entrada en vigor del decreto referido es claro que causa perjuicio de manera inmediata y, desde luego, no está condicionado al transcurso de los doce meses para que así sea, de lo que se sigue que se trata de una disposición de carácter autoaplicativa o incondicionada que sí se puede controvertir a través del juicio de amparo, porque desde su entrada en vigor los titulares de concesiones ya se encuentran obligados a adecuarse a las disposiciones de la nueva Ley de Transporte del Estado de Chihuahua, ya que no se requiere de alguna condición para que se genere perjuicio en la esfera de derechos de las personas concesionarias.

**139.** En esa secuencia, este Pleno Regional en Materia Administrativa, llega a la conclusión de que el artículo quinto transitorio de la Ley de Transporte del Estado de Chihuahua, no establece una *vacatio legis* porque la obligación de adecuarse a las nuevas disposiciones surge a partir de la entrada en vigor de la ley y, por ende, sí causa perjuicio desde su entrada en vigor a los concesionarios y permisionarios, de suerte que no tienen que esperarse al transcurso de los doce meses que este contempla para impugnarlo, ni tampoco se requiere de una condición que les cause afectación para controvertirlo.



**140.** Por lo antes expuesto y fundado, el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México; se,

**RESUELVE:**

**141.** Primero.—Sí existe la contradicción denunciada entre los criterios sustentados por el Segundo y Primer Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, el último auxiliado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región.

**142.** 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 último considerando del presente fallo, en los términos ahí expuestos.

**143. Notifíquese;** remítanse testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; sin que haya lugar a devolver los autos correspondientes toda vez que el presente asunto se tramitó de manera electrónica por interconexión; asimismo, háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno de este Pleno Regional; y, en su oportunidad, archívese el asunto como concluido.

**144.** Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firman los integrantes del Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, la magistrada Adriana Leticia Campuzano Gallegos (Presidenta), el magistrado Gaspar Paulín Carmona (Ponente) y la magistrada Rosa Elena González Tirado, ante la secretaria del pleno Erika Ivonne Carballal López, quien autoriza y da fe.

**El catorce de diciembre de dos mil veintitrés, la licenciada Erika Ivonne Carballal López, Secretario(a), con adscripción en el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe informa-**





## **ción 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 XVII.2o.P.A. J/4 A (11a.) y aislada I.4o.A.39 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **TRANSPORTE DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO LXVI/EXLEY/0708/2020 II P.O., POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, NO PREVÉ UNA VACATIO LEGIS.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios discrepantes en torno a si el artículo quinto transitorio del Decreto referido, publicado en el Periódico Oficial local el 21 de marzo de 2020, establece una *vacatio legis* y causa perjuicio desde su entrada en vigor, o si su obligatoriedad está condicionada a que transcurran los doce meses que prevé para adecuarse a las nuevas disposiciones de la nueva ley. Mientras que uno determinó que las personas titulares de las autorizaciones, concesiones, licencias y permisos deberán adecuarse a las disposiciones de la ley hasta que transcurra esa temporalidad, el otro señaló que esa obligación surge a partir de su entrada en vigor.

Criterio jurídico: El Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México, determina que el referido artículo quinto transitorio no establece una *vacatio legis*.

Justificación: De la interpretación conjunta de los artículos primero y quinto transitorios del decreto indicado se concluye que este último no establece una *vacatio legis*, porque la obligación para los concesionarios de adecuarse a las disposiciones de la nueva ley surge a partir de su entrada en vigor de acuerdo a lo que señala el artículo primero, de modo que si su publicación en el periódico oficial ocurrió el veintiuno de marzo de dos mil veinte, se



entiende que, por regla general, todo el ordenamiento cobró vigencia a partir del veintidós siguiente y, por ende, es de naturaleza autoaplicativa.

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

**PR.A.CN. J/77 A (11a.)**

Contradicción de criterios 116/2023. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito. 30 de noviembre de 2023. Tres votos de las Magistradas Adriana Leticia Campuzano Gallegos y Rosa Elena González Tirado y del Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Ponente: Magistrado Gaspar Paulín Carmona. Secretaria: Erika Ivonne Carbballal López.

**Tesis y criterio contendientes:**

El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 198/2021, el cual dio origen a la tesis de jurisprudencia XVII.2o.P.A. J/4 A (11a.), de rubro: "TRANSPORTE DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. EL PLAZO DE DOCE MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO LXVI/EXLEY/0708/2020 II P.O., POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 21 DE MARZO DE 2020, NO CONDICIONA SU VIGENCIA, SINO QUE SU FINALIDAD ES QUE LOS TITULARES DE LAS CONCESIONES REALICEN LAS ADECUACIONES QUE REQUIERAN PARA SU CUMPLIMIENTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo IV, octubre de 2021, página 3481, con número de registro digital: 2023653, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, al resolver el amparo en revisión 107/2022 (cuaderno auxiliar 729/2022).

**Nota:** Esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de criterios 116/2023, resuelta por el Pleno Regional en Materia Administrativa de la Región Centro-Norte, con residencia en la Ciudad de México.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de marzo de 2024 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**VISTA A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. DEBE DARSE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ADVIERTA OFICIOSAMENTE QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN IX, DE LA PROPIA LEY.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 162/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL DÉCIMO SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO  
EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, EL SE-  
GUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRI-  
MER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 10 DE ENERO DE  
2024. TRES VOTOS DE LA MAGISTRADA ROSA MARÍA GALVÁN  
ZÁRATE Y DE LOS MAGISTRADOS JOSÉ LUIS CABALLERO  
RODRÍGUEZ Y EMILIO GONZÁLEZ SANTANDER. PONENTE:  
MAGISTRADA ROSA MARÍA GALVÁN ZÁRATE. SECRETARIO:  
EDUARDO ALFONSO GUERRERO SERRANO.

## II. COMPETENCIA

9. El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México es legalmente competente para 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 diverso Acuerdo General 108/2022, del propio Pleno, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, en virtud que, si bien las ejecutorias de amparo, surgieron, por un lado, de órganos colegiados especializados en materia civil; y, por otro, en materia laboral, el órgano jurisdiccional que emitió el primero de los criterios contendientes fue el especializado en materia de trabajo.



10. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada de este Pleno Regional, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER CONTRADICCIONES DE CRITERIOS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DE LA MISMA REGIÓN, PERO DE DISTINTA ESPECIALIDAD. CORRESPONDE AL PLENO REGIONAL QUE EJERZA JURISDICCIÓN POR MATERIA SOBRE EL TRIBUNAL COLEGIADO QUE EMITIÓ EL PRIMERO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES."<sup>1</sup>

### III. LEGITIMACIÓN

11. La denuncia proviene de parte legitimada, toda vez que fue formulada por el magistrado Ubaldo García Armas, integrante del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Civil del Tercer Circuito, con fundamento en lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

### IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

#### Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito

12. Del juicio de amparo directo 545/2017, destacan los antecedentes siguientes:

**13. Juicio laboral.** Por escrito presentado ante la Oficialía de Partes Común de Juntas Especiales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, diversas personas demandaron de una afore y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores diversas prestaciones vinculadas con las aportaciones de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

**14. Primer laudo.** La Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje, a la cual le correspondió sustanciar el proceso, pronunció un primer laudo, en el que condenó a la afore e instituto demandados al pago de los fondos

<sup>1</sup> Datos de localización: tesis aislada PR.L.CS.1 K (11a.), Plenos Regionales, Undécima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* libro 26, junio de 2023, tomo VI, página 6069, registro digital: 2026796.



acumulados en diversas subcuentas y los rendimientos generados hasta el cumplimiento del laudo.

**15. Primer juicio de amparo (\*\*\*\*\*).** Inconforme, la afore demandada promovió amparo directo, del cual correspondió el conocimiento al Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

**16.** En auxilio de dicho órgano, el Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, emitió la sentencia correspondiente el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, en la que concedió el amparo, en esencia, para que se absolviera a la afore demandada del pago de los recursos relativos a cesantía en edad avanzada, vejez y cuota social.

**17. Laudo en cumplimiento.** La junta responsable, en cumplimiento a la concesión de amparo, emitió un segundo laudo el diecisiete de octubre de dos mil dieciséis, en el que reiteró las condenas que no fueron materia de concesión y, en cumplimiento, absolvió a la afore de la devolución de los recursos acumulados en las subcuentas indicadas.

**18.** En el acuerdo plenario correspondiente, el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito declaró cumplida la sentencia de amparo, sin que las partes interpusieran inconformidad contra esa determinación.

**19. Segundo amparo directo (545/2017).** Inconformes con el segundo laudo, los actores promovieron amparo directo. En esencia, combatieron la absolución de las demandadas respecto de la devolución de las subcuentas por concepto de cesantía en edad avanzada y vejez.

**20. Sobreseimiento.** En lo que aquí interesa, el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito determinó sobreseer en el juicio amparo al considerar que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo,<sup>2</sup> es decir, porque el laudo recla-

<sup>2</sup> "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"IX. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas; ..."



mado se dictó en estricto cumplimiento a una ejecutoria de amparo previa, por lo que se configuraba cosa juzgada sobre tales extremos.

**21.** Destacó que en la sentencia de amparo no se otorgó a la autoridad responsable plenitud de actuación en torno a cuestión alguna, sino que se fijaron lineamientos específicos para emitir el nuevo laudo y se precisó que debían reiterarse los aspectos que no fueron materia de concesión; lo que posteriormente fue verificado por el propio tribunal colegiado al declarar cumplido el fallo protector, determinación que no fue recurrida en inconformidad.

**22.** Por tales razones, consideró innecesario otorgar a los quejosos la vista establecida en el segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo,<sup>3</sup> en tanto que tomaron pleno conocimiento del laudo dictado en cumplimiento y de la determinación que declaró cumplida la ejecutoria de amparo, en la que se analizó cada uno de los aspectos de la concesión y, por tanto, representaba un hecho consentido.

**23.** Para fortalecer su decisión, subrayó que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis jurisprudencial 2a./J. 53/2016, de rubro "JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO, COMO CONSECUENCIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN ASUNTO RELACIONADO, DEBE QUEDAR AL PRUDENTE ARBITRIO DEL JUZGADOR.",<sup>4</sup> indicó que el cumplimiento de esa obligación era discrecional, pues

<sup>3</sup> "Artículo 64. Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato al órgano jurisdiccional de amparo y, de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.

"Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga."

<sup>4</sup> De texto: "El precepto citado establece que cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de 3 días manifieste lo que a su derecho convenga. No obstante, tratándose de asuntos relacionados que por regla general se ven en una misma sesión del Tribunal Colegiado de Circuito, el cumplimiento de la obligación de dar



dependía del análisis cuidadoso que de cada supuesto realizaran las personas juzgadoras.

#### 24. Lo anterior dio lugar a la tesis aislada de título y subtítulo:

"VISTA A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. ES INNECESARIO OTORGARLA SI LA SENTENCIA RECLAMADA SE DICTÓ EN CUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA DE AMPARO Y NO SE DEJÓ LIBERTAD DE JURISDICCIÓN PARA EMITIRLA. El precepto citado establece que cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de 3 días, manifieste lo que a su derecho convenga; no obstante, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 19/2016, determinó que el cumplimiento de ese mandato dependerá de cada caso concreto. Con base en lo anterior, es innecesario dar vista con la actualización de una causal de improcedencia decretada de oficio, prevista en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo (improcedencia del amparo contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas), cuando la sentencia que constituye el acto reclamado se dictó en cumplimiento a una ejecutoria de amparo en la que no se le dejó libertad de jurisdicción para emitirlo, pues el quejoso conoce su contenido al correrle traslado con las constancias remitidas por la responsable para cumplimentar lo ordenado y, por ende, sabe que no existió libertad, por lo que, de no impugnar la resolución que declara cumplida la sentencia protectora, adquiere firmeza; por tanto, es innecesario darle vista con la causal referida."<sup>5</sup>

---

la vista al quejoso con la posible actualización de alguna causa de improcedencia, depende necesariamente del examen cuidadoso que en cada caso concreto realice el juzgador, atendiendo a la ponderación de los diversos derechos de los gobernados en relación con los principios de exhaustividad, congruencia y concentración, conforme a la lógica y a las reglas fundamentales que rigen el procedimiento, a fin de que pueda determinar si existe razón suficiente para ordenar la vista.", Datos de localización: jurisprudencia 2a./J. 53/2016, Segunda Sala, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, mayo de 2016, tomo II, página 1191, registro digital: 2011696.

<sup>5</sup> Datos de localización: Tesis aislada I.16o.T.14 K (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 64, marzo de 2019, tomo III, página 2855, registro digital 2019445.



**25.** Entre las consideraciones del órgano colegiado, cabe destacar las siguientes:

"...

"Ahora bien, en relación a los quejosos ..., este órgano colegiado advierte, de oficio, que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo, en acatamiento a lo dispuesto en el diverso precepto 62 de la propia Ley de Amparo, situación que impide que se abordaren los conceptos de violación que se hacen valer.

