

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 33**  
**O R D I N A R I A**  
**MARTES 28 DE ABRIL DE 2020**

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cuarenta y ocho minutos del martes veintiocho de abril de dos mil veinte, se reunieron a distancia, mediante el uso de herramientas informáticas, de conformidad con el Acuerdo General Número 4/2020 de trece de abril de dos mil veinte, para celebrar sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

En términos de lo previsto en el punto quinto del referido Acuerdo General, se verificó la existencia del quórum para el inicio de la sesión, al tenor de lo previsto en el artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número treinta y dos ordinaria, celebrada el lunes veintisiete de abril del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

## II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del veintiocho de abril de dos mil veinte:

### I. 275/2018

Contradicción de tesis 275/2018, suscitada entre los Tribunales Colegiados Tercero del Vigésimo Séptimo Circuito y Segundo en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, al resolver, respectivamente, los amparos en revisión 234/2015 y 46/2006. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y lo sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, conforme al considerando cuarto de esta resolución. SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el considerando último de la presente resolución. TERCERO. Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en*

*términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo”. La tesis a que refiere el punto resolutivo segundo tiene por rubro: “PLAZOS PARA LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES RESPONSABLES DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO. DEBEN DESCONTARSE LOS DÍAS EN QUE NO LABORARON, POR ENCONTRARSE EN PERIODO VACACIONAL, POR CONSIDERARLOS INHÁBILES, O POR CUALQUIER OTRO ACONTECIMIENTO FORTUITO O DE FUERZA QUE SE LO HAYA IMPEDIDO”.*

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo recordó que este asunto originalmente se discutió en la sesión del veintiuno de octubre de dos mil diecinueve, en la cual se empató por cinco votos la propuesta de fondo, siendo que aún no integraba este Tribunal Pleno la señora Ministra Ríos Farjat, y se tomaron las votaciones de los considerandos procesales.

Las votaciones correspondientes fueron:

Sometida a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los criterios de los tribunales contendientes, se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Recapituló que se emitieron diversas observaciones en cuanto a la amplitud del punto de contradicción, pues comprendía las autoridades administrativas y legislativas, que guardan una dinámica distinta de las jurisdiccionales en cuanto a los días inhábiles, por lo que el presente proyecto se acota únicamente a éstas.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción. El proyecto propone determinar que existe la contradicción de criterios y que el punto jurídico por determinar es si deben descontarse del cómputo de los plazos para que las autoridades responsables jurisdiccionales actúen en el juicio de amparo los días que, conforme a la normativa que las rige, hayan sido declarados inhábiles.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el considerando quinto, relativo al criterio que debe prevalecer. El proyecto propone determinar que deben descontarse del

cómputo de los plazos, para que las autoridades responsables jurisdiccionales actúen en el juicio de amparo, los días que, conforme a la normativa que las rigen o por casos fortuitos o de fuerza mayor, hayan sido declarados inhábiles, debido a que se encuentran impedidas material y jurídicamente para llevar a cabo sus actuaciones, pues la validez de sus actos en ejercicio de sus funciones, como la rendición de informes, la presentación de recursos o el desahogo de requerimientos, se debe regir por su propia normativa, a pesar de que los órganos de amparo estén abiertos y actuando los días que sean hábiles conforme a la Ley de Amparo.

Acotó que ese criterio se centra en las autoridades judiciales responsables en un juicio de amparo, el cual deberá evaluarse casuísticamente para determinar su aplicación, según las circunstancias particulares.

La señora Ministra Ríos Farjat se manifestó en contra del proyecto porque la Ley de Amparo parte de la inmediatez de la justicia, conforme al artículo 17 constitucional, aunado a que la naturaleza del juicio de amparo, desde su concepción, es un medio de defensa extraordinario, siendo que las autoridades responsables conocen de antemano cuáles son los días inhábiles para efectos de este juicio, por lo que es su deber estar preparados, dejar guardias o tomar providencias, es decir, no podría señalarse a un gobernado que su juicio está demorado con un plazo adicional, toda vez que la autoridad responsable está, por ejemplo, de

vacaciones o disfrutando de algún día feriado y, por esa razón, no pudiera rendir su informe, lo cual resulta distinto a alguna causa de fuerza mayor.

Añadió que las entidades federativas no deben ajustar los plazos del juicio de amparo, sino sólo acatar sus plazos, ya que el marco regulador de este juicio está fuera de sus competencias.

El señor Ministro Laynez Potisek se separó del proyecto porque, si bien podrían ser válidas las consideraciones de cuándo a la autoridad jurisdiccional le resulta material o jurídicamente imposible efectuar actuaciones, sólo serían aplicables en caso fortuito o de fuerza mayor, pero no para otras circunstancias, como vacaciones o una declaratoria de días inhábiles, por ejemplo, por parte de un Consejo de la Judicatura local.

Recordó que en un caso de los antecedentes se trató del denominado “día del funcionario estatal” y, en el otro, de vacaciones, con lo cual valoró que no es válido señalar que la autoridad jurisdiccional responsable estaba impedida conforme a su normativa, en tanto que, al formar parte del juicio de amparo como autoridad responsable, se debe sujetar al procedimiento, reglas, días y horas hábiles e inhábiles marcados por la ley que rige este procedimiento, por lo que no existe razón alguna para descontar esos días en favor de esa autoridad.

Recordó algunos ejemplos de casos fortuitos o de fuerza mayor: la inundación de Villahermosa, el huracán en Cancún o lo que se vive actualmente, es decir, cuando hay una imposibilidad, incluso material, para que esa autoridad cumpla los plazos indicados.

Retomó estar de acuerdo con el proyecto únicamente por el caso fortuito o de fuerza mayor; por lo demás, estará en contra.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo, en atención a la participación de la señora Ministra Ríos Farjat, aclaró que la idea del proyecto no es suspender el procedimiento de amparo durante los días inhábiles de las autoridades jurisdiccionales responsables, sino incluir o no esos días en el cómputo de los plazos que se les otorgan y que, si bien pueden dejar guardias para temas urgentes, si declaran algunos días inhábiles por disposición de su propia normativa, no podrían actuar válidamente y, en esa medida, no debería transcurrirles el plazo.

