

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN  
4051/2016  
QUEJOSOS: \*\*\*\*\* Y \*\*\*\*\***

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI**

**COLABORÓ: ALEJANDRO CASTAÑEDA BONFIL**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al \_\_\_\_\_, emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 4051/2016, promovido en contra del fallo dictado el dos de junio de dos mil dieciséis, por el Primer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, en el juicio de amparo directo civil \*\*\*\*\*.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en evaluar la validez constitucional de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California.

**I. ANTECEDENTES DEL CASO**

1. **Juicio ordinario civil \*\*\*\*\***. Mediante escrito presentado el veinticuatro de enero de dos mil tres, en la Oficialía de Partes Común de los Juzgados de Primera Instancia, de Tijuana, Baja California, \*\*\*\*\*, Fiduciaria del Fideicomiso \*\*\*\*\*, por conducto de su apoderado \*\*\*\*\*, demandó en la vía ordinaria civil a \*\*\*\*\* las siguientes prestaciones:

- a) La reivindicación de la superficie total de \*\*\*\*\* metros cuadrados de diversos lotes ubicados en el “\*\*\*\*\*”.

- b) La desocupación y entrega de las superficies de terreno con sus frutos y accesorios.
  - c) El pago de los gastos y costas.
2. Del asunto conoció el Juez Sexto de lo Civil de Tijuana, Baja California, registró el expediente con el número \*\*\*\*\* y admitió la demanda en proveído de veintiocho de enero de dos mil tres.
  3. Posteriormente \*\*\*\*\* dio contestación a la demanda, solicitó se llamara como tercero a \*\*\*\*\* y formuló reconvencción solicitando la nulidad del contrato de fideicomiso irrevocable traslativo de dominio y de administración, así como de diversas escrituras, así como el otorgamiento de una nueva escritura en su favor respecto de los lotes materia de la litis; mediante proveído de diecisiete de marzo de dos mil tres, el juez admitió la reconvencción únicamente en contra de la parte actora y no respecto de los codemandados (Notarios públicos Once y Trece de Tijuana, Baja California, así como al Registrador Público de la Propiedad y del Comercio).
  4. Por acuerdo de ocho de abril de dos mil tres, el juez ordenó llamar a juicio al Gobierno del Estado de Baja California.
  5. **Sentencia de primera instancia.** Seguidos los trámites correspondientes mediante sentencia de treinta y uno de octubre de dos mil trece, el juez del conocimiento dictó sentencia en la cual determinó en esencia:

Por cuanto hace al juicio principal.

- a) Ha sido procedente la vía ordinaria civil, en el que la parte actora no logró acreditar la totalidad de los elementos constitutivos de su acción.
- b) Se absolvió al demandado en el juicio principal, así como al litisconsorte pasivo (Gobierno del Estado de Baja California).

- c) Al tercero llamado al juicio principal \*\*\*\*\* no le para perjuicio la sentencia.

Por cuanto al juicio reconvencional

- a) Ha sido procedente la vía ordinaria civil seguida en el juicio, en el que la parte actora no logró acreditar la totalidad de elementos constitutivos de su acción, resultando en cambio procedentes las excepciones y defensas hechas valer por el contrademandado, así como de los terceros llamados a juicio.
- b) Se absolvió al contrademandado de las prestaciones reclamadas en el juicio, así como a los terceros llamados al juicio reconvencional.
- c) Finalmente no se hizo condena en costas en reconvención.

6. **Recurso de apelación \*\*\*\*\***. Inconformes con la resolución, \*\*\*\*\*, Fiduciaria del Fideicomiso \*\*\*\*\*, así como la demandada principal (hoy quejosa y recurrente) interpusieron recurso de apelación<sup>1</sup>.
7. La Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California conoció del asunto y lo registró con el número \*\*\*\*\*; el dieciséis de enero de dos mil quince, declaró fundados los agravios hechos valer por la parte actora e infundados los agravios hechos valer por el demandado y tercero llamado a juicio, así revocó la sentencia recurrida.
8. En la sentencia de apelación, la Sala determinó que la parte actora acreditó los elementos constitutivos de la acción reivindicatoria y el demandado no justificó sus defensas y excepciones. En dicha resolución, se reconoció que la parte actora era propietaria del inmueble objeto del juicio, por lo que se condenó al demandado (hoy quejoso y recurrente) a desocupar y entregar a la actora una superficie total de \*\*\*\*\* metros cuadrados. Igualmente se determinó que la sentencia debía deparar perjuicio al tercero llamado al juicio principal, \*\*\*\*\*, por lo que se le hizo extensiva la condena

---

<sup>1</sup> Fojas 2 a 39 del expediente del recurso de apelación \*\*\*\*\*, del índice de la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California.

establecida al demandado en lo principal. No se hizo condena en costas. Se concedió al demandado en lo principal y al tercero llamado a juicio el término de cinco días para cumplir voluntariamente con la condena.

9. Por cuanto al juicio reconvenicional –en la sentencia– se estimó procedente la vía ordinaria civil seguida en el juicio, en la que la parte actora (hoy quejosa y recurrente) no logró acreditar la totalidad de los elementos constitutivos de su acción; en cambio resultaron procedentes las excepciones y defensas hechas valer por el contrademandado (parte actora en lo principal). Se condenó al demandado \*\*\*\*\* y al tercero llamado a juicio \*\*\*\*\* al pago de costas por ambas instancias.
10. La Sala responsable determinó que el bien inmueble objeto de la controversia no requería pasar por un decreto legislativo, en términos del artículo 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California, para tener por perfeccionado el acto de desincorporación del régimen de dominio privado del Estado —en favor de la parte actora principal—, pues se trata de un bien inmueble “aprovechable”, excluido de ese requisito, siendo suficiente que dicha desincorporación sea realizada por el Ejecutivo; de acuerdo a la Sala responsable ese precepto legal sólo exige el requisito de la aprobación del poder legislativo para los bienes del dominio privado “no aprovechables” para los fines del artículo 32 de la referida ley.
11. **Juicio de amparo directo civil \*\*\*\*\***. En contra de la determinación anterior, mediante escrito presentado el once de febrero de dos mil quince<sup>2</sup>, la parte demandada en el juicio principal y reconvencionista \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , por propio derecho promovieron juicio de amparo directo, en la cual expresaron los siguientes tres conceptos de violación:

#### **Primer concepto de violación**

12. Desde un inicio, la quejosa precisa que su demanda de amparo se centra en discutir un punto de derecho, a saber, la interpretación del artículo 33 de

---

<sup>2</sup> Fojas 3 a 59 del índice del juicio de amparo directo civil \*\*\*\*\* , del índice del Primer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito.

la Ley General de Bienes del Estado de Baja California, el cual, en su opinión, establece un requisito de enajenación de los bienes del Estado, sin el que, cualquier operación traslativa debe declararse inválida, consistente en un decreto legislativo de desincorporación de bienes privados del estado. En su opinión, el artículo 33 de dicha ley debe interpretarse en el sentido de que cualquier desincorporación de bienes del Estado debe pasar por un decreto legislativo y no solo los denominados “no aprovechables”, como incorrectamente lo concluyó la Sala responsable.

13. La quejosa alega que conforme al principio de división de poderes, tanto la Federación como las Entidades Federativas pueden emitir normas generales donde se establezcan sistemas de control entre los distintos poderes, lo cual en la doctrina se conoce como controles interorgánicos.
14. Ello, toda vez que, según la quejosa, en la Constitución Federal no se precisa a qué poder o poderes de los Estados corresponde la facultad de determinar la enajenación de bienes públicos. Sin embargo, por analogía del artículo 132 de la Constitución, se puede concluir que las legislaturas de los Estados conservan la facultad de legislar para reglamentar lo concerniente al ejercicio de actos de dominio de bienes de propiedad de la respectiva entidad federativa.
15. De acuerdo a los artículos 16 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California, la enajenación de bienes en el Estado de Baja California constituye un acto complejo que requiere de la intervención de dos poderes. El ejecutivo que debe elaborar la solicitud y el legislativo que la debe revisar, para determinar que en efecto se cumplan las condiciones para su enajenación con el fin de determinar que no se afectan los intereses del Estado.
16. La quejosa argumenta que el procedimiento para la enajenación de bienes es un acto complejo, pues no se agota en un solo momento, sino que para su configuración y perfección se requiere de la emisión de dos actos que se

concatenan, de manera que sólo cuando esa cadena de actos sucesivos se realiza correctamente el procedimiento nace a la luz jurídica.

17. En suma, la atribución del Congreso Local para autorizar los actos de dominio sobre los bienes que conforman el patrimonio del Estado constituye un mecanismo de control tendiente a proteger la hacienda del Estado, y que dicha atribución es conforme con el sistema constitucional de pesos y contrapesos, al igual que con los referentes competenciales previstos en la Constitución Federal.
18. Así, la quejosa propone una interpretación conforme del artículo 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California, para entenderla en el sentido de que la atribución de la legislatura para autorizar la enajenación de bienes constituye un elemento indispensable para la existencia del acto jurídico, sin el cual no puede hablarse de su perfeccionamiento.
19. Una interpretación diversa como la propone la Sala responsable desdibujaría un sistema de control que fue adoptado por el Estado de Baja California en ejercicio de su soberanía, consistente en que tratándose de la enajenación de bienes del Estado, por tratarse de una decisión política fundamental, se requiere de la vigilancia de dos poderes con el objeto de salvaguardar en todo momento la salud de las finanzas del Estado en beneficio de los ciudadanos.
20. Con su interpretación, la autoridad responsable introduce una distinción donde no la hay, porque el artículo 33 no establece trato diferenciado alguno respecto de bienes aprovechables y los que no lo son.
21. Por mayoría de razón es evidente que si la legislatura debe autorizar la enajenación de bienes no aprovechables, también debe participar en la enajenación de bienes que sigan cumpliendo las finalidades de aprovechamiento del Estado.
22. No se demostró que los inmuebles materia del fideicomiso fueran a destinarse a uno distinto de los enunciados en el artículo 32 de la Ley

General de Bienes del Estado de Baja California, en ese sentido no existe base para afirmar que exista una diferencia de trato entre bienes privados aprovechables y no aprovechables y, por lo mismo, no era exigible la demostración de si se cumplió o no con los fines del referido precepto, pues, en ambos casos se requiere de la autorización del congreso del estado, para la enajenación de bienes privados propiedad del Estado.