"En efecto, el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo dispone:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"IX. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas; ...<sup>1</sup>

"Del precepto transcrito se advierte que el juicio de amparo es improcedente en contra de las resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas.

"Por lo cual, en el caso se actualiza la causal de improcedencia invocada debido a que el juicio de amparo directo que nos ocupa se promueve contra el laudo emitido por la Junta responsable el diecisiete de octubre de dos mil dieciséis, que se dictó en cumplimiento a la ejecutoria de amparo directo ... de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, emitida por el Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región en auxilio de este órgano colegiado, en la cual no se dejó a la responsable ningún aspecto para determinar con libertad de jurisdicción.

"En efecto, de las constancias del juicio laboral de origen, se advierte que el laudo reclamado de diecisiete de octubre de dos mil dieciséis, se dictó en





cumplimiento a la ejecutoria dictada por el Sexto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, en auxilio de las labores de este órgano jurisdiccional, el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, en el amparo directo ..., promovido por ..., cuya copia certificada obra de fojas 385 a 432 del expediente laboral, que constituye para este órgano, un hecho notorio conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.

"En dicha ejecutoria se concedió el amparo solicitado por la Afore quejosa para lo siguiente:

"1. Deje insubsistente el laudo reclamado.

"2. Emita uno nuevo, en el que reitere aquellos aspectos que no forman parte de la concesión, y absuelva a la Afore demandada de la devolución y/o pago de los recursos de cesantía en edad avanzada y vejez, así como cuota social y, por ende, a los rendimientos a que condenó por esos conceptos.'

"Dicha concesión se apoyó en las consideraciones siguientes:

"... Por otro lado, como se anunció, son fundados el resto de los conceptos de violación.

"En lo que se refiere a la litis, del laudo reclamado se obtiene que la Junta responsable condenó a la Afore quejosa a devolver y/o pagar a los actores las cantidades derivadas de los conceptos de retiro, cesantía en edad avanzada, vejez y cuota social, así como de los rendimientos que se generan hasta el debido cumplimiento del laudo.

"Ahora, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 68/2008, sobre el tema de si los jubilados del Instituto Mexicano del Seguro Social, por años de servicios, en términos del régimen de jubilaciones y pensiones derivado del contrato colectivo de trabajo de ese instituto, tienen derecho a solicitar la devolución de los recursos acumulados en la subcuenta de cesantía y vejez de su cuenta individual, conforme a lo dis-



puesto en el artículo 190 de la Ley del Seguro Social, determinó entre otros aspectos, lo siguiente:

"En principio conviene tener presente que la materia de análisis de la presente contradicción de tesis, estriba en determinar si los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social que se jubilan por años de servicios con posterioridad al once de agosto de dos mil cuatro, en términos del régimen de jubilaciones y pensiones derivado del contrato colectivo de trabajo de ese instituto, tienen derecho a solicitar la devolución de los recursos acumulados en la subcuenta de cesantía y vejez de su cuenta individual, conforme a lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley del Seguro Social.

"Para estar en aptitud de resolver el punto de contradicción antes precisado, es necesario destacar algunos aspectos del régimen de pensiones que prevé la Ley del Seguro Social en vigor, así como los aspectos relevantes del Régimen de Jubilaciones y Pensiones derivado del contrato colectivo de trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social.

"I. Régimen de pensiones para todos los trabajadores sujetos al régimen del Instituto Mexicano del Seguro Social.

"I.1. Aspectos generales.

"Conforme a lo dispuesto en los artículos 159, 167 y 169 de la Ley del Seguro Social en vigor a partir del primero de julio de mil novecientos noventa y siete, todos los trabajadores inscritos al régimen del Instituto Mexicano del Seguro Social (en lo sucesivo el instituto) tienen una cuenta individual que es administrada por una administradora de fondos para el retiro (Afore) en la que se depositan las cuotas obrero patronales y las cuotas sociales a cargo del Gobierno Federal relativas al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el cual se financia conforme a lo siguiente:

"Para el rubro de retiro, con la aportación exclusiva del patrón equivalente al 2 % del salario base de cotización; y,

"Para el ramo de cesantía en edad avanzada y vejez, con las cuotas a cargo de: a) los trabajadores equivalente al 1.125 % del salario básico; b) los



patrones equivalente al 3.150 % de dicho salario; y, c) el Gobierno Federal equivalente al 7.143 % del total de las cuotas patronales en este rubro. Adicionalmente el Gobierno Federal aportará una «cuota social» inicial por cada trabajador equivalente al 5.5 % del salario mínimo general para el D.F. por cada día de salario cotizado.

"Cabe destacar que la cuenta individual se integra por las siguientes subcuentas: 1) de retiro, de cesantía en edad avanzada y vejez, 2) de vivienda, y 3) de aportaciones voluntarias. En términos de lo dispuesto en los artículos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero transitorios del decreto por el que se expidió la Ley del Seguro Social actualmente en vigor, todos los trabajadores inscritos en el régimen del instituto al primero de julio de mil novecientos noventa y siete, al cumplirse los supuestos previstos en la Ley del Seguro Social abrogada para tener derecho a una pensión por cesantía o vejez, podrán elegir entre el régimen de pensiones que esta ley regula y el que contempla la Ley del Seguro Social vigente, denominado «de cuentas individuales.»

"Tratándose de los trabajadores que opten por el régimen de pensiones que regula la Ley del Seguro Social abrogada, los recursos acumulados en el rubro de cesantía en edad avanzada y vejez de su cuenta individual, se transferirán al Gobierno Federal, en tanto corresponde a éste pagar dichas pensiones y los relativos al rubro de retiro se entregarán a los trabajadores en una sola exhibición.' (Lo destacado es por este Tribunal Colegiado)

"La contradicción de tesis de que se habla, dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 185/2008, cuyos datos de localización, rubro y texto, se leen: (cita datos de localización)

"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SUS TRABAJADORES JUBILADOS POR AÑOS DE SERVICIOS CONFORME AL RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES, NO TIENEN DERECHO A LA DEVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS RELATIVOS AL RUBRO DE CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ ACUMULADOS EN SU CUENTA INDIVIDUAL.' (Se transcribe texto)

"En el caso, los actores gozan de una jubilación por años de servicio, de conformidad con el Régimen de Jubilaciones y Pensiones inserto en el Contrato



Colectivo de Trabajo celebrado entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores del referido instituto, lo que se encuentra corroborado con las documentales ofrecidas por los propios actores en la demanda laboral, consistentes en la copias simples de las resoluciones de otorgamiento de jubilación por años de servicio, emitidas por la Comisión Mixta de Jubilaciones y Pensiones para Trabajadores del Seguro Social (fojas 66 y 215 del expediente laboral)

"Por ello, es evidente que optaron por el régimen de pensiones que regula la Ley del Seguro Social abrogada, por lo que de conformidad con lo establecido en la Jurisprudencia 2a./J. 185/2008, antes transcrita, es improcedente la devolución de las aportaciones de los rubros de cesantía en edad avanzada y vejez de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro, en virtud de que tales recursos se deben entregar al Gobierno Federal, pues, por una parte, será éste quien solvente la pensión por jubilación respectiva, lo que justifica su reintegro y, por otra, al recibir una pensión de jubilación por años de servicio, los actores están excluidos del disfrute de una pensión de cesantía en edad avanzada y de vejez, conceptos que se verán afectados por las aportaciones cuya devolución solicitaron.

"Asimismo, por lo que respecta a los recursos del rubro de cuota social, tampoco se justifica la condena determinada por la responsable, toda vez que para el ramo de cesantía en edad avanzada y vejez, el Gobierno Federal, adicionalmente, aporta esa asignación, que de igual forma, servirá para financiar el pago de la pensión que disfrutaban los actores; esto es, quien goce de una pensión no tendrá derecho a la devolución de los fondos concernientes al rubro de cuota social, dado que ésta es una aportación considerada como gasto público en materia de seguridad social que no puede constituir parte del ahorro de los trabajadores como se pretende, sino, en su caso, forman una reserva que servirá para la amortización de las pensiones, de conformidad con lo sustentado en la jurisprudencia 2a./J. 91/2011, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece: (cita datos de localización)

"CUOTA SOCIAL. ES IMPROCEDENTE SU ENTREGA AL TRABAJADOR, AL RECIBIR UNA PENSIÓN DERIVADA DEL PLAN DE PENSIONES COMPLE-



MENTARIO A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL PREVISTO EN UN CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, AL AMPARO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DEROGADA (CONTRATOS COLECTIVOS DEL IMSS Y DE TELMEX).’ (Se transcribe)

"En ese sentido, se debe decir que los actores no tienen derecho a que se les devuelva la cantidad que corresponde al rubro de 'cuota social', porque se encuentra comprendida dentro del concepto de cesantía en edad avanzada y vejez.

"De lo anterior se desprende, que el Tribunal Auxiliar, fijó lineamientos específicos conforme a los cuales debía emitirse el nuevo fallo, esto es, que la responsable absolviera a la demandada ..., de devolver a los actores –aquí quejosos– los fondos acumulados en los rubros de cesantía en edad avanzada, vejez y cuota social de su cuenta individual del fondo de ahorro, además, en los efectos, se señaló que la Junta responsable debía reiterar los aspectos que no habían sido materia de la concesión, lo que en el caso es, la condena respecto a la devolución de los recursos acumulados en la cuenta individual en el ramo de retiro.

"Es así, ya que el laudo que quedó sin efectos con motivo del amparo que promovió la Afore demandada (aquí tercero interesada) se advierte que la responsable determinó:

"SEGUNDO.—Se condena a ... a que haga pago a los actores que se indican, de las fondos acumulados en su cuenta individual, en las subcuentas de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y Cuota Social a partir del 1o. de julio de 1997, y que asciende a las cantidades siguientes:

"...

"Así como los rendimientos que se generen hasta el debido cumplimiento a lo ordenado en la presente resolución.

"TERCERO.—Se condena al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para que realice el pago de los recursos de la Subcuenta de Vivienda a:



" ...

"Y a los rendimientos que se generen hasta el debido cumplimiento a lo ordenado en la presente resolución en términos del último considerando de la presente resolución.

"Cuarto.—Notifíquese...' (fojas 377 vuelta a 381 del juicio laboral)

"De la anterior transcripción se advierte que la responsable impuso condena de pago de los recursos de la subcuenta de vivienda al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y de los conceptos de retiro, cesantía en edad avanzada, vejez y cuota social; a la administradora de fondos quien acudió a la instancia constitucional ... en el amparo directo DT. \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* del índice del Tribunal Auxiliar), y se combate solamente lo relativo a la condena de pago de los rubros de cesantía en edad avanzada, vejez y cuota social, de ahí que el lineamiento de reiterar las determinaciones que no eran objeto de concesión, es lo relativo al rubro de retiro y recursos de vivienda.

"Por lo cual en estricto acatamiento a la ejecutoria de amparo ya referida, la Junta responsable dictó el laudo aquí reclamado de diecisiete de octubre de dos mil dieciséis, en el que determinó condenar a la demandada ..., a pagar únicamente a los actores por concepto de devolución de los recursos acumulados en la cuenta individual en el ramo de retiro, y, absolvió a la citada afore del pago de los recursos correspondientes a la subcuenta de cesantía en edad avanzada, vejez y cuota social.

"Además, reiteró la condena de pago de los recursos acumulados de la subcuenta de vivienda.

"Consideraciones que revisten el atributo de cosa juzgada, pues se ciñen a los lineamientos dados en la ejecutoria del juicio de amparo DT. \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* del índice del Tribunal auxiliar), promovido por ..., tanto en lo que se dijo a la responsable debía realizar, como lo que se le ordenó reiterar.

"Sirve de apoyo a lo anterior, en lo sustancial la jurisprudencia 2a./J. 9/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:



"SENTENCIAS DE AMPARO. SU CUMPLIMIENTO DEBE SER TOTAL, ATENTO A LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y DE EXHAUSTIVIDAD. Acorde al nuevo sistema en materia de cumplimiento de sentencias de amparo, establecido por el legislador en la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013, dicho cumplimiento debe ser total, sin excesos o defectos; por tanto, tratándose del pronunciamiento de sentencias o laudos, éstos deben contener la declaración de la autoridad en relación con la solución integral del conflicto conforme a los principios de congruencia y de exhaustividad, que obligan a dirimir todas las cuestiones litigiosas, entre las que se encuentran tanto las que son materia de ejecución de la sentencia de amparo, como las que quedaron definidas o intocadas por la propia ejecutoria; de ahí que la autoridad debe reiterarlas en la sentencia o laudo que cumplimente.'

"...

"Entonces, si los actores demandaron en vía laboral de la afore ..., como prestación la devolución y pago de las aportaciones de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) así como vivienda, y, tales prestaciones quedaron resueltas de manera total al resolver este colegiado el amparo directo \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* del índice del Tribunal Auxiliar), sin dejar libertad de jurisdicción a la responsable respecto de ningún aspecto de la litis planteada, sino que estaba vinculada a resolver en los términos en que lo hizo con motivo del amparo en comento, no resulta procedente un nuevo juicio de amparo en su contra.