La señora Ministra Ríos Farjat indicó que, si bien la propuesta apunta al cómputo de los plazos, el efecto sería igualmente un alargamiento en la tramitación del juicio, más las otras cuestiones que ya expresó.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó en favor del proyecto, ajustado para acotarlo a los plazos referentes a los órganos jurisdiccionales para realizar actos para cumplir con los requerimientos de los jueces de amparo, que tienen

una capacidad específica señalada en la ley para poder actuar, sin contemplar a las autoridades administrativas.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo al criterio que debe prevalecer, respecto de la cual se expresó una mayoría de seis votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron a favor.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea estimó conveniente, dadas las consideraciones expresadas por los señores Ministros en las diversas sesiones en las que se ha analizado este asunto, resolverlo y, en el trámite del engrose, revisar las razones que lo sustenten. Ante ello, consultó al señor Ministro ponente Pardo Rebolledo si podría elaborar el engrose conforme con el criterio mayoritario.

El señor Ministro Pardo Rebolledo respondió afirmativamente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea acordó que se circule el engrose a los señores Ministros de la mayoría.

Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

Por tanto, la votación correspondiente deberá indicar:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al criterio que debe prevalecer. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros para que formulen los votos que consideren pertinentes, en la inteligencia de que la redacción definitiva de la tesis derivada de esta resolución, cuyo texto debe incluirse en la sentencia correspondiente, una vez aprobado el engrose respectivo, se someterá al procedimiento administrativo que regularmente se sigue ante el Comité de Aprobación de Tesis, en términos de lo previsto en el artículo 14 del Acuerdo General 20/2013.

El secretario general de acuerdos dio cuenta del asunto siguiente de la lista oficial:

**II. 323/2019**

Contradicción de tesis 323/2019, suscitada entre los Tribunales Colegiados Segundo de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila (en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en

Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito), y el Segundo en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, al resolver, respectivamente, el amparo directo 507/2018 y la queja 157/2017. En el proyecto formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek se propuso: *“PRIMERO. Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito. SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en esta resolución. TERCERO. Dese publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo”*. La tesis a que refiere el punto resolutivo segundo tiene por rubro: *“REPRESENTACIÓN EN CASO DE FALLECIMIENTO DE LA PARTE QUEJOSA. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO NO PUEDE SER EQUIPARADO AL REPRESENTANTE LEGAL”*.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite y a la competencia y legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara

Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek presentó el apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción.

Leyó los artículos 12, párrafo primero —“El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero”—, y 16, párrafos primero y segundo —“En caso de fallecimiento del quejoso o del tercero interesado, siempre que lo planteado en el juicio de amparo no afecte sus derechos estrictamente personales, el representante legal del fallecido continuará el juicio en tanto interviene el representante de la sucesión. Si el fallecido no tiene representación legal en el juicio, éste se suspenderá inmediatamente que se tenga conocimiento de la defunción. Si la sucesión no interviene dentro del plazo de sesenta días siguientes al en que se decreta la suspensión, el juez ordenará lo conducente según el caso de que se trate”—, de la Ley de Amparo.

Narró los antecedentes del asunto: 1) el Segundo Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Décima Región, al resolver el amparo directo 507/2018, señaló que, interpretando el citado artículo 16, debe entenderse que el representante legal es al que se refiere el diverso artículo 12, argumentando que la intención del legislador fue que no se deje inaudito a quien, en su caso, afrontara las resultas del juicio, y 2) el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, al resolver la queja 157/2017, sostuvo que el referido artículo 16 expresamente dispone que, cuando fallece el quejoso, sólo el representante legal, pero entendido como mandatario o apoderado, es la persona legitimada para continuar el juicio de amparo en el que se ventilen derechos no estrictamente personales, mientras que el autorizado, en términos del diverso artículo 12, es un representante procesal que no cuenta con las atribuciones para continuar el juicio.

Indicó que el proyecto, por tanto, propone determinar que existe la contradicción de criterios y que el punto jurídico por determinar se concreta en las preguntas: 1) ¿qué debe entenderse por el término “representante legal” contenido en el artículo 16 de la Ley de Amparo para efecto de determinar la continuación del juicio de amparo o su suspensión en tanto interviene el representante de la sucesión?, y 2) ¿el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo puede considerarse como “representante legal” para efectos del artículo 16 de la legislación en cita?

El señor Ministro González Alcántara Carrancá concordó con la existencia de la contradicción, pero únicamente para responder a la pregunta 2) del párrafo veintiuno del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales compartió de manera general el proyecto, en cuanto a que el autorizado, en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, no puede considerarse representante legal del quejoso o del tercero interesado y, por ende, en los casos en que alguno de estos fallece no puede continuar la tramitación del juicio de amparo, pues sus diferencias se obtienen del análisis de los artículos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16 y 108 de la Ley de Amparo, de los cuales se advierte que, cuando se alude a la representación, se trata de que una persona se encuentra originalmente facultada para decidir y actuar en nombre del titular del derecho o interés en cuestión, en tanto que el autorizado únicamente es un auxiliar facultado por aquel para realizar ciertos actos procesales, necesarios para la adecuada defensa de sus intereses.

Se apartó de las consideraciones contenidas en los párrafos del veintisiete al treinta y cuatro, pues prevé definiciones y clasificaciones teóricas de la representación que, como incluso precisa en su párrafo treinta y uno, no son necesarias ni útiles para resolución de este asunto.

Asimismo, discordó de la propuesta de interrumpir expresamente la jurisprudencia P./J. 195/2008, de rubro: “AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO

27 DE LA LEY DE AMPARO. NO ESTÁ FACULTADO PARA DESISTIR DEL RECURSO DE REVISIÓN”, ya que su texto, si bien contempla que el autorizado en términos amplios del artículo 27 de la Ley de Amparo —abrogada— es un verdadero mandatario judicial, esa expresión fue retomada de la exposición de motivos de la reforma de mil novecientos ochenta y ocho a esa ley, además de que en la contradicción de tesis de la que derivó esa jurisprudencia no se equiparó al autorizado con un representante legal o apoderado, sino que únicamente se mencionó expresamente si el autorizado tenía o no facultades y atribuciones para desistirse del recurso de revisión, por lo que no sería contraria a lo que se propone sostener en la tesis del caso concreto, máxime que en el citado artículo de la ley abrogada se establece la condicionante de que la actuación del autorizado consiste en ejecutar actos exclusivamente en defensa del autorizante, que puede ser el quejoso o tercero interesado —entonces tercero perjudicado—.

Reiteró que, quizás, se trata de una cuestión de fraseo de esa jurisprudencia y no de una diferencia sustancial que motive su abandono.