23. Así, para que el Ejecutivo pudiera disponer de los bienes, se requería de un decreto de la legislatura, y en todo caso, la calificación de ese hecho, si se vincula con bienes públicos o privados, es una atribución que corresponde al juez, quien es el encargado de verificar si los hechos invocados por las partes se subsumen o no en determinada previsión legislativa.
24. La facultad de la legislatura es un presupuesto indispensable para la validez de los actos de enajenación de bienes, pues dicha actividad es de la mayor relevancia al interior del Estado, y, por lo mismo, no puede dejarse a la disposición de un solo poder, por el contrario, requiere de mecanismos de verificación que aseguren el cumplimiento de los fines para los cuales se decide llevar a cabo ese acto de enajenación.

#### **Inconstitucionalidad de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California**

25. En caso de que no se comparta la interpretación propuesta y se considere que debe prevalecer la efectuada por la responsable de esos artículos, los quejosos plantean la inconstitucionalidad de las normas previstas en los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes al Servicio del Estado de Baja California, en tanto exentan del control de la legislatura del Estado, a los bienes descritos en el primero de los preceptos y dejan su disposición al Oficial Mayor del Gobierno del Estado, lo cual atenta contra los intereses difusos de los ciudadanos, relativo a la correcta administración de los bienes propiedad del Estado.

26. Lo anterior genera condiciones de desigualdad, en tanto establece un trato diferenciado para los bienes privados aprovechables y los que no lo son, lo cual resulta contrario al principio de igualdad.
27. La diferencia deriva en que para la enajenación de unos no se requerirá del decreto de la legislatura mientras que para los otros sí. Aunado a que para el primer supuesto, la enajenación quedaría a cargo del Oficial Mayor del Gobierno del Estado.
28. También debe evaluarse si la distinción persigue un fin constitucionalmente válido (lo cual aduce la quejosa no se cumple) porque con la exclusión del control de la legislatura para enajenar bienes privados aprovechables para el uso común, no se advierte la persecución de una finalidad sustantiva o constitucional, sino, por el contrario, estima que la norma es contraria al principio de división de poderes.
29. Las normas controvertidas que en apariencia podrían calificarse como neutras, en realidad provocan un trato diferenciado entre los bienes privados propiedad del Estado.
30. En consecuencia, la quejosa solicita se descarte por inconstitucional la interpretación de la responsable, lo que debe entenderse como una posibilidad alternativa a la inaplicación de las normas.

**Consecuencias de la falta de cumplimiento del requisito de solicitar al legislativo la autorización de la enajenación de bienes privados**

31. Sobre este tópico la quejosa refiere que la Ley General de Bienes no prevé las consecuencias jurídicas de la falta de autorización del legislativo, para la enajenación de bienes privados o públicos, y esta falta de precisión podría llevar a la apreciación superficial de esa norma, para concluir que en ella se acoge un principio consistente en que no existe nulidad mientras no haya una disposición específica que la contemple, así como considerar que tal principio resulta aplicable de modo generalizado para todos los actos regulados en dicha legislación.

32. De sostener la postura de que la ausencia de causales específicas de nulidad para actos distintos a los señalados en el artículo 33 impide declarar su ineficacia jurídica, independientemente de las irregularidades cometidas en ella, llevaría a admitir que un acto de enajenación debe prevalecer a pesar de la evidencia de irregularidades inadmisibles, que al afectar elementos esenciales, como sería la ausencia del control de la legislatura del estado, se tornarían inexistentes.
33. En otro orden de ideas, la quejosa alega diversas violaciones en el plano de legalidad sobre los temas que identifica de la siguiente manera: a) falta de acreditación de los elementos de la acción reivindicatoria, b) indebida afirmación de falta de interés jurídico para el ejercicio de la acción de reconvención, y c) indebida condena en costas.

#### **Segundo concepto de violación**

34. Con el dictado de la sentencia se violan los derechos humanos de los quejosos en tanto se les priva de sus derechos y posesiones, sin la existencia de un mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del procedimiento.
35. La Sala responsable sin fundamento legal señala que de acuerdo a la Ley General de Bienes del Estado, la enajenación de bienes de dominio privado del Estado no se sujeta a las mismas reglas que rigen para la enajenación del dominio público, interpretando incorrectamente el artículo 32 de ese ordenamiento.
36. En opinión del quejoso, del análisis del precepto referido se desprende que en ningún momento se advierte que el Gobierno del Estado o sus funcionarios tengan facultades para enajenar los bienes de dominio privado del Estado, tan es así que los bienes jamás fueron enajenados por los funcionarios. Interpretación que es errónea por parte de la autoridad responsable al establecer que por regla general no se requiere un acuerdo de desincorporación del Congreso del Estado para la enajenación de bienes que son del dominio privado del Estado.

37. La quejosa insiste en que la escritura de propiedad exhibida por la parte tercero interesada adolece de nulidad, porque en ningún momento fue consecuencia del decreto de desincorporación del Congreso del Estado, en el cual se señale que esos bienes materia de la Litis no son adecuados o aprovechables para el servicio de las distintas dependencias del Gobierno del Estado, de los municipios o de instituciones públicas o privadas que contribuyen al beneficio colectivo.
38. El hecho de que el bien materia de la Litis —donado por el Gobierno Federal al Gobierno del Estado de Baja California— no haya sido destinado al cumplimiento del objetivo que motivó el contrato de donación y que fue destinado a obras de infraestructura, equipamiento urbano, zona ecológica y desarrollo habitacional —objetivos del fideicomiso **\*\*\*\*\***, administrado por la fiduciaria (hoy tercero interesada)— no releva la obligación del decreto previo de desincorporación del Congreso del Estado (pues el bien enajenado a favor de una sociedad mercantil tiene como finalidad principal lucrar con los bienes fideicomitidos).
39. En ese sentido, la Sala responsable hace una interpretación incorrecta y parcial del artículo 32 párrafo segundo de la Ley General de Bienes del Estado, al establecer que la administración de los bienes corresponde a la oficialía mayor de gobierno y que esta norma jurídica no concede atribuciones o facultades al Congreso del Estado, de algún modo para la enajenación o transmisión de esta clase de bienes.
40. Así, el quejoso propone interpretar el artículo 33 de ese mismo ordenamiento, en el sentido de requerir el requisito de obtener el decreto de desincorporación del Congreso del Estado.
41. La autoridad responsable realiza una incorrecta interpretación del artículo 6 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California, al establecer que a los bienes de dominio privado les será aplicable el Código Civil del Estado de Baja California.

### **Tercer concepto de violación**

42. Se transgreden los artículos 1, 14 y 16 constitucionales, pues se pretende privar de la posesión del inmueble a los quejosos sin reunirse las formalidades esenciales del procedimiento. La quejosa afirma que los dictámenes de los peritos de las partes contienen inconsistencias, aunado a que el juez del conocimiento no valoró o analizó correctamente el contenido de los dictámenes.
43. **Trámite del juicio de amparo directo \*\*\*\*\***. Del asunto conoció el Primer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, seguidos los trámites correspondientes el dos de junio de dos mil dieciséis<sup>3</sup> dictó sentencia en la cual se concedió el amparo para el efecto de que la Sala responsable reiterara las cuestiones que no fueron materia de la concesión y se pronunciara sobre el pago de gastos y costas de manera congruente y resolviera con libertad de jurisdicción lo que en derecho corresponda.
44. Por cuestión de técnica, el colegiado procedió a analizar los argumentos relativos a violaciones procedimentales, posteriormente analizó los temas de constitucionalidad y finalmente los de legalidad. Por la materia limitada de este recurso de revisión, sólo se sintetizarán las consideraciones de constitucionalidad.

#### **Inconstitucionalidad de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California**

45. El órgano colegiado estimó que los quejosos no hacen valer la inconstitucionalidad del contenido literal de esos preceptos, sino de la interpretación que de los mismos realizó la Sala responsable, aduciendo que de compartirse tal interpretación, los artículos impugnados violarían el principio de igualdad, al establecer un trato diferenciado para los bienes privados aprovechables para el beneficio común y los que no lo son.
46. Los argumentos se calificaron de inoperantes, en atención a que –se dijo– como la propia quejosa lo señala, no se controvierten los preceptos a que

---

<sup>3</sup> Fojas 78 a 168 del índice del juicio de amparo directo civil \*\*\*\*\*-], del índice del Primer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito.

hace referencia por considerar que en sí mismos resulten contrarios a la Constitución, sino que la inconstitucionalidad descansa en la interpretación realizada por la Sala responsable.