"Esto es así, pues como ya se señaló, de acuerdo con lo establecido en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo, es improcedente el juicio de amparo que se promueve, contra una resolución dictada en estricto apego y en cumplimiento de la ejecutoria que resuelve el juicio de amparo, cuando sus considerandos se ajustan a los lineamientos de la sentencia que otorga la protección y amparo de la Justicia de la Unión.

"Lo anterior se dice, en razón de que las cuestiones planteadas en el nuevo juicio, ya fueron objeto de controversia y decisión de uno anterior, siendo así como atendiendo al principio de cosa juzgada, debe evitarse que una misma



cuestión sea resuelta en dos o más sentencias de amparo, porque esto implicaría una cadena interminable de juicios de amparo, que impediría la firmeza de la cosa juzgada; por lo cual ello impide a este órgano jurisdiccional analizar su constitucionalidad.

"Sustenta lo expuesto, la Jurisprudencia 2a./J. 113/2012 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. ANÁLISIS Y EFECTOS CUANDO SE EXPRESAN CONTRA UN LAUDO DICTADO EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE AMPARO. Cuando se interpone demanda de amparo directo contra un laudo dictado en cumplimiento de una ejecutoria de amparo, la cual no limitó expresamente la libertad jurisdiccional de la autoridad responsable, los conceptos de violación encaminados a controvertir alguna consideración o condena que únicamente fue reiterada en el nuevo laudo, ante la falta de impugnación por la parte afectada, deben desestimarse por inoperantes, pues el hecho de que el quejoso no la haya combatido la primera vez que se resolvió contra sus intereses, implica su consentimiento tácito; sin embargo, ello no conlleva la improcedencia del juicio de amparo porque el nuevo laudo no es consecuencia de la anterior resolución –aun cuando no haya sido recurrida– sino propiamente de la sentencia que ordenó su emisión, en cuyo cumplimiento el laudo anterior debió –necesariamente– dejarse insubsistente; entonces, un acto que ya no tiene vida jurídica no puede ser causa legal de sobreseimiento; además, en este caso, la nueva resolución podría abordar aspectos novedosos, por lo que no puede vedarse a las partes el derecho a inconformarse contra estos últimos. Por esas razones, independientemente del resultado del análisis de esos conceptos de violación, su estudio debe conducir a una resolución de fondo, esto es, a una en la que se niegue o conceda la protección federal solicitada. En cambio, cuando el laudo se emite en acatamiento de una ejecutoria de amparo respecto de la que no se dejó libertad jurisdiccional alguna a la autoridad responsable, una vez admitida la demanda –al no ser notoria su improcedencia– se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en la fracción III del artículo 74, en relación con la fracción II del numeral 73, ambos de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.





"...'

"Asimismo, cobra aplicación al caso la jurisprudencia de la otrora (sic) Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"AMPARO DIRECTO, IMPROCEDENCIA DEL, CONTRA LAUDOS DICTADOS EN EJECUCIÓN DE SENTENCIA DE AMPARO. Si una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concede el amparo y protección de la Justicia Federal para el efecto de que la autoridad responsable dicte un nuevo laudo en la forma y términos que se indican en la propia ejecutoria, la autoridad responsable no goza de libertad jurisdiccional en el nuevo laudo que pronuncie, sino que está obligada a sujetarse a los términos de la aludida ejecutoria, toda vez que se trata de un acto de cumplimentación de la misma. Por tal motivo, es improcedente el amparo directo que se promueve en contra de dicho laudo, de conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 73 de la Ley de Amparo.

"...'

"También sirve de sustento el criterio contenido en la tesis aislada II.1o.T.6 K, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, que este Tribunal Colegiado comparte, de rubro y texto siguientes:

"AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA SENTENCIA O LAUDO RESPECTO DEL CUAL NO ES POSIBLE FORMULAR CONCEPTO DE VIOLACIÓN ALGUNO, AL HABERSE DICTADO EN CUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA DE AMPARO. Cuando se promueve un juicio de amparo directo contra un ulterior laudo o sentencia que se dicta en cumplimiento de una ejecutoria de amparo anterior, sólo resultan operantes los conceptos de violación dirigidos a combatir las cuestiones que la responsable: 1) resolvió directamente en ejercicio de la libre jurisdicción que le fuera conferida o en vía de consecuencia de ese ejercicio; y/o, 2) dejó de resolver en perjuicio del quejoso y que debió fallar en ejercicio de una plenitud de jurisdicción, siendo ello la condición necesaria para ser analizables. Por ende, por exclusión, los argumentos ajenos a



estos temas son inoperantes por inatendibles, ya que quedan inexorablemente comprendidos: a) en el cumplimiento cabal y vinculante de esa ejecutoria o en la reiteración de las mismas consideraciones, por haber sido infundados los conceptos de violación formulados en su contra (cosa juzgada); b) ser reiterados, por no haber sido materia de la litis constitucional; c) en el exceso o el defecto de ese cumplimiento; d) en la repetición del acto reclamado; o bien, e) precluyó su derecho para hacerlos valer, porque a pesar de no haberse reflejado en el primer laudo o sentencia la violación procesal y/o algún punto desfavorable en un resolutivo que le afectara su esfera jurídica, debió haberlas impugnado en amparo adhesivo en contra de aquél. En ese tenor, si en una ejecutoria anterior no se le confirió a la responsable libertad de jurisdicción para que decidiera respecto de la absolución total de los reclamos de una de las actoras, ni el tema es una consecuencia necesaria de la libertad de jurisdicción que se le confirió con motivo de la protección constitucional que se le otorgó a las restantes, los conceptos de violación que se contienen en la demanda de amparo promovida por dicha actora contra el ulterior laudo que condena parcialmente a esos reclamos, dictado en cumplimiento de un amparo anterior, no sólo son inoperantes, sino que al no existir la posibilidad de que en su contra se pudiese esgrimir algún otro argumento operante, ni tampoco suplir la deficiencia de la queja, pues ésta sólo podría realizarse sobre los aspectos en que la responsable hubiera ejercido su libertad de jurisdicción, se concluye que el nuevo juicio de amparo es improcedente.

"...'

"Expuesto lo anterior, lo procedente es sobreseer en el presente juicio de amparo, con fundamento en el artículo 63, fracción V, de la Ley de Amparo al actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción IX, del artículo 61 del ordenamiento en cita.

"Cabe establecer que este Tribunal estima innecesario dar vista a los quejosos ..., con la referida causal de improcedencia.

"Lo anterior, ya que si bien en términos del segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo, el juzgador debe dar vista a la parte quejosa con la posible



actualización de alguna causa de improcedencia, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.) –cuyo rubro y texto se citan a continuación–, consideró que el cumplimiento de dicha obligación depende del examen cuidadoso que en casa (sic) caso concreto se realice, esto es, queda al prudente arbitrio del juzgador.

"JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO, COMO CONSECUENCIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN ASUNTO RELACIONADO, DEBE QUEDAR AL PRUDENTE ARBITRIO DEL JUZGADOR. El precepto citado establece que cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de 3 días manifieste lo que a su derecho convenga. No obstante, tratándose de asuntos relacionados que por regla general se ven en una misma sesión del Tribunal Colegiado de Circuito, el cumplimiento de la obligación de dar la vista al quejoso con la posible actualización de alguna causa de improcedencia, depende necesariamente del examen cuidadoso que en cada caso concreto realice el juzgador, atendiendo a la ponderación de los diversos derechos de los gobernados en relación con los principios de exhaustividad, congruencia y concentración, conforme a la lógica y a las reglas fundamentales que rigen el procedimiento, a fin de que pueda determinar si existe razón suficiente para ordenar la vista.

"...'

"En el caso, este Tribunal estima innecesario cumplir con lo ordenado en el último párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo, de dar vista con la causal de improcedencia que considera se actualiza en términos de la fracción IX, del artículo 61 de la Ley de Amparo, en razón de lo siguiente:

"a) Existe un diverso juicio de amparo DT. \*\*\*\*\*, en el que se concedió la protección constitucional solicitada para determinados efectos.



"b) La responsable para cumplir con lo ordenado en la ejecutoria de amparo emitió el laudo de diecisiete de octubre de dos mil dieciséis.

"c) El catorce de diciembre de dos mil dieciséis en los autos del juicio DT. \*\*\*\*\*\*, se emitió resolución por el Pleno de este Tribunal, en la que después de analizar punto por punto los efectos de la concesión en correlación con el laudo dictado en cumplimiento (entre ellos, el relativo a dejar de manifiesto que no existía libertad de jurisdicción para pronunciarse), se declaró cumplida la ejecutoria de amparo.

"d) La referida resolución se notificó a los aquí quejosos por medio de lista el cuatro de enero de dos mil diecisiete, previo citatorio realizado en el domicilio de éstos, por lo que se estima se impusieron de manera clara y precisa sobre el cumplimiento del amparo.

"e) Luego, considerando el estado procesal que guardan los autos en el diverso juicio de amparo DT. \*\*\*\*\*\*, por acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, se ordenó archivar el asunto como total y definitivamente concluido, por lo que la resolución de cumplimiento, es firme e inamovible.

"De las referidas actuaciones se obtiene que los quejosos tomaron conocimiento de la resolución que declara cumplida la sentencia de amparo emitida en el diverso DT. \*\*\*\*\*\*, determinación en la que se analizaron punto por punto los efectos de la concesión en correlación con el acto emitido por la responsable para dar cumplimiento –quedando de manifiesto que no existió libertad de jurisdicción para emitirlo–, sin que fuese impugnada y por tanto, constituyere un acto consentido y por ende, firme e inamovible.

"En ese tenor, al existir certeza de la firmeza de la resolución de cumplimiento y absoluta claridad de que los quejosos tomaron conocimiento de que el acto emitido por la autoridad laboral fue sin que existiera libertad de jurisdicción, es que se considera innecesario que se de vista con la causal de improcedencia que se actualiza.

"..."



## Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito

**26.** Al resolver el amparo directo 137/2020, mantuvo una postura semejante a la del tribunal colegiado en materia de trabajo, cuyos principales antecedentes son los siguientes:

**27. Juicio ordinario mercantil.** Diversas sociedades anónimas promovieron esa instancia contra dos personas físicas, de las que reclamaron, entre otras prestaciones, la rescisión de un contrato de compraventa, el pago por concepto de pena convencional, así como los gastos y costas que derivaran del ejercicio de la acción.

**28. Sentencia.** El juzgado civil del conocimiento declaró rescindido el contrato, por lo que ordenó a la actora devolver a la demandada un pagaré, mientras que a la demandada le condenó a entregar el bien inmueble, entre otras cuestiones.

**29. Apelación.** Contra esa sentencia, ambas partes interpusieron ese medio de defensa. La sala civil del conocimiento confirmó la resolución de primer grado.

**30. Amparos previos.** Las partes promovieron múltiples juicios de amparo (\*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*), en los cuales el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito concedió la protección federal tanto a la parte actora, como a la demandada, para diversos efectos, que no cobran relevancia en el presente estudio.

**31. Sentencia reclamada.** En cumplimiento a la ejecutoria relativa al amparo directo 268/2019, la sala responsable dictó una sentencia, en la que reiteró diversas absoluciones y condenas indicadas; asimismo, estableció el plazo de cinco días, para que los demandados exhibieran el saldo del precio pactado, previo a la formalización de una escritura; hecho lo cual, entregaría el remanente del precio a la parte vendedora.

**32. Amparo directo 137/2020.** Inconforme con esa sentencia, la parte actora promovió demanda de amparo directo, en la que planteó nuevamente aspectos



ya analizados, tales como la procedencia de la acción de cumplimiento de contrato, de la rescisión y la reconvención, así como la existencia de la novación de contrato, entre otros.

**33. Sobreseimiento.** El tribunal colegiado del conocimiento determinó que se actualizaba la causa de improcedencia establecida en la fracción IX del artículo 61 de la Ley de Amparo, porque los conceptos de violación planteados por la parte quejosa ya habían sido motivo de análisis en ejecutorias de amparo previas, aunado a que la sentencia reclamada se dictó en estricto cumplimiento a la ejecutoria del amparo directo 268/2019, la cual no dejó libertad de jurisdicción a la sala responsable.

**34.** En este sentido, consideró innecesario dar vista a la parte quejosa, en cumplimiento a lo previsto por el párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo, dado que la causa de improcedencia contra actos emitidos en ejecución de una sentencia no estaba condicionada a algún hecho que pudiera modificar esa situación jurídica; incluso, consideró que otorgar la vista causaría transgresión al derecho fundamental de justicia pronta previsto en el artículo 17 constitucional.