El señor Ministro Pérez Dayán coincidió con el señor Ministro González Alcántara Carrancá en que el punto de contradicción no radica en definir exactamente al representante legal para efectos del referido artículo 16, sino únicamente precisar si el autorizado, en términos amplios del diverso artículo 12, puede continuar el juicio en caso de que

el quejoso hubiere fallecido, tal como haría un representante legal en términos del aludido numeral 16, por lo que se pronunciará por resolver exclusivamente la segunda interrogante propuesta.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena compartió el criterio del proyecto, pero con las observaciones de los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán de acotar el punto de contradicción, así como con el señor Ministro Aguilar Morales en que no debería interrumpirse la tesis jurisprudencial P./J. 195/2008.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea recordó que aún no se aborda el estudio de fondo, sino sólo el punto de contradicción.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek adelantó que, en el análisis de fondo, incluso, propondrá votar por separado la propuesta relativa a la interrupción de la jurisprudencia respectiva.

El señor Ministro Franco González Salas coincidió en que el punto de contradicción sólo debería centrarse en el 2) que se propone. Anunció que se separará de algunas consideraciones, especialmente en cuanto a interrumpir la citada jurisprudencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del apartado IV, relativo a la existencia de la contradicción, de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se expresó una mayoría de siete votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del punto de contradicción 1): ¿qué debe entenderse por el término “representante legal” contenido en el artículo 16 de la Ley de Amparo para efecto de determinar la continuación del juicio de amparo o su suspensión en tanto interviene el representante de la sucesión? Los señores Ministros Esquivel Mossa, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del punto de contradicción 2): ¿el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo puede considerarse como “representante legal” para efectos del artículo 16 de la legislación en cita?

El señor Ministro ponente Laynez Potisek modificó el proyecto para elaborar el estudio de fondo exclusivamente con el punto de contradicción 2).

Presentó el apartado V, relativo al criterio que debe prevalecer. El proyecto modificado propone dar cuenta de las distintas tesis, criterios y jurisprudencias de ambas Salas de esta Suprema Corte, al abordar distintos asuntos relativos

a la figura del autorizado en términos amplios, entre otras, la contradicción de tesis 61/2014, por virtud de la cual la Primera Sala determinó que, aun cuando el representante legal tenga facultades y obligaciones en el procedimiento, no se puede equiparar al autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, entre otras consideraciones, porque “el mandato judicial [...] requiere de la satisfacción de requisitos especiales como lo es la escritura pública o la presentación de un escrito ratificado por el otorgante ante el juez de los autos”, requisitos que “no se podrían tener por colmados con la sola presentación de la promoción de autorización en los términos amplios que prevé el artículo 12 de la Ley de Amparo”; mientras que la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 103/2015, consideró que “el representante tiene originariamente las facultades y obligaciones para instaurar el procedimiento, y esa figura no es equiparable al autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo”.

Modificó el proyecto para agregar la tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2011 —registro IUS 161909—, de rubro: “AUTORIZADO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES EN LOS TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. CARECE DE ATRIBUCIONES PARA AMPLIAR LA DEMANDA”, por solicitud de la señora Ministra Piña Hernández vía nota, dado que su texto ratifica el criterio de la Primera Sala de distinguir entre el representante legal y el autorizado para efectos del artículo 16 de la ley en comento.

Recapituló que, en términos generales, el proyecto propone determinar que el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo no puede considerarse como representante legal para efectos de su diverso artículo 16.

Ofreció analizar los artículos invocados por el señor Ministro Aguilar Morales para, en su caso, adicionar el proyecto.

Adelantó que circulará el engrose para que lo apruebe la mayoría de este Tribunal Pleno.

El señor Ministro Pérez Dayán observó que el proyecto considera a la representación legal, en términos del artículo 16 de la Ley de Amparo, como sustento para concluir que se diferencia del autorizado, en virtud de su diverso artículo 12.

Reflexionó que, independientemente de lo que las Salas resolvieron, la figura del representante legal, tal como lo entiende el referido artículo 16, párrafo segundo, es poco usual en el juicio de amparo, es decir, aun cuando doctrinariamente se reconoce su participación para continuar el procedimiento cuando fallece el quejoso en casos en que no se discuta la titularidad de algún derecho personalísimo, su mandato surge de un acuerdo de voluntades, por ejemplo, entre los tutores y los pupilos, los mayores de edad y los menores de edad, la patria potestad y las personas con discapacidad, entre otros, por lo que externó su preocupación por que el artículo 16 no se interprete

coincidentalmente con los fines del juicio constitucional, de manera que se impida la interpretación más favorable para poder continuar un juicio en el que se podrían perder derechos importantes para la sucesión.

Leyó el artículo 16, párrafos primer y segundo, de la Ley de Amparo: “En caso de fallecimiento del quejoso o del tercero interesado, siempre que lo planteado en el juicio de amparo no afecte sus derechos estrictamente personales, el representante legal del fallecido continuará el juicio en tanto interviene el representante de la sucesión. Si el fallecido no tiene representación legal en el juicio, éste se suspenderá inmediatamente que se tenga conocimiento de la defunción. Si la sucesión no interviene dentro del plazo de sesenta días siguientes al en que se decreta la suspensión, el juez ordenará lo conducente según el caso de que se trate”.

Consideró que, si bien se puede designar un representante legal distinto al autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, aquello sólo sucede desde la presentación de la demanda, como en los casos de los menores de edad, representados legalmente por sus padres, mas ello no ocurre en la inmensa mayoría de los casos, lo cual implica que no han sido parte formal y material del juicio de amparo y, por tanto, si el citado artículo 16 condiciona a la representación legal a estar asentada en el expediente, conlleva la necesidad de interpretarse lo más favorablemente posible para los intereses del quejoso — ahora fallecido—, en el sentido de que, si no designó

representante legal, sino únicamente a un autorizado en términos del aludido artículo 12, pudiera continuar el juicio, hasta en tanto pudiera ser retomado por el albacea, como representante legal de la sucesión, con el objeto, en su caso, de obtener una sentencia favorable para los deudos o para la sucesión.

Rememoró que, cuando participó en las resoluciones de cuenta de la Segunda Sala, probablemente no se reflexionó sobre si efectivamente exista o no un representante legal conocido por el juez, que obrara en autos y que pudiera continuar el juicio hasta en tanto la sucesión tomara el mando de éste. Aclaró que aún no ha normado su criterio, pero quiso compartir esta reflexión.