47. El Tribunal concluyó que los conceptos de violación no reúnen los requisitos mínimos establecidos en la jurisprudencia 1a./J. 58/99 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. LA IMPUGNACIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE DISPOSICIONES LEGALES PRECISA DE REQUISITOS MÍNIMOS A SATISFACER.”
48. Además, el Colegiado consideró que no se reúnen los requisitos mínimos necesarios para plantear un cuestionamiento de constitucionalidad, ya que los quejosos no precisaron qué norma constitucional vulneran las normas impugnadas, lo cual tiene sustento con la jurisprudencia 2a./J 42/2010 de rubro: “IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.”
49. El colegiado insistió que los quejosos no demuestran que los preceptos impugnados sean contrarios al principio de igualdad, en cuanto a su contenido y alcance, sino que lo hacen descansar en la interpretación que realizó la Sala responsable. Así, no obstante señalen los quejosos que los numerales contravienen el principio de igualdad, ello no lo hacen derivar del texto y alcance de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California, sino de la interpretación efectuada por la autoridad responsable.
50. **Recurso de revisión 4051/2016.** Inconformes con la anterior resolución, mediante escrito presentado el veinticuatro de junio de dos mil dieciséis<sup>4</sup>, ante el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Mexicali, Baja California Norte, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , por propio derecho

---

<sup>4</sup> Fojas 4 a 24 del presente expediente.

interpusieron recurso de revisión, formulando un único motivo de agravio, con los siguientes razonamientos:

51. **Único.** Es irregular la declaración de inoperancia de los conceptos de violación relacionados con la inconstitucionalidad de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California, ya que ésta se hizo basar en una razón incorrecta consistente en que no se cumplieron los requisitos mínimos para estimar satisfecha la formalidad requerida para la formulación de un planteamiento de constitucionalidad.
52. El Tribunal Colegiado incorrectamente concluye que cuando se impugne una norma tiene que vincularse con la literalidad de su contenido y no con el significado atribuido por el órgano jurisdiccional, es decir, no pueden combatirse normas secundarias por el significado atribuido por los tribunales del país.
53. En opinión de la recurrente, la determinación del colegiado es contraria a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 55/2014 de rubro: “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESTE RECURSO SE ENCUENTRA LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE LA NORMA GENERAL CUYA INCONSTITUCIONALIDAD SE IMPUGNA, AL RESOLVER CUESTIONES DE LEGALIDAD.”.
54. Contrariamente a lo manifestado por el órgano colegiado, el quejoso sí formuló diversos razonamientos jurídicos para demostrar que el alcance de los artículos combatidos son inconstitucionales. Su planteamiento consistió en que las normas impugnados exentan del control de la legislatura local a los bienes particulares descritos en el artículo 32, dejándolos a disposición del Oficial Mayor del Estado, por lo que la norma vulnera el principio de igualdad al dar un trato diferenciado a los bienes privados aprovechables, en relación del tratamiento dado a aquellos bienes que no lo son.

55. Además, se advierte la causa de pedir, en tanto se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California, aunado a que se desarrollaron razones para sustentar esas consideraciones.
56. Ante la inoperancia incorrectamente decretada, la recurrente defiende que deben analizarse los conceptos de violación, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 88, párrafo segundo de la Ley de Amparo; para tal efecto transcribe los conceptos de violación que el Tribunal Colegiado omitió analizar.
57. **Trámite del recurso de revisión.** Mediante acuerdo de ocho de julio de dos mil dieciséis<sup>5</sup>, el Presidente de este Alto Tribunal registró y admitió el presente asunto, asimismo ordenó turnar el asunto para su resolución a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.
58. Posteriormente mediante proveído de trece de septiembre de dos mil dieciséis<sup>6</sup>, el Presidente de la Primera Sala ordenó el avocamiento del asunto.

## II. COMPETENCIA

59. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 81, fracción II y 96 de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 11, fracción V, 21, fracciones III, inciso a), y XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos segundo y tercero del Acuerdo General 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo en materia civil, en el cual se

---

<sup>5</sup> *Ibídem*, fojas 27 a 29.

<sup>6</sup> *Ibídem*, foja 44.

plantea la invalidez de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California.

### III. OPORTUNIDAD.

60. El recurso de revisión interpuesto por la parte quejosa fue oportuno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, toda vez que de las constancias de autos se advierte que la sentencia de dos de junio de dos mil dieciséis, terminada de engrosar el viernes diez de junio de dos mil dieciséis<sup>7</sup>, fue notificada a la parte quejosa por lista, el lunes trece de junio del mismo año<sup>8</sup>, surtiendo efectos legales el día siguiente martes catorce de junio de ese mismo año, por lo que el plazo de diez días para interponer el recurso de revisión, en términos del artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió del miércoles quince al martes veintiocho de junio de dos mil dieciséis, sin contar los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de junio de dos mil dieciséis por ser sábados y domingos, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y por el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo.
61. En ese orden de ideas, como el recurso de revisión fue presentado el viernes veinticuatro de junio de dos mil dieciséis<sup>9</sup>, su interposición es oportuna.

### IV. LEGITIMACIÓN

62. La parte recurrente está legitimada para interponer el presente recurso de revisión, pues acuden los quejosos \*\*\*\*\* (parte demanda en lo principal y actor reconvencionista en el juicio de origen) y \*\*\*\*\* (tercero llamado a juicio), quienes se oponen a la sentencia recurrida, la cual es contraria a su

<sup>7</sup> Fojas 78 a 168 del expediente \*\*\*\*\*, del índice del Primer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito.

<sup>8</sup> *Ibidem*, foja 168 vuelta.

<sup>9</sup> Foja 4 del presente expediente.

pretensión de lograr el análisis de la validez constitucional de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California.

## V. PROCEDENCIA

63. Conforme al artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la procedencia del recurso de revisión contra sentencias dictadas en materia de amparo directo está condicionada a que en la presente instancia subsista una genuina cuestión de constitucionalidad y que la resolución del asunto entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, de modo que la segunda instancia se abra sólo por excepción en aquellos casos en los que resulte imprescindible la intervención de este Alto Tribunal.
  
64. Con base en lo anterior, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo 9/2015, de cuyo contenido se deriva que se requiere de la satisfacción de dos requisitos de procedencia:<sup>10</sup>
  - a. Que en la sentencia reclamada se haya hecho pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional, o que, habiéndose planteado alguna de esas cuestiones en la demanda de amparo, se haya omitido su estudio; cabe agregar que con motivo de lo dispuesto por el artículo 1 constitucional, como fue interpretado por esta Suprema Corte al resolver las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011, también se actualiza una cuestión constitucional cuando se plantee la interpretación de un derecho humano reconocido en un tratado internacional del que México sea parte y

---

<sup>10</sup> Tesis aislada CXXLI/2016 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1030 del Libro 30 (mayo de 2016) Tomo II de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. FACTORES A CONSIDERAR AL EVALUAR LOS CONCEPTOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO."

b. Que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia, a juicio de la Sala respectiva.

65. Pues bien, el presente recurso es procedente porque la parte recurrente impugnó la constitucionalidad de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California desde su demanda de amparo, señalando que su contenido vulnera los principios de igualdad y de división de poderes; por su parte, el Tribunal Colegiado abordó este planteamiento calificándolo de inoperante, al considerar que la quejosa no combate la constitucionalidad del texto legal, sino la *interpretación* que de ese texto realizó el tribunal responsable; finalmente, la recurrente se opone a esta calificación mediante su único concepto de agravio, aduciendo que todo texto legal debe interpretarse para obtener su significado, por lo que es técnicamente correcto combatir la validez constitucional de las normas por la forma en que es interpretada por los tribunales ordinarios.

66. En consecuencia, en la presente instancia subsisten dos genuinas cuestiones de constitucionalidad, a saber:

1) ¿Para impugnar la validez de los preceptos legales en un juicio de amparo directo los ciudadanos deben limitarse a combatir el tenor literal de las palabras utilizadas por el legislador con independencia del significado que le atribuyan los tribunales ordinarios? o, ¿Pueden impugnar un texto legal por considerar que el significado normativo asignado por el tribunal ordinario se contrapone a la Constitución?

2) Y, en caso de superarse la calificación de inoperancia ¿Los artículos 32 y 33 32 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California violan los principios de igualdad y de división de poderes?

67. Igualmente se surten los requisitos de importancia y trascendencia para conocer del presente recurso de revisión, ya que los planteamientos de constitucionalidad identificados permitirán a esta Suprema Corte, por una parte, seguir explorando las condiciones técnicas en que las personas pueden plantear la inconstitucionalidad de leyes en el amparo directo y, por

el otro, permitirá disipar la interrogante de la validez de preceptos legales sobre los cuales no existen precedentes o jurisprudencia directamente aplicable de este Tribunal Constitucional, sin que se observe de un estudio preliminar que los argumentos del recurrente resulten inoperantes a su vez para combatir la calificación de inoperancia decretada por el tribunal colegiado.<sup>11</sup>

## VI. ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO

68. La litis en la presente instancia se limita evaluar la regularidad de la calificación de inoperancia decretada por el Tribunal Colegiado que recayó al motivo de violación formulado en la demanda de amparo contra los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California.
69. En su sentencia, el Tribunal Colegiado determinó que dicha inoperancia descansaba en la conclusión de que no se reunieron los requisitos mínimos que deben satisfacerse para la impugnación de la constitucionalidad de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California, en tanto los quejosos no señalan qué numerales constitucionales se contravienen y, principalmente, porque la inconstitucionalidad planteada no se hace derivar del texto y alcance de esos artículos, sino de la interpretación efectuada por la autoridad responsable en la sentencia reclamada.
70. Por su parte –en la revisión– el recurrente afirma que desde la demanda de amparo precisó que impugnó las normas legales señalando como normas constitucionales violadas, las relativas al principio de igualdad y de división de poderes y sobre la calificación de inoperancia, precisó que el razonamiento del tribunal colegiado es defectuoso conceptualmente *“pues es claro que la norma jurídica, que es el presupuesto de impugnación para un tema de constitucionalidad, es el significado que le atribuye el órgano*

---

<sup>11</sup> Tesis aislada XVIII/2017 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 389 del Libro 38 (enero de 2017) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE CUANDO LOS AGRAVIOS TENDENTES A COMBATIR LA DECLARATORIA DE INOPERANCIA DEL TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD CUYO ESTUDIO FUE OMITIDO POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO RESULTEN IGUALMENTE INOPERANTES.”