**35.** Citó en apoyo la jurisprudencia 2a./J. 53/2016, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO, COMO CONSECUENCIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN ASUNTO RELACIONADO, DEBE QUEDAR AL PRUDENTE ARBITRIO DEL JUZGADOR."<sup>6</sup>

<sup>6</sup> De texto: "El precepto citado establece que cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de 3 días manifieste lo que a su derecho convenga. No obstante, tratándose de asuntos relacionados que por regla general se ven en una misma sesión del Tribunal Colegiado de Circuito, el cumplimiento de la obligación de dar la vista al quejoso con la posible actualización de alguna causa de improcedencia, depende necesariamente del examen cuidadoso que en cada caso concreto realice el juzgador, atendiendo a la ponderación de los diversos derechos de los gobernados en relación con los principios de exhaustividad, congruencia y concentración, conforme a la lógica y a las reglas fundamentales que



**36.** Lo anterior dio lugar a la tesis aislada de título y subtítulo:

"VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. NO ES OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL OTORGARLA AL QUEJOSO SI SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL DIVERSO PRECEPTO 61, FRACCIÓN IX, DE ESE ORDENAMIENTO, CUANDO SE RECLAMA UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN ESTRICTO CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DE AMPARO ANTERIOR, TOTALMENTE VINCULATORIA.

"Hechos: En un juicio de amparo directo se advirtió de oficio que se surtía la causal de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 61 de la Ley de Amparo, por promoverse contra actos emitidos en estricto cumplimiento a una sentencia de amparo, en el que el fallo reclamado constituye la quinta sentencia dictada por la autoridad responsable en virtud de diversos juicios constitucionales que en su momento promovieron ambas partes, por lo que debe determinarse si en ese supuesto procede dar vista a la parte quejosa con dicha causal.

"Criterio jurídico: Este Tribunal Colegiado de Circuito determina que cuando en el juicio de amparo directo se reclame una resolución dictada en estricto cumplimiento a una sentencia de amparo anterior, totalmente vinculatoria, no es obligación del órgano jurisdiccional dar vista al quejoso en términos del artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, si se actualiza la causal de improcedencia prevista en el diverso precepto 61, fracción IX, de ese ordenamiento.

"Justificación: Lo anterior, porque la vista a la que se refiere el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo debe realizarse cuando el motivo de improcedencia que se advierte de oficio no haya sido alegado por una de las partes y, además, no se haya analizado por un órgano jurisdiccional, lo que tiene

---

rigen el procedimiento, a fin de que pueda determinar si existe razón suficiente para ordenar la vista.", Datos de localización: jurisprudencia 2a./J. 53/2016, Segunda Sala, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, mayo de 2016, tomo II, página 1191, registro digital: 2011696.



por objeto dar oportunidad al quejoso de expresar argumentos que pudieran llevar a desestimar la posible causa de improcedencia. De esa manera, en caso de que se controvierta una resolución dictada en estricto cumplimiento a una ejecutoria de amparo anterior, la actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 61 de la Ley de Amparo no está condicionada ni sujeta a algún aspecto que pudiera hacer variar esa situación jurídica, como lo es el hecho de que en los conceptos de violación se pretendan controvertir las determinaciones que fueron emitidas en estricto apego al fallo constitucional, por no haber sido otorgada libertad de jurisdicción a la autoridad responsable, por lo que en ese supuesto no procede otorgar la vista al quejoso de conformidad con el precepto citado en primer lugar, ya que se provocaría la transgresión al derecho fundamental de justicia pronta y expedita previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ello retrasaría la resolución del juicio de amparo directo; lo que se robustece con la tesis de jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: 'JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO, COMO CONSECUENCIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN ASUNTO RELACIONADO, DEBE QUEDAR AL PRUDENTE ARBITRIO DEL JUZGADOR.', en la que se estableció que el cumplimiento de la obligación de dar la vista al quejoso con el motivo de improcedencia a que se refiere dicho criterio, depende del examen cuidadoso que en cada caso concreto realice el juzgador, atendiendo a la ponderación de los diversos derechos de los particulares en relación con los principios de exhaustividad, congruencia y concentración, conforme a la lógica y a las reglas fundamentales que rigen el procedimiento, a fin de que pueda determinar si existe razón suficiente para ordenar la vista."<sup>7</sup>

**37.** Entre las consideraciones del órgano colegiado, cabe destacar las siguientes:

<sup>7</sup> Datos de localización: Tesis aislada I.2o.C.1 K (11a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 21, enero de 2023, tomo VI, página 6706, registro digital 2025877.





"...

**"SEXTO.—SOBRESEIMIENTO POR HABERSE EMITIDO LA SENTENCIA RECLAMADA EN CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA DE AMPARO.**

"...

"10. En contra de dicha sentencia y su aclaración, la parte actora (aquí quejosa) promovió juicio de amparo directo, que fue del conocimiento de este órgano jurisdiccional con el número \*\*\*\*\*\*, quien emitió ejecutoria el once de octubre de dos mil diecinueve, por Mayoría de votos de los señores Magistrados Jaime Aurelio Serret Álvarez y Alejandro Villagómez Gordillo, en contra del voto particular de la Magistrada Luz Delfina Abitia Gutiérrez; en el que se concedió el amparo a la parte actora en el principal, para el efecto de que la Sala responsable:

"a) Dejara insubsistente la sentencia reclamada;

"b) En su lugar, dictara otra resolución en la que, reiterara todos los aspectos que no forman parte de la concesión del amparo;

"c) Estableciera el plazo específico en que la actora en la reconvenición debe exhibir ante el Juzgado de origen, el saldo del precio pactado, por la cantidad de ..., el cual debe ser de cinco días contados a partir de que la sentencia definitiva quede firme o sea legalmente ejecutable, exhibición ante el Juez Vigésimo de lo Civil de la Ciudad de México, que será previa a la formalización de la escritura de la compraventa, mientras que el remanente del precio debe ser entregado a la parte vendedora, una vez que se haya dado cumplimiento a la formalización de la escritura respectiva.

"11. En cumplimiento a la ejecutoria de amparo antes mencionada, la Séptima Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, dictó sentencia definitiva el veinte de noviembre de dos mil diecinueve, en la que reiteró todo aquello que no fue objeto de concesión y asimismo, procedió a otorgar a la parte actora en la reconvenición el plazo de cinco días contados a partir de que la sentencia definitiva quede firme o sea legalmente ejecutable, para



que exhiba ante el juzgado de origen, el saldo del precio de la compraventa celebrada.

"La anterior sentencia es la que constituye el acto reclamado en el presente juicio de amparo directo.

"Ahora bien, del contexto integral de la demanda de amparo, se advierte que la quejosa reclama la sentencia definitiva dictada el veinte de noviembre de dos mil diecinueve, y dirige sus conceptos de violación a controvertir de manera preponderante:

"- Que la parte actora en la reconvención (aquí tercera interesada) no acreditó su acción de cumplimiento del contrato de compraventa base de la acción;

"- Que la aplicación del artículo 71 de la Ley Federal de Protección al Consumidor no excluye la aplicación de las normas del Código de Comercio y del Código Civil, por lo que para la procedencia de la acción reconvencional, la compradora debió exhibir en el juicio natural el remanente del precio.

"- Que es procedente la acción de rescisión del contrato mencionado, que la hoy quejosa ejerció en el juicio principal;

"- Que en la especie no existe novación de dicho contrato, ni las partes alegaron que hubiera tal novación.

"Sin embargo, este Tribunal Colegiado ya dilucidó los temas anteriores al emitir las ejecutorias en los juicios de amparo anteriores, específicamente:

"1) En la ejecutoria emitida el nueve de noviembre de dos mil diecisiete, en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\*", en la que por unanimidad de votos de sus magistrados integrantes, este órgano colegiado determinó que en la especie no existe la novación del contrato base de la acción, que hicieron valer las partes, por lo que se otorgó la protección constitucional a efecto de que la Sala responsable se pronunciara en relación a la inexistencia de la novación.



"2) En la ejecutoria de once de enero de dos mil diecinueve, dictada en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\*, por mayoría de votos de los Magistrados Jaime Aurelio Serret Álvarez y Alejandro Villagómez Gordillo, en contra del voto particular de la Magistrada Luz Delfina Abitia Gutiérrez; en la que quedó determinado que:

"a) Resultó infundada la acción de rescisión del contrato celebrado por las partes, hecha valer por la parte actora en el principal (aquí quejosa):

"b) Fue parcialmente fundada la acción reconvenzional de cumplimiento del contrato celebrado por las partes (ejercida por los aquí terceros interesados), sobre la base de que a la parte compradora le asiste el derecho a optar por el pago del adeudo y de que los vendedores incurrieron en incumplimiento al modificar unilateralmente la fecha y forma de pago del saldo del precio.

"c) En la acción de cumplimiento de obligaciones contraídas entre proveedor y consumidor, el beneficio de optar por el pago del adeudo vencido, establecido en el artículo 71 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es una norma especial que excluye la aplicación de las normas del Código de Comercio con relación a la exhibición del pago del remanente del precio.

"De esta forma, se advierte que la Sala de apelación responsable se encontraba completamente vinculada a los fallos protectores, pues debía emitir la nueva sentencia en los exactos términos que fueron delineados en dichas ejecutorias de amparo, por no haberle sido otorgada libertad de jurisdicción en los temas mencionados, esto es, debía considerar que en el presente caso no existió novación, así como debía resolver infundada la acción de rescisión del contrato ejercida en el principal, así como declarar parcialmente fundada la acción de cumplimiento que se promovió en la reconvencción.

"En esas condiciones, la autoridad responsable, en acato a las ejecutorias de amparo mencionadas, estableció que no existió novación; asimismo, determinó que la actora en el principal no acreditó sus pretensiones, por lo que absolvió a los demandados en lo principal de todas las prestaciones reclamadas y, por lo que hace a la reconvencción, determinó que la actora reconvenzional acreditó sus pretensiones y que los demandados en ésta justificaron parcialmente sus



excepciones, por lo que condenó a la parte demandada en la reconvencción al cumplimiento forzoso del contrato base de la acción, al otorgamiento y firma de la escritura del referido contrato y a la devolución del pagaré ..., y finalmente absolvió del pago de los daños y perjuicios reclamados en la reconvencción.

"De manera que en estricto cumplimiento a lo ordenado en las resoluciones de amparo antes invocadas, la Sala civil responsable pronunció sentencia definitiva en la que determinó que en el caso no existe novación de las obligaciones pactadas; que la acción de rescisión ejercida en el principal resultó infundada y, que la acción de cumplimiento intentada en la reconvencción es parcialmente fundada; aspectos que la ahora quejosa pretende combatir en el presente juicio de amparo.

"Sin embargo, como ya se ha establecido antes, no es factible que la parte quejosa controvierta los temas que fueron emitidos en ejecución de las resoluciones de amparo, conforme a lo previsto en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de la materia, puesto que una misma cuestión no puede ser objeto de controversia y decisión en dos o más sentencias de amparo, puesto que ello daría lugar a una cadena infinita de dichos juicios sobre la misma materia, en demérito de la seguridad jurídica.

"Por tanto, en el caso se actualiza la causa de improcedencia del presente juicio de amparo que prevé el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo, dado que no cabe duda que la parte quejosa impugna la sentencia que fue emitida precisamente en ejecución de las ejecutorias de amparo antes precisadas.

"De esta forma, como en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 61 de la Ley de Amparo, por consiguiente, procede sobreeser en el juicio de amparo con apoyo en lo dispuesto por la fracción V del artículo 63 del mencionado cuerpo legal.

"Cabe precisar que si bien es cierto el artículo 64 de la Ley de Amparo establece que cuando el órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, se dará vista al quejoso para que en el plazo de



tres, días manifieste lo que a su derecho convenga; sin embargo, debe señalarse que en la especie resulta innecesario dar esa vista.

"Lo anterior porque en el presente caso, la actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 61 de la Ley de Amparo, relativa a la improcedencia del juicio constitucional en contra de actos emitidos en ejecución de una sentencia de amparo; no está condicionada ni sujeta a algún aspecto que pudiera hacer variar esa situación jurídica; de ahí que el cumplimiento de la obligación contenida en el numeral 64, párrafo segundo, de la citada ley, en este caso específico, provocaría la transgresión al derecho fundamental de justicia pronta y expedita previsto en el precepto 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se retrasaría la resolución del juicio de amparo directo; de ahí que no se dé la vista que prevé el artículo 64 de la Ley de Amparo.

"Resulta aplicable por analogía, la Jurisprudencia sustentada por Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 2a./J. 53/2016 (10a.), Registro 2011696, que es del tenor literal siguiente:

"'JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO, COMO CONSECUENCIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN ASUNTO RELACIONADO, DEBE QUEDAR AL PRUDENTE ARBITRIO DEL JUZGADOR.' (Se transcribe)

"..."

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

**38.** En el juicio de amparo directo 285/2023 sostuvo una postura discrepante a las anteriormente expuestas, como evidencian los antecedentes que se sintetizan a continuación.