El señor Ministro Aguilar Morales anunció que remitirá una nota al señor Ministro ponente Laynez Potisek con los artículos que citó. Reiteró concordar con el sentido del proyecto, pero no por abandonar la jurisprudencia precisada.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá compartió la conclusión del proyecto, en cuanto a que el autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo no puede considerarse como el representante legal, para los efectos de su diverso artículo 16, por lo que este último es el único que puede continuar el juicio de amparo, en tanto intervengan en él el representante de la sucesión; sin embargo, se apartó de algunas consideraciones, pues para dilucidar el punto de contradicción basta con retomar las consideraciones vertidas en las contradicciones de tesis

61/2014 y 103/2015, resueltas respectivamente por la Primera y la Segunda Salas de esta Suprema Corte, en las que se interpretó la figura del autorizado en términos amplios, previsto en el artículo 12 de la Ley de Amparo, a la luz del representante legal, tal como fue definido en la diversa contradicción de tesis 78/2006-SS de la Segunda Sala y, por ende, se apartó específicamente de los párrafos del veintisiete al treinta y cuatro del proyecto, al no concordar con la asimilación entre el mandato y la representación, pues el primero involucra actos de gestión, mientras que el segundo implica una sustitución de la persona.

Valoró innecesario decretar la interrupción de la jurisprudencia P./J. 195/2008, derivada de la contradicción de tesis 13/2007-PL, resuelta por este Tribunal Pleno para determinar que el autorizado en términos amplios del artículo 27 de la Ley de Amparo —abrogada— no está facultado para desistirse del recurso de revisión; tema que difiere del abordado en el caso concreto. Reservó su derecho de formular un voto concurrente para explicar esta opinión.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek modificó el proyecto para centrar las consideraciones únicamente a lo resuelto por las Salas de esta Suprema Corte en las contradicciones de tesis 61/2014 y 103/2015, como lo puntualizaron los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales.

La señora Ministra Piña Hernández coincidió con el proyecto porque los artículos del 10 al 15 de la Ley de

Amparo utilizan el término de representación con efectos estrictamente procesales, igual que el de personalidad, el de autorizados o el de representante común, en tanto formas de intervención de personas para realizar las actuaciones procesales en lugar del quejoso, por lo que, en principio, se podría sostener que su diverso artículo 16 tiene la misma connotación, esto es, una representación procesal ante la muerte del quejoso o del tercero interesado; sin embargo, consideró que el legislador pretendió en esa norma no sólo regular una mera cuestión de representación procesal, sino una cuestión sustancial relativa a qué sucedería con el proceso cuando el titular de esos derechos sustantivos patrimoniales, afectados en la litis constitucional, falleciera, en tanto que estos subsisten, a pesar de la muerte, y pasan a la titularidad de los herederos y/o legatarios.

En el caso, estimó que el legislador ponderó que, si en el juicio de amparo el quejoso o el tercero interesado fallecido actuaban a través de un representante legal, con facultades de representación jurídica de sus derechos sustanciales por virtud del acto volitivo o por la disposición legal respectiva, pese a la extinción de la personalidad jurídica del mandante era dable prorrogar la función representativa para que el representante siguiera actuando en el juicio de amparo en defensa de los derechos materia de la litis, en tanto se apersonaba el representante de la sucesión, por lo que resultaría más acorde con el principio de seguridad jurídica entender que este artículo 16 se prevé una representación legal en sentido amplio, no sólo a una

representación procesal, en tanto que comprendería a los herederos y/o legatarios como nuevos titulares de los derechos materia del juicio y, en su caso, resarcir daños y perjuicios, aspectos que no se encuentran regulados, al menos no con la misma certeza, respecto de la figura de los autorizados en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, puesto que, aun en una acepción amplia y exigiéndose se trate de un abogado, no supone que actúe en el juicio en forma autónoma, sino que lo hace con el conocimiento y autorización del quejoso o del tercero interesado para cada acto procesal en el que participa, a diferencia del mandatario y del representante legal, quienes pueden actuar con autonomía en el juicio.

Retomó que el legislador previó que, si el fallecido no tiene representante legal en el juicio, se suspenda hasta que intervenga la sucesión, porque un autorizado no es un representante legal, aun cuando puede ejercer una determinada representación procesal.

Resaltó que los artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Amparo aluden a los representantes legales o apoderados como quienes pueden hacer valer directamente los derechos de sus representados en el juicio, sin necesidad de que se apersona el directo representado, por lo cual reiteró que es más viable sostener que el representante legal a que alude el referido artículo 16 deviene de los derechos sustanciales que emanan de la ley o del contrato de mandato, y no una mera representación procesal, que se genera a través de la

autorización que hace el quejoso o el tercero interesado una vez que se apersona directamente en el juicio y, por tanto, no comprende a los autorizados en términos del citado artículo 12.

Advirtió que, de sostenerse lo contrario, implicaría desconocer las cuestiones prácticas apuntadas por el señor Ministro Pérez Dayán, interpretar muy laxamente el artículo 16 en cita y apartarse de diversos criterios jurisprudenciales de esta Suprema Corte, que han negado al autorizado la calidad de un mandatario.

Agregó que, no obstante que pudiera tomarse en cuenta que ese autorizado fuera un abogado y que, aun cuando continuara el juicio se podría negar su autorización por parte de quien llegue a representar a la sucesión, recordó que se ha determinado que tampoco puede actuar en cumplimiento de una ejecutoria o cumplimiento sustituto de sentencia, aunado a que sería más conveniente establecer que, si el quejoso o tercero interesado no actuaban por medio de representante legal o apoderado, resulta menos perjudicial en cuanto a consecuencias jurídicas suspender el proceso para que la sucesión se apersona que permitir que siga el juicio un autorizado.

El señor Ministro Pérez Dayán indicó que una dificultad procesal en el juicio de amparo es que no existe una figura de representación legal que deba ser cumplida durante su tramitación, por lo que coincidió con la señora Ministra Piña Hernández en que no sólo se debe tratar de defender los

derechos de los particulares, sino también evitar el rompimiento de otras tantas figuras ya definidas, que genere posteriormente muchas complicaciones de entendimiento.