*jurisdiccional competente a una disposición jurídica. Es evidente que lo que genera perjuicio, tratándose de temas de constitucionalidad, es el significado que la autoridad atribuye a cierto texto normativo, lo cual es justamente la norma, y eso es lo que se impugnó en la demanda de amparo directo.”*

71. Pues bien, esta Primera Sala considera que el argumento de la recurrente es fundado y suficiente para revocar la calificación de inoperancia. Para sustentar esta conclusión, se procede a responder la primera de las cuestiones constitucionales identificadas **¿para impugnar la validez de los preceptos legales en el juicio de amparo directo los ciudadanos deben limitarse a combatir el tenor literal de las palabras utilizadas por el legislador —el enunciado normativo exclusivamente— con independencia del significado que le atribuyan los tribunales ordinarios? O ¿pueden impugnar un texto legal por considerar que el significado normativo asignado por el tribunal ordinario se contrapone a la Constitución?**
72. La Constitución consagra al juicio de amparo como un medio de control constitucional apto para cuestionar la validez de las leyes, tanto en la vía directa como en la indirecta.
73. No obstante, el planteamiento de constitucionalidad relativo debe formularse de manera diferenciada dependiendo si avanza en un amparo indirecto o en uno directo; cuando se realiza el planteamiento en el amparo directo, las normas generales se impugnan con motivo de su acto de aplicación por autoridad judicial y como un vicio de irregularidad de la sentencia definitiva o resolución que pone fin al procedimiento.
74. Así, en el amparo directo, las personas pueden impugnar una norma en la medida que se individualiza en un acto de autoridad de naturaleza judicial —siente éste acto el que se señala como reclamado— por lo que para esta Sala resulta inadmisibles imponer como un obstáculo técnico para analizar el fondo del planteamiento de constitucionalidad respectivo, que los quejosos deban impugnar las normas generales únicamente por referencia al

enunciado normativo, sin conexión alguna a la interpretación que de ellas realicen las autoridades judiciales, es decir, a su significado, pues ello contradice el propósito del amparo directo como un juicio constitucional autónomo destinado a controlar la regularidad constitucional de las decisiones judiciales, justamente encargadas de “decir el derecho” o de “definir lo que prescribe el derecho” en los casos controvertidos, lo que sucede con especial relevancia cuando en el juicio de origen se combate el significado de la ley y es la autoridad ordinaria de última instancia la que disipa la controversia decidiendo cuál es el significado vinculante de la ley, al aplicarlo al caso concreto sobre la base de ese significado atribuido al enunciado normativo.

75. Al dictarse una sentencia definitiva en sede judicial ordinaria, el enunciado normativo de la norma general aplicado adquiere valor normativo a través de su interpretación. Así, la norma jurídica combatible en amparo directo es aquel significado normativo atribuido por la autoridad responsable al enunciado normativo correspondiente.
76. Los requisitos de procedencia del amparo directo contra normas generales se detallan desde el texto constitucional y es necesario acudir a su contenido para resolver la primera de las interrogantes identificadas.
77. El artículo 103 establece que el juicio de amparo procede en tres supuestos:
  - a) por **normas generales**, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, b) por **normas generales** o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y c) por **normas generales** o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite  
I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

78. Como se observa, la norma constitucional establece que el juicio de amparo procede contra normas generales que violen derechos humanos o, bien la parte orgánica de la Constitución.
79. Por lo que si las personas pueden combatir las normas generales por violar la Constitución, cabe hacerse la pregunta sobre las condiciones técnicas de formulación del planteamiento respectivo en la demanda de amparo. Como ahora se procede a demostrar, la Constitución no impone mayores rigorismos, ni formas lógicas para ello, por lo que los jueces de amparo deben concluir que la intención del Constituyente es que las personas puedan plantear sus interrogantes constitucionales sin mayores requisitos.
80. El artículo 107, fracción III, inciso a) constitucional establece que el amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, **“ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.”**<sup>13</sup> Por tanto, se prevé la posibilidad de

---

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

<sup>13</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:

[...]

III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a).- Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.

Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su

que como violación de fondo se aduzca la inconstitucionalidad de una norma general aplicada en el acto reclamado. En consecuencia, la parte quejosa la debe combatir como una violación constitucional en la sentencia.

81. Esta interpretación se refuerza con la fracción IX, del artículo 107 constitucional que establece que en materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias “que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales”<sup>14</sup>, así como con el artículo 96 de la Ley de amparo, que establece que “[c]uando se trate de revisión de sentencias pronunciadas en materia de amparo directo por tribunales colegiados de circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá únicamente sobre la constitucionalidad de la norma general impugnada, o sobre la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.”
82. La Ley de Amparo no regula las condiciones técnicas de la argumentación de un planteamiento de constitucionalidad de leyes, salvo en una dimensión procesal. Por ello, no puede exigirse mayores requisitos formales que los estrictamente necesarios para expresar una interrogante relevante para la resolución del caso.
83. Así, el artículo 170, fracción I, tercer párrafo establece que “[c]uando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.” De la misma forma, la fracción II, del mismo precepto establece que “[c]ontra sentencias

---

caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;

<sup>14</sup> IX.- En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;

definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.”

84. Pues bien, salvo ciertos requisitos de procedencia, el amparo directo sólo exige condiciones mínimas de argumentación para la formulación de la inconstitucionalidad de normas generales.
85. Así, por técnica de amparo, cuando en la vía directa se impugnen normas generales el único requisito técnico es que dichas normas sean efectivamente aplicadas en la sentencia o resolución señaladas como acto reclamado; de no existir un acto de aplicación de naturaleza judicial, la Constitución prevé que dicha norma se podrá combatir a través del juicio de amparo indirecto —por resultar auto-aplicativa o por haberse realizado el acto de aplicación por autoridad distinta a la judicial—.
86. Por esta razón, en la demanda de amparo directo, la norma general no debe ser señalada como acto reclamado, sino combatirse vía conceptos de violación y, por tanto, no se debe llamar a las autoridades creadoras de la misma como autoridad responsable. De ahí que el artículo 175, fracción IV, primer párrafo de la Ley de Amparo establezca “[c]uando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que haya puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la norma general aplicada, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la norma general, debiéndose llevar a cabo la calificación de éstos en la parte considerativa de la sentencia.”
87. Luego, todo lo que se exige para impugnar una norma general en el amparo directo es que, cumpliendo con los requisitos de procedencia del juicio, la impugnación se realice vía conceptos de violación en función de su acto de aplicación en la sentencia o resolución combatida en lo principal.
88. Con base en lo anterior, esta Sala estima incorrecta la conclusión del Tribunal Colegiado, pues los quejosos pueden impugnar las normas generales en función de la “interpretación” que de ellas ha realizado la

autoridad judicial, entendiendo por interpretación aquella acepción relativa a la atribución de un significado a un enunciado normativo en un ámbito de relativa abstracción para resolver en definitiva lo exigido por una prescripción legal.

89. Si los tribunales ordinarios tienen la función de resolver las controversias en derecho, están facultados para asignar significados a las leyes cuando su sentido y alcance se encuentren controvertidas y ello sea necesario para resolver la litis. De esta forma, las personas pueden interponer un juicio de amparo directo posteriormente para combatir las normas jurídicas, entendidas por el significado atribuidas a los enunciados normativos contenidos en las leyes.
90. En efecto, el vocablo “interpretación” presenta cierta vaguedad que debe aclararse previamente. En un primer sentido, puede entenderse como la operación por la cual se desentraña el significado de una disposición normativa —desde una dimensión de abstracción—, o bien, como una operación en concreto por la cual los hechos de un caso se subsumen en el significado normativo (identificado previamente o bien tenido por dado).<sup>15</sup>
91. Ciertamente, el Colegiado tiene razón para considerar inoperantes los argumentos del quejoso, si por el obstáculo técnico que identifica se refiere a que la constitucionalidad de las normas no puede analizarse únicamente por referencia a la interpretación realizada por la autoridad responsable en el segundo de los sentidos precisados, es decir, es técnicamente inviable evaluar la regularidad de una norma general únicamente por considerar irregular la operación de subsunción realizada en el acto reclamado, pues en ese caso lo que se combate no es la norma sino los vicios propios de su acto de aplicación. Por tanto cuando se combate una norma general porque la parte quejosa se opone a la operación de aplicación al caso concreto, el

---

<sup>15</sup> Riccardo Guastini, Interpretar y argumentar, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2017 (traducción S. Álvarez Medina).

planteamiento debe calificarse de legalidad, siendo éste el ámbito donde debe analizarse la validez del acto de aplicación.<sup>16</sup>

92. Sin embargo, debe insistirse que es técnicamente viable evaluar la regularidad de una norma por referencia a la “interpretación” realizada por la responsable en el primer sentido, es decir, impugnando la norma por el significado atribuido por la autoridad judicial desde una dimensión de abstracción cuando ello sea necesario para disipar la duda sobre lo que prescribe la ley.
93. Esta última conclusión es inevitable si se pretende preservar al juicio de amparo directo como un medio de control constitucional efectivo en un orden jurídico, cuyas fuentes se expresan en lenguaje natural y, por tanto, indeterminado, en donde las autoridades judiciales terminales deben determinar cuál de todos los significados posibles es que debe asignarse a la ley.
94. En efecto, las normas generales impugnables en el juicio de amparo se expresan en enunciados normativos formulados en lenguaje natural, por lo que es común que presenten problemas de indeterminación —vaguedad y ambigüedad—, máxime cuando su aplicación a un caso concreto genera desacuerdos entre las partes por lo que respecta a su contenido; así, cuando las dudas surgen en una controversia judicial es necesario que la autoridad judicial disipe las dudas correspondientes asignando un significado preciso a esos enunciados.
95. Por tanto, para efectos del juicio de amparo directo, conviene distinguir entre el enunciado normativo contenido en la fuente legal y los significados atribuidos a esos enunciados, pero no con el propósito de impedir a las personas combatir los segundos y limitarse a impugnar los primeros, sino para abrir el juicio constitucional para ambos.