**39. Juicio ordinario civil.** Por esta vía, dos personas físicas reclamaron la nulidad de una escritura pública.



**40.** Seguida la secuela procesal, el juzgado de primera instancia emitió sentencia, en la que declaró procedente la acción de nulidad y ordenó la cancelación del instrumento notarial, así como de las inscripciones correspondientes.

**41. Apelación.** Inconformes con la citada resolución, los demandados interpusieron este medio de defensa, mientras que la sala del conocimiento confirmó la determinación de primer grado.

**42. Amparos previos.** Las partes promovieron múltiples juicios de amparo (\*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*), en los cuales el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito concedió la protección federal tanto a la parte actora, como a la demandada, para diversos efectos, que no cobran relevancia para el presente estudio.

**43. Sentencia reclamada.** En cumplimiento a la ejecutoria relativa al amparo directo 326/2022, la sala del conocimiento dictó una sentencia, en la que reiteró las absoluciones y condenas indicadas por el tribunal colegiado y absolvió del pago de costas a la parte actora.

**44. Amparo directo 285/2023.** Inconformes con lo anterior, los actores plantearon argumentos dirigidos a evidenciar la procedencia de la acción de nulidad instada.

**45. Sentencia de amparo.** El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito sobreesayó en el juicio de amparo al estimar que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 61 de la Ley de Amparo.

**46.** Preciso que la sentencia reclamada se emitió en estricto cumplimiento de una concesión de amparo, en la que no se confirió plenitud de actuación a la autoridad responsable, para resolver cuestión alguna, sino que exclusivamente se refirió a la procedencia del pago de costas.

**47.** Subrayó que los conceptos de violación hechos valer en la demanda, para evidenciar la nulidad de la escritura pública, fueron materia de análisis en una diversa controversia constitucional, en la cual se desestimaron.



48. En ese sentido, destacó que aun cuando la quejosa realizara nuevos planteamientos respecto a los temas ya dilucidados en diverso juicio constitucional, seguiría prevaleciendo la improcedencia del amparo, pues lo resuelto sobre esos aspectos había causado firmeza.

49. No obstante, al tratarse de una causa de improcedencia advertida, oficiosamente, consideró necesario otorgar a la quejosa la vista que refiere el párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo, ya que, del estudio al proceso legislativo de la reforma a la citada ley vigente, desprendió que el propósito de esa disposición era conferirle una adecuada defensa para hacer valer los argumentos que estimara pertinentes y así garantizar su derecho de audiencia y de defensa.

50. Las consideraciones del tribunal colegiado, en lo conducente, son las siguientes:

"...

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. ANÁLISIS Y EFECTOS CUANDO SE EXPRESAN CONTRA UN LAUDO DICTADO EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA DE AMPARO."

"Máxime que la lectura de los conceptos de violación revela que la parte quejosa trata de cuestionar los mismos tópicos ya analizados y desestimados en aquel fallo protector.

"En efecto, el quejoso desarrolla esencialmente sus inconformidades sobre los siguientes tópicos que aquí se identifican de la siguiente forma:

"a) Que la responsable omitió analizar y valorar cada una de las pruebas que ofrecieron y que fueron admitidas durante el procedimiento para acreditar las diversas causas de nulidad del testamento.

"b) Que en el testamento no tiene validez toda vez que no se justificó la identidad del testador en términos de lo dispuesto por el artículo 2834 y 2835 del Código Civil del Estado de Jalisco.



"c) Que las generales asentadas en el testamento de la testadora no corresponden, ya que el apellido de la testadora, el nombre de su padre o madre, así como el nombre de la población en que nació, que fueron asentados en el testamento, tienen una variación a las que fueron informadas por el Cónsul Honorario de la \*\*\*\*\* en México.

"d) Que el notario no tomó en consideración que la testadora era extranjera, y que no se asentaron correctamente la población de nacimiento, nombres de los padres, por lo que de ninguna manera se tiene por satisfechos los requisitos contenidos en el numeral 2675 del Código Civil del Estado de Jalisco.

"e) Que era obligación del notario que al percatarse de que la testadora era extranjera, hacer de su conocimiento el derecho para estar asistida de un intérprete en términos del artículo 2833 del Código Civil del Estado de Jalisco.

"f) Que dentro del procedimiento se acreditó que la testadora padecía demencia senil y que por ello se acredita la nulidad del testamento.

"g) Que el notario no cumplió con todas las solemnidades del testamento público abierto otorgado por persona extranjera.

"h) Que el notario no se cercioró que la testadora de los idiomas que habla y domina, ni tampoco si comprendía completamente la lectura que se le hizo del testamento en idioma español; tampoco si la testadora sabía leer y escribir.

"Sin embargo, como ya se dijo, dichos tópicos que incluso constituyen una reproducción casi literal de los diversos conceptos de violación que hizo valer en el referido juicio de amparo directo \*\*\*\*\*, se les dio respuesta en la sentencia constitucional pronunciada en sesión ordinaria de nueve de febrero de dos mil veintitrés, y sobre todo, destaca que se desestimaron; de ahí que al dictar una nueva determinación dada la concesión exclusivamente por el tema de las costas, la responsable debía reiterar todos lo que no era materia de concesión, pues así se le dijo expresamente.

"Incluso, si la parte quejosa planteara cuestiones diversas sobre las ya desestimadas, pero sobre tópicos que están firmes, sigue subsistiendo la improcedencia del juicio.





"En la inteligencia de que la improcedencia del presente juicio de amparo no vulnera derechos fundamentales, en términos de la jurisprudencia 57/2018, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS EN CUMPLIMIENTO DE UN FALLO PROTECTOR. EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE AMPARO QUE LA PREVÉ, NO TRANSGREDE EL DERECHO A CONTAR CON UN RECURSO EFICAZ.'

"En consecuencia, ante la advertencia de la causa de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 61 de la Ley de Amparo, se decreta el sobreseimiento en el presente juicio de amparo.

"En cuanto a los alegatos formulados por el Ministerio Público de la Federación, en términos del artículo 181 de la Ley de Amparo, este órgano de control constitucional no advierte algún motivo para plasmar su estudio, puesto que no se aprecia de su contenido alguna incidencia o cambio de criterio, o que se haga valer una causa de improcedencia, aunado a que solicita de manera dogmática la negativa del amparo.

"Lo anterior conforme a la jurisprudencia 26/2018, que integró el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 81/2017, de rubro:

"'ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SI BIEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN ESTUDIARLOS, NO NECESARIAMENTE DEBEN PLASMAR ALGUNA CONSIDERACIÓN AL RESPECTO EN LA SENTENCIA.'

"SÉPTIMO.—Denuncia de contradicción de tesis. Dado que este tribunal considera que en el caso es necesario dar vista a la parte quejosa en términos de lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley de Amparo, en razón de que de la apreciación contextual e íntegra del proceso legislativo de la reforma a la Ley de Amparo vigente, se advierte que el fin perseguido con la incorporación del artículo 64, párrafo segundo, es otorgar a la parte quejosa un medio de defensa, a través del cual se garanticen sus derechos de audiencia y de defensa, para que en caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito o la Suprema Corte de



Justicia de la Nación, adviertan oficiosamente una causa de improcedencia, tenga la oportunidad de aportar los argumentos oportunos a fin de que cualquiera de dichos órganos de amparo decida conforme a derecho, de manera que la decisión que se adopte sea producto de un proceso de deliberación racional y no sólo de la autoridad que el Estado le confiere a la administración de justicia.

"Por ende, la vista referida en el precepto legal citado debe darse aun cuando el órgano jurisdiccional terminal estime que la causa de improcedencia es evidente y que su actualización sólo provocará el sobreseimiento, como sucede en el caso, cuando el juicio de protección constitucional se interpuso en contra de la sentencia que se emitió en cumplimiento de una ejecutoria anterior, de manera total, y en donde la autoridad responsable no tenía libertad de jurisdicción para resolver sobre algún punto en particular; por tanto, con fundamento en los artículos 226, fracción III y 227, fracción II de la Ley de Amparo, resulta necesario hacer la denuncia de contradicción de tesis correspondiente ante el Pleno Regional en Materia Civil de la Región Centro Sur, dado que no se comparten los criterios establecidos en las tesis I.2o.C.1 K (11a.), y I.16o.T.14 K (10a.), de rubros: 'VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. NO ES OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL OTORGARLA AL QUEJOSO SI SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL DIVERSO PRECEPTO 61, FRACCIÓN IX, DE ESE ORDENAMIENTO, CUANDO SE RECLAMA UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN ESTRICTO CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DE AMPARO ANTERIOR, TOTALMENTE VINCULATORIA.', y 'VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. NO ES OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL OTORGARLA AL QUEJOSO SI SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL DIVERSO PRECEPTO 61, FRACCIÓN IX, DE ESE ORDENAMIENTO, CUANDO SE RECLAMA UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN ESTRICTO CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DE AMPARO ANTERIOR, TOTALMENTE VINCULATORIA.', del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil y Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, ambos del Primer Circuito, respectivamente, lo que deberá hacerse ante el Pleno Regional en Materia Civil del Primer Circuito.

"..."



## V. ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA DE CONTRADICCIÓN

**51.** Este estudio debe emprenderse desde un enfoque que permita advertir la **necesidad de unificar criterios jurídicos** y su objetivo es otorgar certeza a las personas justiciables y juzgadoras.

**52.** En primer lugar, es necesario establecer, si en el caso que se analiza se configura la contradicción criterios, porque en ese supuesto será posible efectuar el estudio relativo, con el fin de determinar la postura que, en su caso, deba prevalecer como jurisprudencia.

**53.** Es importante destacar que, para que se configure la contradicción de criterios, se requiere que los órganos contendientes hayan:

**a)** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean; y,

**b)** Llegado a conclusiones encontradas en torno a la solución de la controversia planteada.

**54.** Por tanto, habrá contradicción cuando se satisfaga los supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean idénticos en torno a los hechos que los sustentan.

**55.** Es necesario precisar que lo anterior se basa en la jurisprudencia de texto y rubro 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."<sup>8</sup>

**56.** Ahora, del análisis de las ejecutorias implicadas en el caso que se somete a decisión, este Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro Sur, con residencia en la Ciudad de México, concluye que **existe la contradicción de criterios** denunciada, pues los tribunales colegiados de circuito contendientes discreparon en torno a la necesidad de dar vista a la parte quejosa con la causa de improcedencia contenida en la fracción IX del artículo 61 de la Ley de Amparo, cuando se advierte de oficio.

**57.** En efecto, los tres órganos contendientes analizaron demandas de amparo directo, en las que se reclamó una resolución dictada en cumplimiento a ejecutorias de amparo previas, en las que no se dejó libertad de actuación a las autoridades jurisdiccionales responsables.

**58.** Por su parte, tanto el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, como el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil, ambos del Primer Circuito, consideraron que **era innecesario dar la vista contenida en el párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo a la parte quejosa**, puesto que existía cosa juzgada en torno a los aspectos que fueron materia de pronunciamiento en la resolución reclamada.

**59.** Particularmente, el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito agregó que la parte quejosa no ignoraba la existencia de esa causa de improcedencia, porque al dársele vista con la resolución dictada en cumplimiento de un amparo previo, pudo constatar que no se dejó libertad de jurisdicción a la responsable.

**60.** Y, por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito destacó que, al existir firmeza en torno a lo decidido en la resolución

<sup>8</sup> Datos de localización: Pleno, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.



reclamada, la parte quejosa no estaba en aptitud de aportar elementos que pudieran hacer variar esa situación jurídica.

61. En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito determinó que **era necesario dar vista con la causa de improcedencia** en comento, porque su propósito era respetar la garantía de audiencia de la quejosa y otorgarle la oportunidad de expresar los argumentos que estimara pertinentes.

62. Subrayó que esta vista debía concederse aún cuando el órgano jurisdiccional considerara que la causa de improcedencia era evidente, incluso en casos como éste, en el que se promovía una demanda de amparo contra la resolución dictada en estricto cumplimiento a una concesión anterior.

63. No pasa inadvertido que las materias de las cuales derivaron los criterios contendientes son civil, por un lado; y laboral, por el otro. Sin embargo, el punto jurídico identificado con anterioridad pertenece estrictamente a la materia común de amparo, lo que posibilita la emisión de un criterio general.

64. Así, es patente la discrepancia que surgió entre los tribunales colegiados de circuito sobre una misma cuestión jurídica susceptible de unificarse, mediante un criterio jurisprudencial, a saber: **si para pronunciarse de oficio en torno a la configuración de la causa de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo ¿es necesario o no dar a la parte quejosa la vista contenida en el párrafo segundo del artículo 64 de la ley de la materia?**

## VI. ESTUDIO

### CONSIDERACIONES PRELIMINARES

65. Al guardar estrecha relación con el tema que nos ocupa, la presente resolución retomará, en lo conducente, las consideraciones vertidas por este Pleno Regional en la contradicción de criterios 117/2023, resuelta en sesión cuatro de octubre de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos.