En tal tenor, estimó que si el juicio de amparo, por alguna circunstancia no fue promovido mediante una representación legal, entendida estrictamente como derivada de la ley y no mediante un acuerdo de voluntades, resultaría más dañino continuar un juicio sin la directriz principal del quejoso, por lo que se debería dejar que la sucesión tome conocimiento de ello, para lo cual el juez tendrá que actuar como ordena el artículo 16 de la Ley de Amparo, tomando las determinaciones con el objeto de comunicar a los deudos la existencia del juicio, si es que lo desconocen y, a partir de ello, reconocida la sucesión por el juez o por un notario, se continúe la secuela del juicio.

Aclaró que, en la Segunda Sala, ha votado con el criterio que se contiene en el proyecto, por lo que hasta pudiera ser que quedara sin materia esta contradicción de tesis, pero estimó más importante definir el punto de contradicción planteado.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se pronunció en favor del sentido de la propuesta modificada, que centró el punto de contradicción en determinar si el representante legal del artículo 16 de la Ley de Amparo podría equipararse al autorizado en términos del diverso artículo 12, en tanto que esos autorizados, en algunos casos, podrían equipararse a algún representante y, en algunos otros, a algún

mandatario, pero finalmente no tienen toda la amplitud de actuar en nombre y representación de otra persona.

Se sumó a la postura de no interrumpir la jurisprudencia invocada porque, en primer lugar, se refiere a una legislación distinta, no vigente actualmente y, en segundo lugar, aborda un tema diferente.

La señora Ministra Esquivel Mossa recordó que el señor Ministro ponente Laynez Potisek envió un alcance para redactar la tesis jurisprudencial que se propone de conformidad con los lineamientos establecidos en el Acuerdo General Número 17/2019 de este Tribunal Pleno.

Compartió el proyecto, ya que el autorizado para oír notificaciones, aun cuando tenga todas las facultades previstas en el artículo 12 de la Ley de Amparo, no alcanza a equipararse a un representante legal, pues la designación del autorizado obedece a la encomienda para cumplir las cargas y obligaciones puramente procesales, mientras que el poder conferido al representante legal comprende, adicionalmente, otro tipo de actos distintos al juicio de amparo, en los que puede intervenir en nombre de su representado, máxime que el autorizado no puede desistirse del juicio constitucional ni llevar la defensa de otro tipo de asuntos fuera del caso en el que se le nombró, lo cual revela que no pueden confundirse ambos mandatos.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con el señor Ministro Pardo Rebolledo en que

primeramente deberá votarse el criterio de este Tribunal Pleno para resolver la presente contradicción de tesis y, dependiendo de ello, determinar si se abandonará o no la jurisprudencia citada. Adelantó que estará en favor del proyecto.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek concordó en votar posteriormente la interrupción o no de esa jurisprudencia. Recordó que la propuesta modificada del proyecto implica que se concretó sólo a la pregunta 2), que se eliminaron las consideraciones que explicaban la figura de la representación legal y que se circulará el engrose para su aprobación.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del apartado V, relativo al criterio que debe prevalecer, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la discusión en torno a la interrupción o no de la tesis jurisprudencial P./J. 195/2008.

Valoró que no debe interrumpirse porque, por un lado, implica un tema distinto y, por el otro, su criterio no se contradice con el que se estableció, sino que son complementarios, además de que interrumpirla generaría confusión sobre la temática que se resolvió.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek consideró que esa jurisprudencia seguiría siendo válida porque su rubro señala que el autorizado en términos amplios no puede desistirse del recurso de revisión, lo que es consistente con el criterio recientemente aprobado. Aclaró que formuló el proyecto en el sentido de su interrupción porque la jurisprudencia expresa que ese autorizado es “un verdadero mandatario judicial”. Adelantó que, si la mayoría así lo determina, modificaría el proyecto para suprimir esas consideraciones.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea consultó al Tribunal Pleno si debería interrumpirse la tesis jurisprudencial P./J. 195/2008, respecto de lo cual en votación económica y unánime se determinó que no, por lo que, atendiendo al ofrecimiento del señor Ministro ponente Laynez Potisek, en el engrose deberán suprimirse las consideraciones que proponían su interrupción.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes, en la inteligencia de que la redacción definitiva de la tesis derivada

de esta resolución, cuyo texto debe incluirse en la sentencia correspondiente, una vez aprobado el engrose respectivo, se someterá al procedimiento administrativo que regularmente se sigue ante el Comité de Aprobación de Tesis, en términos de lo previsto en el artículo 14 del Acuerdo General 20/2013.

El secretario general de acuerdos dio cuenta del asunto siguiente de la lista oficial:

**III. 54/2019**

Contradicción de tesis 54/2019, suscitada entre los Tribunales Colegiados Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primero Circuito y el Segundo en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver, respectivamente, los recursos de queja 10/2019 y 63/2019. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y lo sostenido entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el considerando último de la presente resolución. TERCERO. Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo”*. La tesis a que refiere el punto resolutivo segundo tiene por rubro: *“SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO*

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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la discusión en torno a los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los criterios de los tribunales contendientes.

El señor Ministro Aguilar Morales sugirió revisar la afirmación del considerando primero, el cual indica que este Tribunal Pleno “es parcialmente competente” para conocer de este asunto.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo modificó el proyecto para revisar la redacción de ese considerando.

La señora Ministra Ríos Farjat retomó que el asunto deriva de dos órganos jurisdiccionales que resolvieron lo relativo a unas suspensiones provisionales con motivo de clausuras de ductos de combustible, en el marco del Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex, que se concertó en diciembre de dos mil dieciocho, en el cual el Servicio de Administración

Tributaria (SAT) era una de las autoridades que formaban parte de ese plan y ella era —entonces— su titular.

En ese contexto, consultó al Tribunal Pleno su posible impedimento para seguir participando en este asunto, aclarando que las suspensiones y, por tanto, los criterios contendientes resultaban ajenos a las acciones del SAT en ese entonces, que eran de índole evidentemente fiscal, de auditoría y de reglas, sin tener injerencia en ningún cierre de ductos.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo precisó que, tras la revisión de los asuntos en cuestión, se señalaron como autoridades responsables: 1) en el de Jalisco, al Presidente de la República, a la Secretaría de Energía, a la Comisión Reguladora de Energía y distintos funcionarios de Petróleos Mexicanos, y 2) en el de Michoacán, al Presidente de la República, a la Secretaría de Energía, a la Secretaría de Gobernación y Director General de Petróleos Mexicano.