---

<sup>16</sup> Tesis aislada XXXVI/98 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 237 del Tomo VIII (septiembre de 1998) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, CUANDO EL ACTO DE APLICACIÓN SE COMBATE POR VICIOS PROPIOS.”

96. Por la distinción entre enunciado normativo y norma es posible explicar un hecho común en la jurisprudencia: que de un mismo enunciado normativo se extraigan distintas normas (significados) y no sólo una. Incluso de un mismo enunciado normativo, es común extraer normas implícitas, producto del ejercicio interpretativo de la autoridad judicial. Otras veces, la jurisprudencia busca reducir las normas extraíbles del enunciado normativo. Ante este hecho, esta Primera Sala concluye que en el juicio de amparo directo pueden impugnarse las normas jurídicas (explícitas o implícitas) entendidas en su aspecto material, es decir, como significados normativos atribuidos a los enunciados jurídicos.
97. Siempre que un tribunal ordinario extraiga una nueva norma de un enunciado normativo contenido en una fuente jurídica, la parte afectada podrá exigir al tribunal de amparo su evaluación de validez vía conceptos de violación y en caso de lograr acreditar que ese significado normativo sea inconstitucional, el tribunal constitucional debe buscar otro significado que resulte compatible con el texto constitucional. A esto último se le conoce como interpretación conforme. Solo en caso que el enunciado normativo no admita un significado conforme con la Constitución, esta Suprema Corte ha concluido que debe declararse inconstitucional el enunciado como tal.<sup>17</sup>
98. Debe precisarse que esto es posible no sólo por los defectos del lenguaje sino también por la multiplicidad de métodos interpretativos existentes al alcance de los tribunales ordinarios, de los cuales depende las posibilidades de derivación de normas implícitas de los enunciados normativos.
99. En efecto, de un enunciado normativo se pueden derivar un determinado tipo de normas específicas si se interpreta de manera teleológica, las cuales serán distintas si se interpreta a partir de la intención legislativa o con estricto apego a la literalidad del referido enunciado. Como se observará en el siguiente apartado, el tribunal responsable en el presente caso aplicó el

---

<sup>17</sup> Tesis aislada LXIX/2011 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 552 del Libro III (diciembre de 2011) Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."

método interpretativo “*a contrario sensu*” a los enunciados normativos contenidos en los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California, con lo cual derivó una norma implícita que sólo es obtenible con este método interpretativo.

100. El Tribunal Colegiado interpretando a contrario sensu el enunciado normativo concluyó que justo porque el artículo 33 sólo hace referencia literal a los bienes “no aprovechables” al regular el requisito de desincorporación de los bienes del régimen del dominio privado, los bienes inmuebles “aprovechables” pueden desincorporarse por parte del ejecutivo local sin autorización del poder legislativo. Este significado, producto de la aplicación de un muy específico método interpretativo, es justo aquel que combate la parte quejosa y esta Primera Sala estima que el juicio de amparo directo es útil para controlar la constitucionalidad de las normas implícitas derivadas de los enunciados normativos por parte de los tribunales ordinarios, quienes son los órganos encargados de interpretar las leyes y, por tanto, de establecer el significado vinculante para las partes.
101. La diferencia entre bienes inmuebles de dominio privado aprovechables y aquellos no aprovechables se encuentra en el artículo 32 de la referida ley, en el cual se establece que son aprovechables aquellos que se destinarán preferentemente, al servicio de las distintas dependencias del Gobierno del Estado, de los Municipios o de instituciones públicas o privadas que contribuyan al beneficio colectivo.
102. Las consideraciones anteriores han sido reiteradas por esta Primera Sala en diversos precedentes, como se observa de la lectura de los siguientes criterios: “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DIFERENCIAS ENTRE CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES Y SUPUESTOS DE INTERPRETACIÓN CONFORME, PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO.”<sup>18</sup>, “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE

---

<sup>18</sup> Tesis aislada CCCLXVIII/2013 de esta Primera Sala, visible en la página 1122 del Libro 2 (enero de 2014) Tomo II de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESA INSTANCIA, DEBE COMPRENDERSE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONTROVERTIDA.”<sup>19</sup> y “AMPARO CONTRA LEYES. LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO ESTÁ CONSTREÑIDA A LA INTERPRETACIÓN QUE LA RESPONSABLE, EL JUEZ O EL TRIBUNAL REALIZARON DEL PRECEPTO CUESTIONADO, SINO QUE DEBE ESTABLECER LA PROPIA PARA HACER EL PRONUNCIAMIENTO DEFINITIVO DE CONSTITUCIONALIDAD.”<sup>20</sup>

103. Con base en lo anterior, esta Sala insiste que el agravio de la recurrente es fundado, pues es técnicamente viable evaluar la regularidad constitucional de una norma implícita derivada por una autoridad judicial de un enunciado normativo contenido en la ley. En el presente caso, la recurrente impugna la norma implícita obtenida *a contrario sensu* de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California, según la cual los bienes aprovechables de dominio privado del Estado no requieren de aprobación del poder legislativo para su desincorporación.
104. En el presente caso es relevante analizar la validez de esta norma implícita de exclusión del requisito del decreto legislativo, pues la acción de reivindicación que procedió en contra de los quejosos se basa en la premisa de que el bien inmueble materia del litigio era un bien del dominio privado del Estado, “aprovechable” y, por tanto, no requería de decreto legislativo para su desincorporación en favor de la parte actora en el juicio natural.
105. Igualmente, debe precisarse que es incorrecto que el Tribunal Colegiado haya hecho basar la inoperancia del planteamiento de constitucionalidad del quejoso en que éste no precisó la cita de los preceptos constitucionales violados, pues basta observar la lectura de la demanda original de amparo

---

<sup>19</sup> Tesis de jurisprudencia 8/2012 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 536 del Libro X (julio de 2012) Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

<sup>20</sup> Tesis de jurisprudencia 62/2012 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 301 del Libro VIII (mayo de 2012), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

para apreciar que señaló como derechos humanos vulnerados los contenidos en los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Federal.

106. Adicionalmente, de sus conceptos de violación se desprende que los quejoso consideran que la norma implícita derivada por la autoridad responsable viola los principios de igualdad y de división de poderes, lo cual es suficiente para efectos de tener precisado el parámetro de control constitucional, máxime que el artículo 76 de la Ley de Amparo establece que “[e]l órgano jurisdiccional, deberá corregir los errores u omisiones que advierta en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados, y podrá examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.”<sup>21</sup>

107. En consecuencia, con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, se revoca la sentencia recurrida y se procede a analizar los conceptos de violación omitidos analizar por el Colegiado<sup>22</sup>, con lo cual se aborda la segunda de las cuestiones constitucionales identificadas **¿Los**

---

<sup>21</sup> Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 69/2000, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Tomo XII, Agosto de 2000, página 5, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto: **“AGRAVIOS EN RECURSOS INTERPUESTOS DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO. PARA QUE SE ESTUDIEN BASTA CON EXPRESAR EN EL ESCRITO RELATIVO, RESPECTO DE LAS CONSIDERACIONES QUE SE CONTROVIERTEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, LA CAUSA DE PEDIR.** Tomando en cuenta lo dispuesto en la tesis jurisprudencial 2a./J. 63/98, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 323, cuyo rubro es "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.", esta Suprema Corte de Justicia arriba a la conclusión de que los agravios que se hagan valer dentro de los recursos que prevé la Ley de Amparo no necesitan cumplir con formalidades rígidas y solemnes, ya que, por una parte, los diversos preceptos de este ordenamiento que regulan los referidos medios de defensa no exigen requisitos para su formulación y, por otra, el escrito a través del cual se hagan valer éstos debe examinarse en su conjunto, por lo que será suficiente que en alguna parte de éste se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que las respectivas consideraciones le provocan, así como los motivos que generan esta afectación, para que el órgano revisor deba analizarlos; debiendo precisarse que esta conclusión únicamente exime al recurrente de seguir determinado formalismo al plantear los agravios correspondientes, mas no de controvertir el cúmulo de consideraciones que por su estructura lógica sustentan la resolución recurrida, o, en su caso, las circunstancias de hecho que afectan la validez de esta última.”

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

[...]

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

**artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California violan los principios de igualdad y de división de poderes?**

108. En el acto reclamado, la Sala responsable procedió a interpretar en un determinado nivel de abstracción los enunciados normativos contenidos en los artículos 32 y 33 y de ellos derivó, como se había anticipado, una norma implícita sobre la base de una interpretación *a contrario sensu* de su tenor literal. La regla implícita la formuló en los siguientes términos (foja 57 del expediente del juicio natural):

“Por otra parte, se advierte que con su planteamiento, los recurrentes pierden de vista que el texto del artículo 33 de la Ley General de Bienes del Estado, al indicar que los inmuebles de dominio privado se podrán enajenar previo decreto del Congreso del Estado, fue establecido como una excepción a lo dispuesto por el artículo 32 de la misma ley, debido a que deja en claro que un decreto de esa naturaleza, sólo es necesario cuando los bienes del dominio privado no sean adecuados o aprovechables para destinarlos a los fines a que se refiere el artículo anterior, es decir, el numeral 32, norma que en su primer párrafo establece: ‘Los inmuebles de dominio privado se destinarán preferentemente, al servicio de las distintas dependencias del Gobierno del Estado, de los Municipios o de instituciones públicas o privadas que contribuyan al beneficio colectivo’”. (énfasis añadido)

109. En otras palabras, la Sala responsable deriva la regla legal de que para desincorporar bienes del dominio privado sólo se requiere del decreto legislativo cuando se demuestre que los referidos bienes no sean aprovechables para los fines precisados en el artículo 32, por lo que a contrario sensu, cuando sean aprovechables para los fines de éste último precepto basta la voluntad del poder ejecutivo local. Así, se comprueba del siguiente extracto (misma foja 57 del expediente del juicio natural):

“En el caso concreto, al contestar la demanda y reconvenir al actor, los ahora apelantes no expusieron algún hecho o circunstancia concreta que les pudiera servir de sustento para concluir que el inmueble materia del juicio, no era adecuado o aprovechable para destinarlo a los fines a que se refiere el artículo 32 de la Ley General de Bienes del Estado, y que por esto, para su enajenación se requería el previo Decreto del Congreso del Estado en términos de lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley citada, olvidando que la acción de nulidad que hicieron valer con base en esta última disposición legal, atendiendo al texto de la norma, requería también colmar los extremos previstos por

el artículo 32, con el cual está estrechamente relacionada, debido a que sostuvieron que es ilegal el acto de dominio realizado por el Gobierno del Estado a favor de la institución fiduciaria actora, porque no existió un decreto previo del Congreso del Estado, lo que ameritaba que expusieran los hechos que pudieran revelar que el inmueble objeto de ese acto de dominio no pudo ser deslindado o aprovechado en términos de lo dispuesto por el artículo 32.”