**66.** Dicho precedente dio lugar la tesis jurisprudencial PR.L.CS. J/47 L (11a.), de rubro: "VISTA A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. DEBE DARSE A LA PARTE QUEJOSA, CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ADVIERTE OFICIOSAMENTE QUE SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY DE AMPARO, POR HABER CESADO LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO, COMO CONSECUENCIA DE DECLARAR FUNDADO UN RECURSO DE INCONFORMIDAD INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE TIENE POR CUMPLIDA UNA SENTENCIA DE AMPARO."<sup>9</sup>

**67.** Ahora, aunque el presente análisis se conducirá a la luz de consideraciones semejantes, lo que podría evidenciar la improcedencia de la presente denuncia; este Pleno Regional determina que es posible la emisión de un criterio sobre la fracción IX del artículo 61 de la Ley de Amparo, por dos razones principales: que éste fue el caso concreto sobre el cual se suscitó la presente contradicción y que, como se verá más adelante, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha abordado casos semejantes, atendiendo puntualmente las fracciones analizadas en cada uno de ellos.

**68.** Establecidas las precisiones anteriores, en principio, importa destacar que en el decreto por el que se expidió la Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, se incorporó el artículo 64, del tenor siguiente:

"Artículo 64. Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato al órgano jurisdiccional de amparo y, de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.

"Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano

<sup>9</sup> Datos de localización: Plenos Regionales, Undécima Época, tesis jurisprudencial PR.L.CS. J/47 L (11a.), registro digital 2027678, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas.



jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga."

**69.** En el referido precepto legal se establece que cuando las partes en el juicio de origen tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la deben comunicar de inmediato al órgano jurisdiccional de amparo y, de ser posible, acompañarán las constancias que lo acrediten.

**70.** Además, señala que cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta, de oficio, una causa de improcedencia no alegada por alguna de las partes y tampoco analizada por un órgano jurisdiccional inferior, deberá dar vista a la parte quejosa, para que, en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga.

**71.** Al respecto, se considera importante precisar la intención que tuvo el legislador para incorporar el segundo párrafo del mencionado precepto legal.

**72.** Sobre tal aspecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la entonces contradicción de tesis 410/2013, estableció que, si bien el legislador no plasmó explícitamente la razón de incluir el segundo párrafo del artículo 64, de la Ley de Amparo; sin embargo, debía considerarse que su intención fue armonizar esta ley con la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

**73.** A fin de explicar lo anterior, señaló que con el decreto por el que se expidió la Ley de Amparo vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, se renovó el juicio de amparo y se modificaron principios fundamentales, adecuando esta legislación secundaria a las reformas constitucionales publicadas desde junio de dos mil once, vinculándola principalmente a la defensa de los derechos humanos protegidos por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los tratados internacionales de los que México forma parte.

**74.** Asimismo, refirió que el juicio de amparo es uno de los instrumentos jurídicos más importantes con que cuentan los gobernados para hacer valer el





respeto a sus derechos humanos, debido a que otorga una protección constitucional que permite evitar abusos de poder.

**75.** Por otra parte, indicó que la improcedencia del juicio de amparo es una de las instituciones jurídicas de mayor trascendencia en este tipo de juicios, pues implica, en términos generales, la falta de oportunidad, de fundamento y de derecho, según sea el caso, para el trámite, prosecución y resolución de fondo del reclamo constitucional o convencional planteado.

**76.** Esto representa un impedimento desde el punto de vista técnico procesal, para que el juzgador se avoque a resolver la cuestión planteada y para que la promoción de amparo alcance su objetivo, que se materializa en la restitución o reparación del respeto y disfrute pleno del derecho fundamental infringido, ya sea por la norma o por el acto de autoridad que se declare inconstitucional o inconventional.

**77.** Derivado de lo anterior, estableció que, de acuerdo a la exposición de motivos del proyecto de decreto por el que se expidió la Ley de Amparo y, en atención a la reforma constitucional de dos mil once en materia de derechos humanos, resultaba necesario reformar estructuralmente la materia de amparo, transformando la forma en que, de manera tradicional, se concibe el juicio de garantías, para lograr su adaptación a las necesidades de la actualidad.

**78.** Así, con base en las reformas indicadas, lo establecido en el segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo, concerniente a que cuando el órgano de amparo advierta alguna causa de improcedencia novedosa, le dará vista a la parte quejosa, para que en el plazo de tres días exponga lo que estime conveniente; era un mecanismo para ampliar su esfera de protección.

**79.** Por tanto, concluyó que el multicitado artículo 64 de la ley de la materia, buscaba, en realidad, que se instaurara un procedimiento adecuado con la aplicación de los artículos de la Ley de Amparo, lográndose ese objetivo otorgando la vista a la parte quejosa para que, previa notificación por lista, manifestara lo que a su derecho conviniera ante la posible actualización de alguna causa de improcedencia.



**80.** Las anteriores consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia P./J. 4/2015 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES APLICABLE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, AL RESOLVER EL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA, CUANDO SE ADVIERTE DE OFICIO UNA CAUSAL DISTINTA A LA EXAMINADA POR EL JUEZ DE DISTRITO. De la interpretación sistemática de la exposición de motivos del proyecto de decreto por el que se expidió la Ley de Amparo, así como de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos y de los artículos 64 y 112 a 115 de la ley aludida, se aprecia la ampliación de la protección de los derechos fundamentales del gobernado. De este modo, en razón de esa salvaguarda ampliada, es que debe existir un procedimiento adecuado regido por el párrafo segundo del artículo 64 citado; de ahí que si en la resolución de un recurso de queja interpuesto en contra del desechamiento de plano de la demanda de amparo indirecto, el Tribunal Colegiado de Circuito advierte de oficio la actualización de una diversa causal de improcedencia que no fue alegada por las partes, ni analizada por el órgano inferior, dará vista a la parte recurrente para que, previa notificación por lista, manifieste lo que a su derecho convenga. Lo que resulta necesario, además, en virtud de que, al conocer del referido recurso y concluir que el respectivo juicio de amparo es improcedente por actualizarse una causa manifiesta e indudable de improcedencia, emite una resolución definitiva e inimpugnable, a diferencia de las determinaciones que sobre ese aspecto dicta el órgano jurisdiccional que en primera instancia conoce de la demanda de amparo indirecto."<sup>10</sup>

**81.** Posteriormente, el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la diversa contradicción de tesis 426/2013, estableció los requisitos que debía cumplirse para dar la vista a que se refiere el artículo 64,

<sup>10</sup> Datos de localización: Pleno, tesis jurisprudencial P./J. 4/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 17, abril de 2015, tomo I, página 6, registro digital 2008789.



párrafo segundo, de la Ley de Amparo, así como las vías de tramitación del juicio constitucional en que procede otorgarla.

**82.** Señaló que, del mencionado precepto legal, se desprendía que el órgano jurisdiccional de amparo, al advertir una causa de improcedencia, debía dar vista a la parte quejosa, para que manifieste lo que a su interés convenga, siempre que se cumplieran los requisitos siguientes:

- a) Que esa causa de improcedencia no haya sido alegada por las partes; y,
- b) Que no hubiera sido analizada por el órgano jurisdiccional inferior.

**83.** Por otra parte, ese Alto Tribunal estableció que la obligación de otorgar esa vista estaba dirigida particularmente a la segunda instancia de las dos vías de tramitación del juicio de amparo a que alude el artículo 2, párrafo primero, de la ley de la materia, cuyo conocimiento, en grado de *ad quem*, correspondía al Tribunal Colegiado de Circuito y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según sea el caso, en razón de las facultades de revisión y de última instancia que les dota el artículo 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**84.** Asimismo, refirió que con apoyo en el principio de audiencia y en el sistema proteccionista ampliado de la ley de la materia, debía considerarse que la vista a que se refiere el artículo 64 multicitado, también aplicaba en el amparo directo.

**85.** Precisó que la disposición normativa analizada buscaba el respeto del principio de audiencia hasta el último momento procesal, lo que se lograba mediante la vista que se otorgara a la parte quejosa, para que manifestara lo que a su derecho conviniera ante la posible actualización de alguna causa de improcedencia advertida de oficio.

**86.** De una interpretación conforme y amplia del precepto en cuestión, consideró que de esa forma se extendía su esfera de protección, dándole la oportunidad de defenderse en relación con la causa de improcedencia detectada en instancia terminal; de no ser así, indicó que dicha parte quedaría en



estado de indefensión, privándosele de la oportunidad de expresar los argumentos tendentes a favorecer su situación jurídica en relación con ese nuevo contexto, pues no podría exponerlos más adelante, precisamente porque el juicio uninstitucional y su recurso de revisión o, tratándose del juicio biinstitucional en revisión, son terminales.

**87.** Esas consideraciones dieron origen a la jurisprudencia P./J. 51/2014 (10a.), del tenor siguiente:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA, SE DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA NOVEDOSA, TANTO EN EL SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALICEN SIMULTÁNEAMENTE LAS DOS HIPÓTESIS QUE PREVÉ, COMO EN AMPARO DIRECTO. De la interpretación del citado precepto legal que indica: 'Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga', se concluye que la vista a la que se refiere debe darse, en principio, cuando la causa de improcedencia que se advierte de oficio no haya sido alegada por una de las partes y, además, no se haya analizado por un órgano jurisdiccional que hubiere conocido de la primera instancia del juicio de amparo respectivo, ante la imposibilidad de impugnar lo que al efecto se determine por el órgano de alzada de amparo, por lo que deberán actuar en esos términos tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los Tribunales Colegiados de Circuito, según sea el caso, en razón de las facultades de revisión y de última instancia que les dota el artículo 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otro lado, en aras de velar por el derecho de audiencia y atendiendo al sistema proteccionista ampliado de la Ley de Amparo, la disposición respectiva también es aplicable para el caso de que en el trámite del juicio de amparo directo, como instancia terminal, se estime de oficio que se actualiza una causa de improcedencia, por lo que en tal caso, igualmente los referidos Tribunales Colegiados de Circuito deben dar vista a la quejosa para que manifieste lo que a su derecho convenga, con el propósito de darle oportunidad de expresar argumentos



tendientes a favorecer su situación jurídica en relación con la posible causa de improcedencia."<sup>11</sup>

**88.** Con base en el anterior precedente, el Tribunal Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizaron diversos supuestos en los que establecieron que procedía dar vista a la parte quejosa con la posible causa de improcedencia advertida de oficio por el Tribunal Colegiado de Circuito, como los que a continuación se exponen.

**89.** Importa destacar que el Tribunal Pleno, al resolver la diversa contradicción de tesis 292/2015, determinó que la vista referida en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, debía darse aun cuando el órgano jurisdiccional terminal considerara que la causa de improcedencia era evidente y que su actualización sólo provocaría el sobreseimiento parcial, como sucedía cuando se tenían como actos reclamados la resolución de primera instancia y la de segundo grado y, respecto de la primera de ellas, el Tribunal Colegiado de Circuito considerara actualizada la causa prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, relativa a la cesación de efectos por sustitución procesal.

**90.** Criterio que dio lugar a la jurisprudencia P./J. 6/2017 (10a.), del tenor siguiente:

"VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. NO ES EXCUSA PARA OMITIRLA QUE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE SE ADVIERTA POR EL ÓRGANO COLEGIADO SÓLO AFECTE PARCIALMENTE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. De la apreciación contextual e íntegra del proceso legislativo de la reforma a la Ley de Amparo vigente, se advierte que el fin perseguido con la incorporación del artículo 64, párrafo segundo, es otorgar a la parte quejosa un medio de defensa, a través del cual se garanticen sus derechos de audiencia y de defensa, para que en caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adviertan oficiosamente

<sup>11</sup> Datos de localización: tesis jurisprudencial P./J. 51/2014, Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 12, noviembre de 2014, tomo I, página 24, registro digital 2007920.



una causa de improcedencia, tenga la oportunidad de aportar los argumentos oportunos a fin de que cualquiera de dichos órganos de amparo decida conforme a derecho, de manera que la decisión que se adopte sea producto de un proceso de deliberación racional y no solo de la autoridad que el Estado le confiere a la administración de justicia. Por ende, la vista referida en el precepto legal citado debe darse aun cuando el órgano jurisdiccional terminal estime que la causa de improcedencia es evidente y que su actualización sólo provocará el sobreseimiento parcial, como sucede cuando se tienen como actos reclamados la resolución de primera instancia y la de segundo grado y, respecto de la primera de ellas, el Tribunal Colegiado de Circuito considere actualizada la causal prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, relativa a la cesación de efectos por sustitución procesal."<sup>12</sup>

**91.** Siguiendo con la misma línea jurisprudencial, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 25/2016, estableció que la vista en comentario debía otorgarse independientemente de que el criterio que sustentaba la improcedencia hubiera sido emitido por ese alto tribunal; pues señaló que, conforme al derecho de audiencia, debía permitirse a la parte quejosa argumentar en torno a la actualización de una causa de improcedencia, incluso, cuando la causa se sustentara en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque sólo así dicha parte podría exponer las razones por las que, a su juicio, ese criterio podría ser inaplicable.