Concluyó, así, que al no haber sido señalado como responsable el SAT —entonces dirigido por la señora Ministra Ríos Farjat—, no habría impedimento para que ella pudiera intervenir.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con el señor Ministro Pardo Rebolledo en que no hay causa de impedimento de la señora Ministra Ríos Farjat.

Explicó que, no obstante de que se trata de una contradicción de tesis, pueden darse supuestos de impedimento.

Recordó que anteriormente el Tribunal Pleno fijó jurisprudencia en el sentido de que en las acciones de inconstitucionalidad no existían causas de impedimento, pero a los dos meses posteriores se calificó de legal el impedimento de uno de los señores Ministros —cuando, de los presentes, únicamente lo integraba el señor Ministro Franco González Salas—, y recientemente el Tribunal Pleno estableció, por regla general, que en acciones de inconstitucionalidad y en controversias constitucionales no existen causas de impedimento, pero pueden surgir excepciones, lo cual podría ocurrir en contradicciones de tesis.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación el planteamiento de impedimento de la señora Ministra Ríos Farjat, respecto del cual se expresó unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de que no está incurso en una causa de impedimento la señora Ministra Ríos Farjat para conocer este asunto. La señora Ministra Ríos Farjat no participó en esta votación.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los considerandos primero (modificado), segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a los criterios de los tribunales contendientes, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción. El proyecto propone determinar que existe la contradicción de criterios y que el punto jurídico por determinar es si, en términos de la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, es procedente otorgar la suspensión provisional de los efectos y consecuencias de la implementación del Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex, con el fin de que se adoptaran las medidas necesarias para garantizar la distribución y suministro de combustible (gasolina) en las estaciones de servicios donde el quejoso realiza sus actividades cotidianas.

El señor Ministro Pérez Dayán advirtió que esta contradicción de tesis versa sobre un acto que ya sucedió, pero cumple los requisitos formales para suscitarse.

Agregó no tener certeza de que los tribunales contendientes hayan incurrido en contradicción pues, si bien el acto que fue sujeto al escrutinio de ambos era el mismo, deben tomarse en cuenta las razones de cada uno. De ese modo, precisó que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito negó la suspensión, pero no por los mismos argumentos que solicitó el quejoso ante el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito frente al mismo acto, el cual la concedió, esto es, en un caso un quejoso exclusivamente buscó la manera de que continuara con sus actividades cotidianas, y en el otro solicitó la suspensión de la clausura y cierre de válvulas y ductos de suministro de gasolina, reabrir las válvulas y ductos de suministro, y que no se dictaran nuevas órdenes de cierres de válvulas o ductos de gasolina.

Destacó que el punto nodal en este asunto es determinar si una determinación de esta magnitud, en cumplimiento de las disposiciones de orden público del Estado para evitar que la conducta delictiva continúe, puede dar lugar a considerar que los tribunales colegiados llegaron a un punto de enfrentamiento, y si bien formalmente uno concedió y el otro negó la suspensión, las razones de cada uno difieren por las particularidades de cada caso.

Retomó que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito concedió la suspensión, pero sin implicar abrir ductos o

válvulas en toda la República, sino asegurar por cualquier medio el suministro, por ejemplo, con pipas.

Concluyó que, si finalmente se establece una tesis jurisprudencial que indique que procede o no la suspensión en este tipo de actos, pudiera ser que cada caso concreto parta de supuestos completamente diferentes, como sucedió en los asuntos en los que los tribunales colegiados contendientes emitieron sus fallos, siendo que siempre ha participado de que los órganos contendientes deben, por lo menos, coincidir en un punto de derecho para que esta Suprema Corte establezca un criterio rector.

Resaltó que los tribunales colegiados, en este caso, arribaron a conclusiones diversas respecto de un mismo acto, con razones completamente diferenciadas, pues uno de ellos negó la suspensión precisamente por las mismas razones por las que el otro contendiente la otorgó.

El señor Ministro Aguilar Morales se expresó sustancialmente de acuerdo con el proyecto, pero sugirió precisar el punto de contradicción en “determinar [...] si, en términos de la fracción II del artículo 128 de la Ley de Amparo, es procedente otorgar la suspensión provisional de los efectos y consecuencias de la implementación del Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex, con el fin de que se adoptaran las medidas necesarias para garantizar la distribución y suministro de combustible (gasolina)”, y suprimir “en las estaciones de servicios donde el quejoso realiza sus

actividades cotidianas”, en tanto que la suspensión debe atender el interés social, no el de algún quejoso en particular.

La señora Ministra Piña Hernández coincidió con la inquietud del señor Ministro Pérez Dayán, ya que los quejosos prácticamente solicitaron la suspensión para que se detuvieran las órdenes verbales o escritas en la implementación de ese plan estratégico para evitar el robo de hidrocarburos, siendo que ambos tribunales colegiados la negaron, solo que uno de ellos advirtió que el quejoso pretendía que se tomaran las medidas necesarias para evitar el desabasto de gasolina en las estaciones cercanas a su domicilio, y consideró que en ese punto se basa el proyecto.

Valoró que, si el otro tribunal colegiado no se pronunció sobre este punto porque nunca le fue solicitado así por el quejoso, difícilmente podría establecerse un punto de contradicción en este caso.

Felicitó al señor Ministro ponente Pardo Rebolledo por la elaboración de su proyecto, pues desmenuza lo realizado por cada uno de los tribunales colegiados.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Pardo

Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek con precisiones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo presentó el considerando quinto, relativo al criterio que debe prevalecer. El proyecto propone determinar que no debe otorgarse la suspensión provisional, toda vez que ello implicaría que la autoridad redirigiera su actuar a una zona determinada, estableciendo una política particular en detrimento de la situación generalizada de desabasto de gasolina, lo cual se traduciría en una afectación al orden público, establecido en las leyes que rigen el acto, y al interés general.

Abundó que, cuando en el juicio de amparo se solicita la suspensión provisional en contra de los efectos y consecuencias de la implementación del denominado Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex, con el fin de que se adopten las medidas necesarias para garantizar la distribución y suministro de gasolina en las estaciones de servicio y contrarrestar tal desabasto, aun ante la posibilidad de existir eventuales daños y perjuicios en la esfera jurídica del quejoso, su otorgamiento incidiría en lo establecido en el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo —“Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público”—, en tanto que las actividades de transporte, distribución y comercialización de

hidrocarburos, como la gasolina, forman parte de un área estratégica que busca materializar los fines establecidos tanto en la Constitución como en las leyes reglamentarias para la realización cotidiana de un sinnúmero de actividades relacionadas con diversos sectores de la industria, los transportes y distintos servicios, incluyendo los alimentos.