110. En la demanda de amparo, la quejosa consideró que la norma implícita derivada a contrario sensu de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California —que establece que sólo se requiere del decreto legislativo cuando los bienes del dominio privado no sean aprovechables en términos del artículo 32— es inconstitucional, al introducir una distinción injustificada, al discriminar sin razón alguna entre los bienes de dominio privado aprovechables de aquellos no aprovechables, para reservar el requisito del decreto legislativo para los segundos, más no para los primeros; en sus conceptos de violación, la parte quejosa consideró que dicha norma viola los principios de igualdad y división de poderes y que dicho vicio de invalidez se puede subsanar excluyendo la norma implícita de esos enunciados normativos a través de una interpretación conforme, o bien, expulsando el enunciado normativo del orden jurídico mexicano.

111. En su demanda de amparo, la parte quejosa solicita que la regularidad de las normas legales se controle con el estándar establecido por esta Suprema Corte, contenida en la tesis de rubro: “IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.” Ello con base en los siguientes argumentos:

- a) En términos de los artículos 16 y 133 de la Ley de Bienes del Estado de Baja California en lo concerniente a la realización de actos de dominio vinculados a la enajenación de bienes, se estableció una forma de colaboración y control entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.
- b) La enajenación de bienes en el Estado de Baja California requiere de dos poderes, uno que debe elaborar la solicitud y otro el legislativo que la revisa, para determinar que en efecto se cumplan las

condiciones para su enajenación y que en el procedimiento no se afecten los intereses del Estado.

- c) La atribución del Congreso Local para autorizar los actos de dominio sobre los bienes que conforman el patrimonio del Estado constituyen un mecanismo de control tendiente a proteger la Hacienda del Estado y dicha atribución es conforme con el sistema constitucional de pesos y contrapesos.
- d) Según la autoridad responsable el legislador dio más importancia a bienes cuyo uso ya no es aprovechable para los fines del Estado que a las que sí lo son. Incluso afirma que tratándose de bienes aprovechables se deja a cargo del Oficial Mayor su administración, el cual según su interpretación podría enajenarlos sin mayor control. Con ese razonamiento, la autoridad responsable crearía una distinción donde no la hay, pues el artículo 33 no establece trato diferenciado alguno respecto de bienes aprovechables y los que no lo son.
- e) Se pasa por alto el argumento planteado a “mayoría de razón” pues resulta evidente que si la legislatura debe autorizar la enajenación de bienes no aprovechables, por mayoría de razón debe participar en la enajenación de bienes que sigan cumpliendo las finalidades de aprovechamiento del Estado.
- f) Se cuestiona la constitucionalidad de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes Nacionales en la medida en que exentan del control de la legislatura del Estado a los bienes descritos en el primero de los preceptos y dejan a su disposición los bienes al Oficial Mayor del Gobierno del Estado –lo cual estima– atenta contra los intereses difusos de los ciudadanos, relativo a la correcta administración de los bienes propiedad del Estado, pues genera condiciones de desigualdad, en tanto establece un trato diferenciado para los bienes privados aprovechables y los que no lo son, lo cual resulta contrario al principio de igualdad.

- g) En ese orden de ideas, de aceptar la interpretación de la responsable, se tendría que los artículos impugnados establecerían un trato diferenciado para los bienes privados aprovechables para el beneficio común y los que no lo son –se insiste–, pues para la enajenación de los bienes privados aprovechables para el beneficio común, no se requerirá del decreto de la legislatura, aunado a que la enajenación quedaría a cargo del Oficial Mayor del Gobierno del Estado, mientras que para los que no lo son, sí se requerirá de su intervención.
- h) De dejarse a la disposición del Oficial Mayor del Gobierno del Estado la realización de actos de dominio, respecto de los bienes de uso privado aprovechables para el uso común, se abriría un espectro importante de discrecionalidad, que ni siquiera se dejaría al titular de uno de los poderes de la Entidad Federativa, lo cual repercute directamente en el interés público de los ciudadanos, para que los bienes del Estado sean correctamente administrados a través de mecanismos de control rigurosos.
- i) De aceptarse la interpretación de la responsable, se estarían creando condiciones abiertamente desiguales, en tanto se impediría a la legislatura el ejercicio de su poder de control tratándose de actos que tengan por objeto la enajenación de bienes del Estado, lo cual, lejos de potencializar la satisfacción de un fin legítimo, estaría generando una distinción injustificada, porque racionalmente no se advierte una razón para tratar distinto a los bienes privados del Estado, lo cual, además generaría una afectación directa al interés de los ciudadanos.

112. Esta Primera Sala estima que los argumentos del quejoso son fundados y suficientes para otorgar la protección de la justicia federal por las siguientes razones. Como se procede a demostrar, la norma implícita derivada a *contrario sensu* por la Sala responsable de los artículos 32 y 33 de la ley impugnada es inconstitucional; no obstante, es posible encontrar una interpretación conforme de los referidos enunciados normativos.

113. Los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California establecen lo siguiente:

**Artículo 32.** Los inmuebles de dominio privado se destinarán preferentemente, al servicio de las distintas dependencias del Gobierno del Estado, de los Municipios o de instituciones públicas o privadas que contribuyan al beneficio colectivo.

La posesión, conservación y administración de los bienes del Estado, corresponden por regla general, y a falta de prevención en contrario, a la Oficialía Mayor de Gobierno, lo mismo que el conocimiento y la resolución de todos los asuntos referentes a contratos y ocupaciones de que sean objeto dichos inmuebles.

**Artículo 33.** Los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados o aprovechables para destinarlos a los fines a que se refiere el Artículo anterior, se podrán enajenar, previo Decreto del Congreso del Estado, cuando corresponda:

I. En favor de las Entidades oficiales que tengan a su cargo resolver el problema de habitación popular para atender necesidades colectivas;

II. Para disponer del importe de su enajenación, en la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios a cargo de las dependencias del Gobierno del Estado;

III. En favor de personas de derecho privado que requieran disponer indispensablemente del inmueble, por razón de su ubicación u otras características, para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad; y

IV. En los demás casos en que la enajenación se justifique por razones de interés general o de beneficio colectivo.

No podrán ser enajenados inmuebles de dominio privado del Estado, a favor de ningún funcionario federal, estatal o municipal, sus cónyuges, sus parientes consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado, los colaterales hasta el cuarto y los afines hasta el segundo. Las enajenaciones que se efectúen en contravención de esta prohibición, serán nulas de pleno derecho.

La iniciativa de Decreto por la que se solicite la autorización previa del Congreso del Estado para la enajenación de bienes, estipulará el destino que se le dará al producto que se obtenga de la enajenación, y deberá acompañarse de avalúo practicado por la Comisión Estatal de Avalúos.

114. Del contenido de los artículos impugnados se advierte que los inmuebles de dominio privado se destinarán preferentemente al servicio de las distintas dependencias del Gobierno del Estado, de los municipios o de instituciones

públicas o privadas que contribuyan al beneficio colectivo del Estado; a la Oficialía Mayor de Gobierno del Estado le corresponderá la posesión, conservación y administración de los bienes del Estado, así como el conocimiento y resolución de todos los asuntos referentes a contratos y ocupaciones que son objetos los bienes inmuebles (artículo 32).

115. Los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados o aprovechables para destinarlos a los fines del artículo 32 del ordenamiento citado podrán enajenarse previo Decreto del Congreso del Estado, en los siguientes supuestos (artículo 33):

- a) En favor de las Entidades oficiales que tengan a su cargo resolver el problema de habitación popular para atender necesidades colectivas (fracción I).
- b) Para disponer del importe de su enajenación, en la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios a cargo de las dependencias de Gobierno del Estado (fracción II).
- c) En favor de personas de derecho privado que requieran disponer indispensablemente del inmueble, por razón de su ubicación u otras características, para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad (fracción III).
- d) En los demás casos en que la enajenación se justifique por razones de interés general o de beneficio colectivo (fracción IV).

116. El mismo numeral precisa los sujetos o entes a quienes no podrán ser enajenados inmuebles de dominio privado del Estado, como son: a favor de ningún funcionario judicial federal, estatal o municipal, sus cónyuges, parientes, consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado, los colaterales hasta el cuarto y los afines hasta el segundo. Las enajenaciones efectuadas en contravención serán nulas de pleno derecho.