**92.** Esas consideraciones dieron lugar a la jurisprudencia 2a./J. 62/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 64, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, SE ACTUALIZA INCLUSO CUANDO LA CAUSAL RELATIVA DERIVA DE UNA

<sup>12</sup> Datos de localización: jurisprudencia P./J. 6/2017 (10a.), Pleno, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 39, febrero de 2017, tomo I, página 12, registro digital 2013722.



JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La obligación de los órganos jurisdiccionales de amparo de dar vista al quejoso cuando adviertan oficiosamente la posible actualización de una causal de improcedencia no alegada por las partes ni analizada por el inferior, debe cumplirse incluso si ésta deriva de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en atención a que, por un lado, sólo así se le otorga a dicha parte la oportunidad de controvertir la aplicación del criterio jurisprudencial, lo que resulta acorde con el derecho de audiencia contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por otro, la aplicación de una jurisprudencia no puede justificar la inobservancia de los términos y plazos legalmente establecidos."<sup>13</sup>

**93.** Asimismo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 223/2021, estableció que en los casos en que la parte quejosa celebrara un convenio con su contraparte en el juicio laboral de origen, a efecto de dar cumplimiento al laudo reclamado, manifestando y ratificando ante la autoridad responsable la intención de dar por terminado el conflicto, era necesario que el tribunal de amparo diera la vista correspondiente a la parte quejosa, porque independientemente de que su actuar hubiera originado la causa de improcedencia, conforme los derechos de audiencia y defensa, se le debía dar la oportunidad de exponer las razones, por las que pudiera considerar inaplicable ese supuesto de improcedencia.

**94.** Ello dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 32/2021 (11a.), del tenor siguiente:

"VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. DEBE DARSE AL QUEJOSO, INCLUSO EN EL CASO DE QUE ÉSTE HAYA CELEBRADO CONVENIO CON SU CONTRAPARTE PARA DAR CUMPLIMIENTO AL LAUDO RECLAMADO.

<sup>13</sup> Datos de localización: jurisprudencia 2a./J. 62/2016 (10a.), Segunda Sala, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 32, julio de 2016, tomo I, página 627, registro digital 2011990.



"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si en los casos en que las partes en el juicio laboral de origen celebran y ratifican convenio a efecto de dar cumplimiento al laudo reclamado, con fundamento en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, se debe o no dar vista al quejoso con la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XIII, del mencionado ordenamiento.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que en los casos en que las partes en el juicio laboral de origen celebran y ratifican convenio de cumplimiento al laudo reclamado, con fundamento en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, el Tribunal Colegiado debe dar vista a la parte quejosa con la posible actualización de la causa de improcedencia.

"Justificación: Este Alto Tribunal ha sostenido que al establecer en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo que el tribunal de amparo debe dar vista a la parte quejosa siempre que advierta oficiosamente una causa de improcedencia, excluyendo expresamente los supuestos en que aquélla haya sido alegada por alguna de las partes o analizada por un órgano jurisdiccional inferior, el legislador tuvo la intención de garantizar los derechos de audiencia y de defensa de la parte quejosa, a efecto de que tenga la oportunidad de aportar los argumentos oportunos, de manera que la decisión que se adopte sea producto de un proceso de deliberación racional y no sólo de la autoridad que el Estado le confiere a la administración de justicia. En consecuencia, cuando los Tribunales Colegiados adviertan oficiosamente que se actualiza la causa de improcedencia relativa al consentimiento expreso o tácito del acto reclamado, se encuentran obligados a dar la vista a la parte quejosa, independientemente de que ésta haya celebrado convenio con su contraparte en el juicio laboral de origen, con el que se dio cumplimiento al laudo reclamado, pues sólo así se le puede dar oportunidad de exponer las razones por las que considera que le es inaplicable el supuesto de improcedencia relativo al consentimiento expreso del acto reclamado."<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Datos de localización: jurisprudencia 2a./J. 32/2021 (11a.), Segunda Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, undécima época, libro 9, enero de 2022, tomo II, página 1375, registro digital 2024024.





**95.** Por otra parte, también debe decirse que el Alto Tribunal analizó otros supuestos en los que concluyó que era innecesario dar la vista a que se refiere el multicitado artículo 64 de la Ley de Amparo.

**96.** Al resolver la contradicción de criterios 325/2021, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que la vista de referencia es inaplicable cuando la propia parte quejosa desiste de la demanda de amparo indirecto y el desistimiento está debidamente ratificado, debido a que dicha causa depende de circunstancias que se encuentran directamente vinculadas con la parte quejosa, al ser su voluntad dar por concluido el procedimiento en cuestión, no obstante conocer las consecuencias de que "no se emita un pronunciamiento en el juicio" respecto al fondo del asunto.

**97.** Lo anterior quedó asentado en la jurisprudencia P./J. 9/2022 (11a.), del tenor siguiente:

"SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO. PARA DECRETARLO NO ES APLICABLE OTORGAR LA VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones diversas al interpretar si cuando un quejoso desiste de la demanda de amparo indirecto, y el órgano jurisdiccional que conoce del asunto lo tiene por debidamente ratificado, debe o no concedérsele la vista contenida en el párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo.

"Criterio jurídico: El otorgamiento de la vista al quejoso, a que hace referencia el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, no es aplicable cuando el propio quejoso desiste de la demanda de amparo indirecto y el desistimiento está debidamente ratificado.

"Justificación: El juicio de amparo tiene como principio rector que debe seguirse a instancia de parte agraviada, es decir, debe ser el accionante el que manifieste su voluntad de iniciarlo, por lo tanto, también cuenta con el derecho de dar por terminado el procedimiento, siempre y cuando no se haya dictado una sentencia que cause ejecutoria. Ahora, la voluntad de dar por terminado el



procedimiento se denomina desistimiento y una vez que se ha tenido como válidamente ratificado, no debe dar lugar a que se actualice la vista contenida en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo. Lo anterior, pues dicha causal depende de circunstancias que se encuentran directamente vinculadas con el quejoso, pues ha sido su voluntad dar por concluido el procedimiento en cuestión, no obstante conocer las consecuencias de que no se emita un pronunciamiento en el juicio."<sup>15</sup>

**98.** De igual manera, al resolver la contradicción de criterios 292/2015, el máximo tribunal estableció que era innecesario que el presidente de un tribunal colegiado de circuito diera vista a la parte quejosa con la actualización de una causa de improcedencia prevista en la Ley de Amparo, cuando en ejercicio de su labor jurisdiccional y a fin de depurar el procedimiento a partir del análisis de la demanda de amparo directo, suscribiera un auto en el que resolviera desecharla respecto de uno o varios actos reclamados; pues señaló que en este caso el justiciable tenía a su alcance el recurso de reclamación, cuyo conocimiento correspondía al respectivo tribunal de manera colegiada y en el cual podía exponer las razones que pertinentes para desvirtuar las consideraciones del magistrado presidente, con lo que se satisface el derecho de acceso a la justicia y el de defensa de la parte quejosa.

**99.** El anterior criterio dio lugar a la tesis aislada P. I/2017 (10a.), que señala:

"VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. ES INNECESARIO QUE LA OTORQUE EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL PROVEER SOBRE UNA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. Es innecesario que el Presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito dé vista a la parte quejosa con la actualización de una causa de improcedencia **prevista** en la Ley de Amparo cuando, en ejercicio de su labor jurisdiccional y a fin de depurar el procedimiento a partir del análisis de la demanda de amparo

<sup>15</sup> Datos de localización: jurisprudencia P./J. 9/2022 (11a.), Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 17, septiembre de 2022, tomo I, página 7, registro digital 2025286.



directo –por ser el momento idóneo para ello– aquél suscribe un auto en el que resuelve desecharla respecto de uno o varios actos reclamados, pues en tal caso el justiciable tiene a su alcance el recurso de reclamación, cuyo conocimiento corresponde al respectivo Tribunal de manera colegiada y en el cual se pueden exponer las razones que se consideren pertinentes para desvirtuar las consideraciones del propio Magistrado Presidente, con lo que se satisfacen los derechos de acceso a la jurisdicción y de defensa del quejoso."<sup>16</sup>

**100.** Lo establecido por el Tribunal Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los mencionados precedentes permite establecer lo siguiente:

- La vista a que se refiere el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, debe darse cuando la causa de improcedencia se advierte de oficio por parte del órgano jurisdiccional de amparo, siempre que no haya sido alegada por alguna de las partes, ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior.

- La finalidad del otorgamiento de la vista es darle a la parte quejosa la oportunidad de ejercer su derecho de audiencia y manifestar lo que a su interés convenga sobre la posible actualización de una causa de improcedencia, cuyo análisis no puede ser objeto de impugnación una vez determinado lo conducente.

- Esa vista es acorde con el principio de justicia pronta y completa, porque puede notificarse por medio de lista, lo que impide un atraso injustificado en la resolución.

- La obligación contenida en el mencionado precepto legal se encuentra dirigida a la segunda instancia de las dos vías de tramitación del juicio de amparo, pero también a la única instancia en vía directa.

<sup>16</sup> Datos de localización: tesis aislada P. I/2017 (10a.), Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 42, mayo de 2017, Tomo I, página 165, registro digital 2014208.



## DECISIÓN

**101.** Una vez precisado lo anterior, el punto de divergencia de la presente contradicción de criterios, consiste en determinar si cuando el Tribunal Colegiado de Circuito advierte, de oficio, que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo, es decir, porque la resolución reclamada deriva de una ejecutoria de amparo previa en la que no se confirió libertad de actuación a la autoridad responsable, debe o no darse la vista a que se refiere el artículo 64, segundo párrafo, del citado ordenamiento legal.

**102.** Al respecto, cabe señalar que el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo establece la improcedencia del juicio de amparo: *"Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas."*

**103.** Sobre dicha causa de improcedencia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que su actualización obedece al principio de cosa juzgada, por cuanto la resolución reclamada es producto del análisis jurídico realizado en un juicio de amparo anterior que se cumplimenta, por lo que, admitir uno nuevo, vulneraría dicho principio y generaría inseguridad jurídica

**104.** Las anteriores consideraciones se plasmaron en la jurisprudencia por reiteración 1a./J. 57/2018 (10a.), del tenor siguiente:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS EN CUMPLIMIENTO DE UN FALLO PROTECTOR. EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE AMPARO QUE LA PREVÉ, NO TRANSGREDE EL DERECHO A CONTAR CON UN RECURSO EFICAZ. El precepto citado, al establecer que el juicio de amparo es improcedente contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en su ejecución, se refiere a aquellas que indefectiblemente deben emitir las autoridades responsables, en las cuales el juzgador de amparo las constriñe a realizar determinadas acciones, esto es, en las que les fija lineamientos para cumplir con el fallo protector y, por ende, la responsable no tiene libertad de jurisdicción, sino que debe emitir la nueva sentencia conforme a los efectos precisados por el órgano jurisdiccional federal. Ahora bien, la improcedencia



referida deriva del hecho de que la resolución dictada por la responsable es producto del análisis jurídico realizado en el juicio de amparo que se cumplimenta, por lo que, admitir uno nuevo, afectaría el principio jurídico de cosa juzgada y generaría inseguridad jurídica. En ese sentido, el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo no transgrede el derecho a contar con un recurso eficaz, al no contradecir los artículos 8, numeral 1, y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues la norma referida no tiene como propósito limitar o cerrar la posibilidad de ejercer un derecho fundamental, sino establecer un caso de inadmisibilidad del juicio de amparo atendiendo a razones de seguridad jurídica y de cosa juzgada. Además, el precepto citado también cumple con el postulado previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en procurar una justicia pronta y expedita, que asegure su correcta y funcional administración."<sup>17</sup>

**105.** Ahora, tomando en cuenta lo expuesto, así como la línea jurisprudencial del Alto Tribunal, este Pleno Regional arriba al convencimiento de que **debe darse vista a la parte quejosa, en término del artículo 64, párrafo segundo, del citado ordenamiento legal**, con la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo.

**106.** En efecto, como se expuso en párrafos precedentes, la única condición a efecto de determinar que un tribunal de amparo se encuentra obligado a cumplir con la vista prevista en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, es que advierta oficiosamente una causa de improcedencia, excluyendo expresamente los supuestos en que aquélla se hubiera alegado por alguna de las partes o que haya sido analizada por un órgano jurisdiccional inferior.

**107.** Aunado a lo anterior, debe tomarse en consideración el fundamento constitucional sobre el cual descansa el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, a saber, el derecho de audiencia y de defensa; por lo que considerar que en el caso que nos ocupa, es innecesario dar vista a la parte quejosa con

<sup>17</sup> Datos de localización: jurisprudencia 1a./J. 57/2018, Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 60, noviembre de 2018, Tomo I, página 829, registro digital 2018315.



la causa de improcedencia advertida de oficio por el Tribunal Colegiado de Circuito, equivaldría a dejar inaudita a la parte quejosa respecto de ese específico acto.