Añadió que, con lo anterior, se estima que las acciones que tomó el Estado, a pesar de que pudieran no ser inmediatas, pretenden salvaguardar a toda la población, no sólo a aquellas personas que promueven el juicio de amparo, por lo que otorgar una suspensión para generar acciones de mitigación a ciertos particulares colisionaría con su atribución constitucional de establecer una política de distribución y abastecimiento nacional, además de que distraería los recursos disponibles, entorpeciendo las labores del restablecimiento del combustible para toda la población, máxime que la medida se tomó en aras de combatir un ilícito importante de grandes consecuencias para la economía nacional.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea recordó al Tribunal Pleno que, de manera económica, el señor Ministro Pardo Rebolledo le recordó que este asunto se presentó ante la Secretaría General de Acuerdos con anterioridad a la emisión del Acuerdo General Número 17/2019 de este Tribunal Pleno, pero que ajustaría la redacción de la tesis en el engrose que, en su caso, se

apruebe, por lo que solicitó a los integrantes de este Tribunal Pleno no referirse a este aspecto del proyecto.

La señora Ministra Esquivel Mossa compartió el sentido de la propuesta y sugirió agregar el artículo 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo como fundamento para la negativa de la suspensión, el cual enuncia: “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”

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se expresó de acuerdo con la conclusión del proyecto, pero en contra de sus consideraciones porque no procedería la suspensión provisional en contra del Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex con base en el artículo 131 de la Ley de Amparo —“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 aquéllos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda”—, no de su artículo 128, fracción II.

Recordó que en los casos que motivaron esta contradicción de criterios los quejosos acudieron al juicio de amparo, pero no acreditaron un daño inminente e irreparable a su pretensión, y si bien en la suspensión provisional es probable que no se tenga por plenamente acreditado ese daño, al menos debe de ser presentado como razonable, como pudiera ser aportar elementos para demostrar la incapacidad del mercado de satisfacer la demanda de ese bien, además de que la suspensión solicitada no puede constituir un derecho previamente inexistente, como el de los quejosos de ser destinatarios de un acto jurídico que les garantice el abasto de los centros de distribución ubicados con cierta vecindad a sus domicilios.

El señor Ministro Laynez Potisek se sumó a la sugerencia de la señora Ministra Esquivel Mossa de adicionar el proyecto con la referencia al artículo 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo, dado que la suspensión podría impedir u obstaculizar al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes del dominio directo de la Nación en favor de toda la comunidad, no sólo combatir el crimen organizado, como lo prevé el diverso artículo 128, fracción II.

El señor Ministro Aguilar Morales compartió el sentido de negar la suspensión, pero no en relación con la afectación o no a los quejosos —como precisó el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena—, en tanto que este tipo de medidas atienden al interés social, siendo el caso que el

Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex contempló el transporte, distribución, comercialización y expendio de petrolíferos como parte de un área estratégica del Estado Mexicano que, en caso de suspenderse, podría afectar al interés social de la Nación.

Explicó que, de conformidad con los artículos 107, fracción X, párrafo primero, constitucional y 147 de la Ley de Amparo, la suspensión es una medida cautelar cuya finalidad es evitar que las personas que promueven el juicio de amparo sufran una afectación en su esfera jurídica mientras se resuelve el fondo del asunto; sin embargo, no debe concederse respecto de los efectos del plan referido pues, como el proyecto reconoce, de conformidad con los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, los hidrocarburos son propiedad de la Nación, y su explotación, distribución y comercialización forman parte de un área estratégica que se encomienda a la Secretaría de Energía, a la Comisión Reguladora de Energía y a Petróleos Mexicanos y, por tanto, la suspensión de los efectos de dicho plan tendría un efecto perjudicial en el interés social del Estado Mexicano y de sus habitantes en general.

Recalcó que, más allá de la argumentación particular de los quejosos, la negativa de la suspensión debe estudiarse en relación con el interés social que se podría afectar. Aclaró que no se pronunciará sobre la constitucionalidad del multicitado plan, sino que consideró

que, de concederse su suspensión, implicaría una ruptura en un plan nacional de combate al robo de hidrocarburos.

Se apartó de las consideraciones de la página cuarenta y cinco del proyecto, en las que cita la tesis de la Segunda Sala de rubro: COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. ES IMPROCEDENTE LA SUSPENSIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES EN LAS QUE FIJA PRECIOS Y TARIFAS EN EL MERCADO DE HIDROCARBUROS”; en razón de que no resulta aplicable al caso concreto, ya que, en esa ocasión, la Segunda Sala consideró que la suspensión que se solicitaba era relativa a los precios y tarifas de los hidrocarburos y que ello podría afectar el interés social, pero en este caso se refiere a una finalidad distinta: el combate al crimen organizado y las medidas técnicas para la distribución del combustible.

Tampoco compartió las consideraciones del proyecto en su página cuarenta y seis, en la que se lee que “la medida suspensiva para los efectos precisados, implicaría que la autoridad redirija su actuar en una zona determinada, estableciendo una política particular en detrimento de la situación de desabasto generalizada, contra los intereses de quienes no gozan de la protección de la medida y sufren la misma condición”; al reiterar que no debe tomarse en cuenta el interés de ciertas personas, sino que la negativa de la suspensión debe atender el interés social nacional, además de que en los expedientes no se cuenta con pruebas para

afirmar una situación generalizada de desabasto de combustible.

Finalmente, se separó de las consideraciones de la página cuarenta y seis, en las que se sostiene que “No sólo provocaría un trato desigual ante otros que también resienten los efectos de las medidas tomadas”; recalcando que el hecho de beneficiar o no a personas o a grupos poblacionales en concreto no torna procedente o improcedente la suspensión, sino la afectación al interés social, en este caso nacional, que procura resguardar el plan que constituyó el acto reclamado.

El señor Ministro Franco González Salas se posicionó esencialmente de acuerdo con el proyecto, con algunas diferencias menores en las argumentaciones.