117. Pues bien, esta Primera Sala procede a analizar la validez constitucional de la norma implícita derivada por la Sala responsable según la cual debe entenderse excluido del requisito de pasar por el decreto legislativo aquellas

desincorporaciones de bienes inmuebles del dominio privado que sean aprovechables en términos del artículo 32, toda vez que el artículo 33 establece en términos literales que “[l]os inmuebles de dominio privado que no sean adecuados o aprovechables para destinarlos a los fines a que se refiere el Artículo anterior, se podrán enajenar, previo Decreto del Congreso del Estado”.

118. Para la Sala responsable es posible distinguir entre bienes inmuebles aprovechables y no aprovechables, por referencia al artículo 32 de la referida ley, debiendo entenderse por bienes inmuebles aprovechables aquellos que “se destinarán preferentemente, al servicio de las distintas dependencias del Gobierno del Estado, de los Municipios o de instituciones públicas o privadas que contribuyan al beneficio colectivo” y no aprovechables aquellos que no encuadren en esta descripción.
119. Como lo precisa la parte quejosa, la interpretación *a contrario sensu* de la Sala responsable provoca que el artículo 33 de la ley local distinga entre dos tipos de bienes del dominio privado del Estado: 1) los aprovechables para los fines del artículo 32, cuya desincorporación no requiere pasar por decreto legislativo y puede realizarse exclusivamente por el Oficial Mayor del ejecutivo y 2) los bienes no aprovechables que necesariamente requieren de un decreto legislativo para desincorporarse del régimen de dominio privado.
120. Pues bien, como quedó precisado la parte quejosa solicita que esta distinción se sujete a un escrutinio de igualdad, afirmando que el resultado de ese estudio debe llevar a su inconstitucionalidad, pues no existe justificación objetiva y razonable que lleve a justificar dicha distinción, máxime si el propósito es establecer un control inter-orgánico entre los poderes en la desincorporación de los bienes inmuebles del régimen privado del Estado.
121. Ahora bien, por lo que respecta al tipo de normas sujetas al parámetro de control del principio de igualdad, esta Corte ha determinado que “[e]ntre la infinidad de formas que puede adoptar la discriminación normativa, las más

comunes son la exclusión tácita y la diferenciación expresa. Como su nombre lo indica, la discriminación por exclusión tácita de un beneficio tiene lugar cuando el legislador crea un régimen jurídico implícitamente y de forma injustificada excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa, lo que suele ocurrir cuando se establece a un determinado colectivo como destinatario de un régimen jurídico, sin hacer mención alguna de otro que se encuentra en una situación equivalente.”<sup>23</sup>

122. Como se observa, la norma implícita derivada por la Sala responsable conforma, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corte, una exclusión tácita, pues conforme al artículo 33 de la Ley General de Bienes del Estado —interpretado literalmente *a contrario sensu* por la Sala responsable— se crea un régimen de desincorporación de bienes del dominio privado del Estado sujeto al requisito de pasar por la aprobación del legislativo —los bienes inmuebles no aprovechables—, excluyendo tácitamente a aquellos bienes del dominio privado que sean aprovechables en términos del artículo 32, toda vez que estos no están mencionados expresamente en el referido precepto.
123. Para el quejoso, la norma de exclusión tácita lo priva de un beneficio que tienen personas situadas en una hipótesis similar, pues aquellas personas beneficiadas de un bien del dominio privado que sea aprovechable —en contraposición de los que no lo son— tienen acceso a un ulterior control inter-organico, ya que para verse privados de sus beneficios no sólo debe concurrir la voluntad del Ejecutivo, sino también la del Legislativo, esto es, la desincorporación que los afecte debe contar con la aprobación de un

---

<sup>23</sup> Tesis aislada CCCLXIX/2015 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 980 del Libro 24 (noviembre de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.”

También resulta aplicable la tesis aislada CX/2010 de esta Primera Sala, visible en la página 167 del Tomo XXXII (diciembre de 2010) del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “IGUALDAD. DEBE ESTUDIARSE EN EL JUICIO DE AMPARO EL CUMPLIMIENTO A DICHA GARANTÍA SI SE ADVIERTE QUE LA NORMA GENERA UN TRATO DESIGUAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA.”

órgano representativo —en donde las minorías tienen garantizada su voz— adicionalmente de la decisión del poder ejecutivo local.

124. El principio de igualdad, como parámetro de control constitucional de las leyes, ha sido ampliamente explorado en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y se han reconocido dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho y 2) la igualdad sustantiva o de hecho.
125. El quejoso solicita se evalúe la validez constitucional de la norma impugnada a la luz de la primera de las modalidades, que es “una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.”<sup>24</sup>
126. En el caso, el quejoso solicita se pase revisión de constitucionalidad de la norma implícita de exclusión que la Sala responsable atribuye como significado al enunciado normativo contenido en los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California, esto es, desde la perspectiva del principio de igualdad como mandato al legislador para establecer distinciones basadas en justificaciones razonables y objetivas.
127. En la modalidad de la igualdad que solicita el quejoso como parámetro de control constitucional —igualdad formal en la ley—, se ha determinado que la Constitución “no pretende generar una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley”. Por tanto, el legislador puede introducir distinciones entre categorías de hipótesis normativas, pues su trabajo implica clasificar la realidad para asignar consecuencias jurídicas

---

<sup>24</sup> Tesis aislada XLIV/2014 de esta Primera Sala, visible en la página 645 del Libro 3 (febrero de 2014) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES”.

diferenciadas de acuerdo a las preferencias de las mayorías. Lo que el parámetro de control constitucional exige es que el trato diferente debe “sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.”<sup>25</sup>

128. Como se había mencionado, esta Suprema Corte ha determinado que las normas que tácitamente excluyen de ciertos beneficios pueden someterse a escrutinio de validez constitucional a la luz del principio de igualdad, “ pues se impugna precisamente ese trato dispensado, el cual no se aplica a todos los destinatarios de la norma ni, por ende, se tiene acceso al mismo, dados los términos de la configuración personal de quien invoca dicho tratamiento preferencial, aduciendo su exclusión, toda vez que el análisis que sobre el particular se efectúe resulta ineludible para el juzgador constitucional, a fin de determinar que el diseño de la disposición normativa que otorga ese trato no sea el motivo para insertar una desigualdad que no se encuentre debida, objetiva y razonablemente justificada.”<sup>26</sup>
129. Con base en lo anterior, esta Primera Sala ha establecido una metodología para evaluar si las distinciones legislativas se basan en criterios razonables y objetivos o, por el contrario, resultan arbitrarias y, por tanto, violatorias del principio de igualdad.
130. En primer lugar, para realizar el escrutinio de igualdad, la parte quejosa debe aportar un “parámetro o término de comparación para demostrar que la norma impugnada otorga un trato diferenciado”, entendiendo por ello “un parámetro o medida válida a partir de la cual se juzgará si existe o no alguna discriminación y que sirva como criterio metodológico para llevar a

---

<sup>25</sup> Tesis de jurisprudencia 46/2016 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 357 del Libro 34 (septiembre de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.”

<sup>26</sup> Tesis aislada XLVI/2012 de esta Primera Sala, visible en la página 269 del Libro VI (marzo de 2012), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “AMPARO DIRECTO CONTRA NORMAS GENERALES. LA EXCEPCIÓN A LA REGLA GENERAL PARA SU IMPUGNACIÓN, CONSISTENTE EN LA EXISTENCIA DE UN ACTO DE APLICACIÓN CONCRETO DE LA DISPOSICIÓN NORMATIVA QUE SE TILDA DE INCONSTITUCIONAL, SE ACTUALIZA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN SE ADUCE LA CONTRAVENCIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD O EQUIDAD TRIBUTARIA.”

cabo el control de la constitucionalidad de la disposiciones normativas que se consideren contrarias al referido principio”.<sup>27</sup>

131. El término de comparación podrá servir para identificar los dos regímenes jurídicos relevantes para el estudio. “En este sentido, para demostrar que la distinción no es razonable debe señalarse por qué resultan equivalentes o semejantes los supuestos de hecho regulados por ambos regímenes jurídicos, de tal manera que esa equivalencia mostraría la falta de justificación de la distinción.” Por ello, “la discriminación normativa constituye un concepto relacional, en el sentido de que a la luz del derecho a la igualdad en principio ningún régimen es discriminatorio en sí mismo, sino en comparación con otro régimen”, esto es, “la inconstitucionalidad no radica propiamente en el régimen impugnado, sino en la relación que existe entre éste y el régimen jurídico con el que se le compara.”<sup>28</sup>

132. Este primer requisito metodológico se colma en el presente caso, pues el quejoso ofrece un término de comparación útil para apreciar la equivalencia de los dos regímenes jurídicos comparados. Así, ambos tienen como objeto a los bienes de dominio privado del Estado y ambos comparten la misma finalidad, a saber, buscar regular su desincorporación en condiciones ideales para el Estado. Así, sólo a aquellos bienes inmuebles del dominio privado que no sean aprovechables les resulta exigible el control democrático de pasar por la aprobación del legislativo, mientras que aquellos aprovechables no requieren pasar por ese control.

133. Así, se trata de dos regímenes comparables, pues ambos toman como objeto de regulación a los bienes inmuebles del dominio privado, buscando ambos regular su desincorporación en condiciones ideales para el Estado,

---

<sup>27</sup> Tesis de jurisprudencia 47/2016 de esta Primera Sala, visible en la página 439 del Libro 34 (septiembre de 2016) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “IGUALDAD SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A DICHO PRINCIPIO, SI EL QUEJOSO NO PROPORCIONA EL PARÁMETRO O TÉRMINO DE COMPARACIÓN PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO”.

<sup>28</sup> Tesis aislada CCCLXVIII/2015 de esta Primera Sala, visible en la página 974 del Libro 24 (noviembre de 2015) Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.”

por lo que ahora esta Corte debe comprobar si la distinción introducida por el legislador —derivada por la Sala responsable como una norma implícita de exclusión— es objetiva y razonable, a saber, la “aprovechabilidad” de esos bienes, pues sólo aquellos que no lo sean están sujetos al requisito de contar con un decreto legislativo para su desincorporación, mientras que aquellos “aprovechables” pueden desincorporarse únicamente con la voluntad del poder ejecutivo.