**108.** Sin que sea dable prejuzgar que no existen argumentos posibles que la parte quejosa pueda plantear para hacer variar la configuración de la causa de improcedencia que nos ocupa, referente a la existencia de cosa juzgada, y que, por tanto, sería innecesario darle vista con su posible actualización.

**109.** Cabe destacar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 292/2015, citada en párrafos precedentes, estableció que no era válido afirmar que podía prescindirse de la vista en comento en el caso en que se actualizara la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI del citado ordenamiento legal (cesación de efectos), pues la oportunidad de defensa, que constituía el objeto de dar audiencia al justiciable era exigible siempre ante cualquier tipo de privación o restricción que el poder público efectúe a los derechos humanos del gobernado e, incluso, que la circunstancia de que la ley no previera ese derecho, no liberaba a la autoridad de darle la debida oportunidad de defenderse.

**110.** Asimismo, precisó que establecer que existen supuestos en los que es innecesario dar vista a la parte quejosa sobre alguna causa de improcedencia advertida oficiosamente por el órgano terminal de amparo, debido a su especial naturaleza o a lo evidente de su actualización, llevaría implícita la afirmación de que existen causas de improcedencia que, además de ser notorias y manifiestas, son irrefutables, por constituir una verdad absoluta, lo que señaló, "*resulta de difícil construcción*", porque tal conclusión necesariamente tendría como premisa básica que es posible juzgar sobre la validez de la decisión adoptada, aun ante la posibilidad de exponer argumentos en contra de aquélla; aunado a que equivaldría a dejar inaudita a la parte quejosa respecto de ese específico acto y a soslayar que existe cierta probabilidad de que los Tribunales Colegiados de Circuito, al apreciar su actualización, incurran en error.

**111.** Además, el Alto Tribunal señaló que, en todo caso, esa situación era contraria al fundamento constitucional sobre el cual descansa el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, que es el derecho de audiencia, cuyo contenido deslinda de la validez o invalidez de los actos del poder público.



**112.** Incluso, para evidenciar la complejidad que acompaña a una afirmación, en el sentido de que la parte quejosa no podría bridar razones para desvirtuar la causa de improcedencia invocada por el tribunal colegiado, es ilustrativa la jurisprudencia P./J. 3/2023 (11a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de título y contenido:

"VISTA AL QUEJOSO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. EN SU DESAHOGO ES POSIBLE PLANTEAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRECEPTO EN EL QUE SE SUSTENTA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDA DE OFICIO POR EL ÓRGANO REVISOR.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios discrepantes al analizar asuntos en los que en el desahogo de la vista prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, las quejas plantearon la inconstitucionalidad de uno de los preceptos en los que el órgano revisor sustentó la causal de improcedencia advertida de oficio, y mientras uno de los tribunales determinó que en el desahogo de la vista referida no es posible plantear la inconstitucionalidad de la normativa en la que se fundamenta la causal de improcedencia, ya que no existe un acto de aplicación, el otro tribunal sostuvo que sí es posible plantear la inconstitucionalidad del precepto, ya que se trata de una causal de improcedencia advertida de oficio en segunda instancia para la que no existe recurso ulterior.

"Criterio jurídico: En el desahogo de la vista prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, la parte quejosa puede plantear la inconstitucionalidad del precepto en el que se sustenta la causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano revisor, sin la necesidad de que preceda un acto de aplicación, como tal, de la norma impugnada.

"Justificación: De la interpretación sistemática de la Ley de Amparo, específicamente de sus artículos 64 y 112 a 115, se aprecia que la figura de la vista a la parte quejosa prevista en el primero de los artículos citados resulta una garantía de sus derechos fundamentales de acceso a la justicia y de audiencia. En razón de esa salvaguarda, es que la parte quejosa puede plantear la inconstitucionalidad del precepto en el que se sustenta la causa de improcedencia advertida por el órgano revisor, sin la necesidad de que exista un acto formal de aplicación previo.



Esto, ya que el referido artículo 64, párrafo segundo, no prevé límite alguno a los planteamientos que se pueden realizar en el desahogo de la vista, sino que permite a la quejosa hacer valer lo que a su derecho convenga. Así mismo, el órgano revisor al conocer del referido recurso y concluir que el respectivo juicio de amparo es improcedente emite una resolución definitiva e inimpugnable, a diferencia de las determinaciones que sobre ese aspecto dicta el órgano jurisdiccional en primera instancia. Por ende, no debe perderse de vista que, de no desestimarse la causal advertida de oficio por el órgano revisor, su aplicación es inminente y, por lo tanto, de no permitirse la impugnación de la causal advertida y que la quejosa considere inconstitucional, no existirá otro momento en el que ésta podrá hacer valer sus derechos."<sup>18</sup>

**113.** En efecto, de este criterio jurisprudencial se sigue que, al desahogar la vista en comento, la parte quejosa incluso puede plantear la inconstitucionalidad del precepto en el que se sustenta la causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano colegiado; lo que refuerza la idea de que resulta complejo afirmar que existen argumentos irrefutables que justifiquen no dar la vista dispuesta en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, aun tratándose de figuras procesales como la cosa juzgada.

**114.** Finalmente, cabe subrayar que el Alto Tribunal sostuvo que el principio de economía procesal previsto en el artículo 17 constitucional tampoco podía servir de base para la construcción de un argumento idóneo que justificara omitir dar vista a la parte quejosa, aun cuando la causa de improcedencia advertida se estimara notoria y manifiesta, a juicio del órgano de amparo; pues señaló que la vista en cuestión se realiza por un plazo breve de tres días, que no podría ocasionar un atraso excesivo en el proceso constitucional; máxime que se notifica por medio de la lista de acuerdos, lo que implica una inversión moderada de los recursos materiales y humanos del Poder Judicial de la Federación.

**115.** Todo lo anterior lleva a concluir que la vista referida en el precepto legal citado debe darse aun cuando el órgano jurisdiccional de amparo considere que la causa de improcedencia sea evidente.

<sup>18</sup> Datos de localización: Tesis jurisprudencial P./J. 3/2023 (11a.), Pleno, Undécima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 30, octubre de 2023, tomo I, página 15, registro digital 2027518.





**116.** Sin que pueda considerarse aplicable al anterior supuesto, la jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO, COMO CONSECUENCIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN ASUNTO RELACIONADO, DEBE QUEDAR AL PRUDENTE ARBITRIO DEL JUZGADOR.",<sup>19</sup> en que se apoyó el Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, contendiente en la presente contradicción de criterios, para considerar innecesario dar la vista a que se refiere el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.

**117.** Pues dicha jurisprudencia es aplicable tratándose de asuntos relacionados que, por regla general, se ven en una misma sesión, en cuyo caso, el cumplimiento de la obligación de dar la vista a la parte quejosa con la posible actualización de alguna causa de improcedencia, dependerá necesariamente del examen cuidadoso que en cada caso concreto realice el juzgador, atendiendo a la ponderación de los diversos derechos de los gobernados en relación con los principios de exhaustividad, congruencia y concentración, conforme a la lógica y a las reglas fundamentales que rigen el procedimiento, a fin de que pueda determinar si existe razón suficiente para ordenar la vista, supuesto que no se actualiza en los asuntos analizados por los tribunales contendientes.

## VII. CRITERIO QUE ORIENTA LA DECISIÓN

**118.** Por lo antes expuesto, el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, resuelve:

- Cuando el Tribunal Colegiado de Circuito advierte, de oficio, que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo, porque la resolución reclamada deriva del cumplimiento a una ejecutoria de amparo previa en la que no se confirió libertad de actuación a la autoridad responsable, debe darse vista a la parte quejosa, conforme al artículo 64, párrafo segundo, del citado ordenamiento legal.

<sup>19</sup> Jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 30, mayo de 2016, tomo II, página 1191, registro digital 2011696.



## VIII. DECISIÓN

**119.** Por lo antes expuesto, el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México.

**Notifíquese;** remítase vía interconexión testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo, también vía correo electrónico, a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 220 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

**ASÍ** lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, que integran el Magistrado Presidente José Luis Caballero Rodríguez, la Magistrada Rosa María Galván Zárate y el Magistrado Emilio González Santander. Siendo ponente la segunda de los nombrados.

Firman electrónicamente los integrantes de este Pleno Regional, con el secretario de tribunal **Eduardo Alfonso Guerrero Serrano**, que autoriza y da fe.

El día de hoy doce de enero de dos mil veinticuatro, se dio cumplimiento a lo dispuesto por 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 quince de enero de dos mil veinticuatro, el licenciado Eduardo Alfonso Guerrero Serrano, Secretario(a), con adscripción en el Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 3/2023 (11a.), P./J. 9/2022 (11a.), 2a./J. 32/2021 (11a.), 1a./J. 57/2018 (10a.), P./J. 6/2017 (10a.), 2a./J. 62/2016 (10a.), 2a./J. 53/2016 (10a.), P./J. 51/2014 (10a.) y P./J. 4/2015 (10a.) y aisladas PR.L.CS.1 K (11a.), I.2o.C.1 K (11a.), I.16o.T.14 K (10a.) y P. I/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas, 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas, 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas, 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas, 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas, 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas, 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas, 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas, 30 de junio de 2023 a las 10:36 horas, 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas, 1 de marzo de 2019 a las 10:04 horas y 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia PR.L.CS. J/47 L (11a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en la Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo IV, noviembre de 2023, página 4437.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de marzo de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**VISTA A QUE SE REFIERE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. DEBE DARSE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ADVIERTA OFICIOSAMENTE QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN IX, DE LA PROPIA LEY.**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a conclusiones contrarias al analizar si en el caso en que la resolución reclamada deriva del cumplimiento a una ejecutoria de amparo previa, en la que no se confirió libertad de actuación a la autoridad responsable, con



fundamento en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, debía o no darse vista a la parte quejosa con la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción IX, del propio ordenamiento.

**Criterio jurídico:** El Pleno Regional en Materia de Trabajo de la Región Centro-Sur, con residencia en la Ciudad de México, determina que cuando el Tribunal Colegiado de Circuito advierta oficiosamente que la resolución reclamada deriva del cumplimiento a una ejecutoria de amparo previa, en la que no se confirió libertad de jurisdicción a la autoridad responsable, con fundamento en el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, debe dar vista a la parte quejosa con la posible actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción IX, de la propia ley.

**Justificación:** Conforme a lo sostenido por el Tribunal Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el referido artículo 64, segundo párrafo, el Tribunal Colegiado de Circuito debe dar vista a la parte quejosa cuando advierta oficiosamente una causa de improcedencia, excluyendo en forma expresa los supuestos en que aquélla haya sido alegada por alguna de las partes o analizada por un órgano jurisdiccional inferior. Con ese precepto, el legislador tuvo la intención de garantizar los derechos de audiencia y de defensa de la parte quejosa para que pueda expresar oportunamente los argumentos que a su derecho convengan.

Así, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito adviertan, de oficio, que se actualiza la causa de improcedencia relativa a que la resolución reclamada derivó del cumplimiento a una ejecutoria de amparo previa en la que no se confirió libertad de actuación a la autoridad responsable, deben dar vista a la parte quejosa para respetar su oportunidad de exponer las razones por las que considere, en su caso, que no se configura ese supuesto de improcedencia.

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

PR.L.CS. J/68 L (11a.)



Contradicción de criterios 162/2023. Entre los sustentados por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 10 de enero de 2024. Tres votos de la Magistrada Rosa María Galván Zárate y de los Magistrados José Luis Caballero Rodríguez y Emilio González Santander. Ponente: Magistrada Rosa María Galván Zárate. Secretario: Eduardo Alfonso Guerrero Serrano.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 545/2017, el cual dio origen a la tesis aislada I.16o.T.14 K (10a.), de rubro: "VISTA A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. ES INNECESARIO OTORGARLA SI LA SENTENCIA RECLAMADA SE DICTÓ EN CUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA DE AMPARO Y NO SE DEJÓ LIBERTAD DE JURISDICCIÓN PARA EMITIRLA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de marzo de 2019 a las 10:04 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo III, marzo de 2019, página 2855, con número de registro digital: 2019445;

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 137/2020, el cual dio origen a la tesis aislada I.2o.C.1 K (11a.), de rubro: "VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. NO ES OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL OTORGARLA AL QUEJOSO SI SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL DIVERSO PRECEPTO 61, FRACCIÓN IX, DE ESE ORDENAMIENTO, CUANDO SE RECLAMA UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN ESTRICTO CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA DE AMPARO ANTERIOR, TOTALMENTE VINCULATORIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de enero de 2023 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 21, Tomo VI, enero de 2023, página 6706, con número de registro digital: 2025877; y,

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 285/2023.

Esta tesis se publicó el viernes 15 de marzo de 2024 a las 10:18 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 19 de marzo de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 26 de marzo de 2024. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