Respaldó la sugerencia de la señora Ministra Esquivel Mossa porque el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo es genérico, mientras que su diverso 129, fracción XIII, es específico en cuanto a la libre disposición de la propiedad estatal que, como se ha dicho, se convierte en una actividad prioritaria del Estado Mexicano, por lo que podrían combinarse perfectamente ambos artículos en la propuesta. Anunció voto concurrente para plasmar sus diferencias con el proyecto, que no son sustanciales.

La señora Ministra Piña Hernández anunció su voto en contra del proyecto, al considerar que no existe la

contradicción de tesis, sin sentirse obligada por la mayoría en la votación anterior.

Recapituló que ambos tribunales partieron de acreditar el interés legítimo, en términos del artículo 131 de la Ley de Amparo, por lo que en eso no había contradicción de tesis, y negaron la suspensión contra las órdenes verbales o escritas para la implementación del plan en cuestión, al valorar que constituyen políticas públicas que implicarían una afectación al orden público y al interés social, por lo que tampoco en eso se configura una contradicción de criterios. Estimó que la contradicción surgió por la determinación de uno de los tribunales colegiados, que concedió la suspensión al quejoso únicamente para que le garantizaran las medidas necesarias para su abasto de combustible, al haber acreditado su interés legítimo. Por tanto, consideró que, ante la inexistencia de la contradicción, que imposibilita generar un criterio jurisprudencial, votará en contra de la propuesta.

El señor Ministro Pérez Dayán mantuvo su posición sobre la existencia de la contradicción.

Recordó que, en el caso, se trata de la suspensión provisional, no la definitiva, para la cual, conforme a la Ley de Amparo, para concederla o negarla se debe contar primeramente con el informe previo para conocer los fundamentos, razones y justificación de un acto en lo concreto. Por tanto, concordó con el proyecto en que el fundamento debe ser el artículo 128 de la Ley de Amparo, en

tanto que, en la especie, el juzgador sólo tiene frente a sí los elementos que se contienen en la demanda de garantías.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena recapituló haber votado en contra de la existencia de la contradicción. Estimó que el fundamento debería ser el artículo 131 de la Ley de Amparo, no su diverso 128 y, si bien podría votar obligado por la mayoría, compartió las razones y argumentos de la señora Ministra Piña Hernández para votar en contra también en el estudio de fondo.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se inclinó en favor del proyecto, pero no necesariamente de su secuencia argumentativa.

Observó que se han invocado los artículos 128 y 131 de la Ley de Amparo, así como enfocarse en la afectación al interés social o al orden público, lo cual estimó que era el sistema de la Ley de Amparo abrogada y del juicio de amparo reglamentado constitucionalmente antes de la reforma de amparo y de derechos humanos, que dio el marco constitucional y legal vigente.

Puntualizó que, antes de analizar los referidos preceptos 128 y 131, debe tomarse en cuenta el artículo 107, fracción X, párrafo primero, constitucional: “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”, lo cual implica una obligación para el juez de distrito y advirtió que la Constitución no distingue entre la suspensión provisional o la definitiva, aun cuando los elementos para resolver en cada una de ellas sean diferentes.

Subrayó de lo anterior y de los argumentos que se han vertido que cualquier apelación a la apariencia del buen derecho debe ceder frente a la notoria afectación al interés social y al orden público que conllevaría paralizar este tipo de programas o acciones de las autoridades, que no sólo implican desabastos, sino impedir la continuación de delitos por grupos de la delincuencia organizada, negativa de la suspensión que resulta acorde con la naturaleza del juicio amparo.

Recalcó la importancia de enfatizar en el proyecto la interpretación al artículo 107, fracción X, párrafo primero, constitucional, en tanto que contiene un mandato claro. Aclaró que, cualquiera que fuera la ruta argumentativa, la suspensión de que se trata no supera los requisitos constitucionales para otorgarse, ya que el interés social está en juego. Reservó su derecho de formular un voto concurrente para ampliar estas consideraciones.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que no se debe obviar el interés del quejoso, pero el artículo 107 constitucional, desde hace muchos años, ordenaba tener en cuenta la naturaleza del acto reclamado y el interés social y

nacional, que también tomaron en cuenta tanto la Ley de Amparo abrogada como la vigente.

Explicó que la “apariencia del buen derecho” no estaba expresamente señalada en la Constitución, pero se adoptó en México a partir de la doctrina de García de Enterría, para que sea tomada en cuenta inherentemente al análisis de cualquier medida cautelar para poder otorgarla o no, como en el caso de la suspensión.

Hizo hincapié en que, con independencia de la afectación o no a los particulares quejosos, se debe determinar si se afecta o no el interés nacional, más allá de la apariencia del buen derecho, especialmente en los casos en los que el acto reclamado sea el plan en estudio.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo modificó el proyecto para procurar agregar los argumentos expresados en torno a los artículos 107, fracción X, párrafo primero, constitucional y 129, fracción XIII, de la Ley de Amparo, en adición al diverso 128, fracción II —que ya se contenía—.

Estimó que los argumentos del señor Ministro Aguilar Morales son plenamente coincidentes con los del proyecto, pero quizás la lectura aislada de algunos de sus párrafos pudiera llevar a una conclusión distinta. Aclaró que el análisis fundamental consiste en privilegiar el interés social o general frente al interés particular del quejoso y, para ello, se hace referencia a las disposiciones de la Ley de Amparo,

máxime que, de lo contrario, se hubiera propuesto conceder la suspensión.

Modificó el proyecto para eliminar de la página cuarenta y cinco del proyecto la tesis de la Segunda Sala, como precisó el señor Ministro Aguilar Morales.

Anunció que transmitirá a su secretario proyectista la felicitación de la señora Ministra Piña Hernández.

Por lo que ve a algunos comentarios de los señores Ministros Piña Hernández y Gutiérrez Ortiz Mena, aclaró que, en uno de los casos de esta contradicción, el juez negó la suspensión por falta de interés legítimo, y el tribunal colegiado, al resolver la queja interpuesta, revocó esa determinación y analizó si procedía o no concederla por cuestiones de fondo.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando quinto, relativo al criterio que debe prevalecer, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos

particulares. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, en la inteligencia de que la redacción definitiva de la tesis derivada de esta resolución, cuyo texto debe incluirse en la sentencia correspondiente, una vez aprobado el engrose respectivo, se someterá al procedimiento administrativo que regularmente se sigue ante el Comité de Aprobación de Tesis, en términos de lo previsto en el artículo 14 del Acuerdo General 20/2013.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y ocho minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves treinta de abril del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