134. Al ser viable la comparación de los regímenes propuestos, esta Sala debe precisar la intensidad del escrutinio de igualdad a realizar.
135. El escrutinio de igualdad en la jurisprudencia de esta Corte se ha dividido en dos intensidades, a saber, uno ordinario y otro estricto.
136. El escrutinio estricto se aplica cuando una norma general “contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1° constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas)”; dicho escrutinio estricto se aplica por la presunción de inconstitucionalidad de la utilización de esas categorías. “Si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello.”<sup>29</sup>
137. Por el contrario, el escrutinio ordinario resulta aplicable para evaluar aquellas distinciones legislativas realizadas en un ámbito material respecto del cual el legislador democrático cuenta con mayor libertad configurativa, en el cual el juez constitucional debe limitarse a realizar un mero análisis de razonabilidad. En este ámbito se considera que “[s]i bien el emisor de la

---

<sup>29</sup> Tesis de jurisprudencia 66/2015 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1462 del Libro 23 (octubre de 2015) Tomo II de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ERICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.”

norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.”<sup>30</sup>

138. Como lo ha determinado esta Sala, “[e]ste referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de leyes, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al juez constitucional a ser especialmente exigente cuando deba determinar si ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado. La necesidad de distinguir la intensidad con la cual deben evaluarse las distinciones legislativas que se impugnen obedece al diseño y contenido mismo del texto constitucional: los principios democrático y de división de poderes, informadores de la estructura estatal, implican que los poderes públicos son titulares de un listado de facultades de creación normativa con distintos grados de libertad de configuración, cuyos contornos en cada caso concreto deben ser cuidadosamente explorados por el juez constitucional. De esta manera, mientras que en algunas cuestiones las autoridades tienen un margen relativamente acotado para desplegar sus facultades legislativas – típicamente aquellas con un impacto central sobre el ejercicio de las garantías individuales– en otras tendrán facultades que podrán desplegar con gran amplitud –como suele ocurrir en materias relacionadas con la política económica y tributaria–.”<sup>31</sup>

139. Así, “[i]ndividualizar la relación, materia o ámbito sobre el cual se proyectan los reclamos de igualdad es, por tanto, necesario para determinar qué tan intenso o qué tan laxo debe ser el escrutinio que debe realizar esta

---

<sup>30</sup> Tesis aislada CXXXVIII/2005 de esta Primera Sala, visible en la página 40 del Tomo XXII (noviembre de 2005) del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.”

<sup>31</sup> Tesis aislada CII/2010 de esta Primera Sala, visible en la página 185 del Tomo XXXII (septiembre de 2010) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.”

Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la labor legislativa, y debe ser el primer paso del análisis constitucional en materia de igualdad.”<sup>32</sup>

140. Si el juez constitucional concluye que el ámbito material sobre el cual el legislador introdujo una clasificación es uno en el que goza de amplia libertad configurativa, debe aplicar un escrutinio ordinario.
141. Esta Sala estima que en el caso resulta aplicable un escrutinio ordinario, ya que la distinción legislativa no utiliza algunas de las categorías sospechosas contenidas en el quinto párrafo del artículo 1° constitucional, y se trata de una legislación en la cual los estados gozan de una amplia libertad configurativa, como es la desincorporación de los bienes de dominio privado.
142. Debe precisarse que el quejoso reconoce que en la Constitución no existe una previsión dedicada a precisar las reglas básicas a seguir para la desincorporación de los bienes de las entidades federativas, ni tampoco exista alguna directriz que los legisladores estatales deban respetar. Ello, sólo demuestra que este tópico debe entenderse reservado a los estados en los términos más amplios del artículo 124 de la Constitución Federal, lo que, se insiste, resulta indicativo de la amplitud con la cual cuentan las legislaturas para regular dicha cuestión.<sup>33</sup>
143. Así, todo lo que resulta exigible al legislador, bajo un escrutinio de igualdad ordinario, es que las distinciones o clasificaciones que realice para distribuir cargas y beneficios resulte racional, esto es, tenga como base una justificación objetiva y razonable.
144. Como esta Sala lo ha determinado en otras ocasiones, “[p]ara ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con

---

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Resulta aplicable por analogía la tesis de jurisprudencia 81/98 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 788 del Tomo VIII (diciembre de 1998) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.”

el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.”<sup>34</sup>

145. Esta Primera Sala concluye que la norma implícita de exclusión derivada por la Sala responsable de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California es inconstitucional, pues no supera el estándar de mera razonabilidad mencionado.

146. En primer lugar, como se observa de la interpretación sistemática y armónica de la regulación atinente a la distinción entre bienes inmuebles del régimen de dominio privado aprovechables y no aprovechables se obtiene que dicha legislación busca distinguir entre bienes en función de su potencialidad para contribuir a los fines materiales listados en el artículo 32 de la misma ley, a saber, para servir a las distintas dependencias del Gobierno del Estado, los Municipios o de instituciones públicas o privadas que contribuyan al beneficio público.

---

<sup>34</sup> Tesis de jurisprudencia 55/2006 de esta Primera Sala, visible en la página 75 del Tomo XXIV (septiembre de 2006) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”

147. Por tanto, si el legislador busca distinguir entre ambos tipos de inmuebles es para identificar claramente entre aquellos que tienen la potencialidad de contribuir o avanzar fines del bien público (al servir a las dependencias, los municipios o instituciones públicas y privadas) de los que no, buscando preservar aquellas que sean aprovechables y permitiendo la desincorporación de aquellos inmuebles que no lo sean, siempre y cuando medie aprobación del legislativo, por tanto, debe concluirse racionalmente que el fin buscado con la regulación es garantizar el aprovechamiento de los bienes inmuebles que sí tengan la potencialidad de contribuir a ese beneficio colectivo, permitiendo al estado deshacerse de aquellos que no sean aprovechables con la mediación de la aprobación legislativa.
148. En otras palabras, la finalidad legislativa de los artículos 32 y 33 de la ley es buscar el uso eficiente de los bienes inmuebles del dominio privado para que aquellos que sean útiles para el beneficio colectivo se destinen a los fines previstos en el artículo 32, mientras que aquellos que no sean útiles se puedan desincorporar con facilidad, pero con los suficientes controles para ello, como es la aprobación del legislativo.
149. Dicha finalidad es constitucionalmente admisible. Incluso, una regulación que busque esta finalidad estaría dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución, que establece que “[l]os recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”
150. Por tanto, la medida cumple con el primer paso del estándar, sin embargo, como se procede a demostrar, no cumple con el segundo de los pasos, consistente en disponer de un medio que se encuentre racionalmente conectado al fin legítimo.
151. En efecto, para avanzar esta finalidad, el legislador dispuso que la desincorporación de los bienes inmuebles del régimen de dominio privado, que no sean aprovechables, se realice a través de un decreto legislativo,

con lo cual se incluye al poder legislativo para ejercer un contrapeso al ejecutivo. Sin embargo, de la literalidad de la norma no se desprende si el legislador permite la desincorporación de los bienes inmuebles aprovechables. La Sala responsable interpretó este silencio legislativo, a *contrario sensu*, concluyendo que sí lo permite, sin embargo, sin el requisito de contar con aprobación del poder legislativo.

152. Así, para esta Sala, la norma implícita de exclusión anterior resulta irracional, pues no se encuentra conectada con la finalidad legislativa. Si justamente lo que busca la ley es preservar los bienes inmuebles del dominio privado que sean aprovechables para que sean destinados a los fines previstos en el artículo 32, no se entiende que esos bienes útiles puedan desincorporarse sin mayor requisito, incluso más fácilmente en comparación con aquellos que no sean aprovechables.
153. La carencia de racionalidad en la distinción normativa se demuestra, como lo establece la parte quejosa, es que la norma implícita de exclusión sitúa con un mayor control a los bienes no aprovechables, mientras que desprotege a aquellos que sí lo son.
154. Conforme a esta norma, aunque los bienes inmuebles de dominio privado sean aprovechables y deban destinarse a los fines del artículo 32 de la ley, el legislador dispuso que pueden desincorporarse sin mediar aprobación legislativa, mientras que aquellos bienes inmuebles que no sean aprovechables y de los cuales el Estado debe poder deshacerse eficientemente deben pasar por la aprobación legislativa.
155. Si lo que el legislador busca es que los bienes inmuebles aprovechables se destinen a los usos útiles previstos en el artículo 32, no es racional que no le imponga mayores requisitos para su desincorporación que aquellos exigidos para los no aprovechables, pues si lo que se busca es que el legislativo evite que el ejecutivo desincorpore bienes inmuebles aprovechables, no resulta racional la exención del requisito del artículo 33 de la ley. En otras palabras, limitar el requisito de contar con la aprobación del poder legislativo para la desincorporación de aquellos bienes no

aprovechables, resulta abiertamente sobre-inclusiva de la finalidad que se busca implementar, pues se deja sin cobertura toda la categoría de casos de desincorporación de bienes inmuebles aprovechables.

156. Esta Sala ha determinado que bajo un escrutinio ordinario de igualdad, el legislador no está obligado a utilizar los mejores medios para alcanzar los fines legítimos. Solo está obligado a utilizar medios racionalmente conectados.<sup>35</sup>
157. Esta conclusión supone una cierta latitud para que el legislador utilice medios que sean razonablemente sobre o sub inclusivos en relación al fin buscado; sin embargo, cuando la infra o sobre inclusión sea tan desproporcionada, como en el presente caso, la norma debe declararse inválida por no superar este segundo paso del estándar.
158. Así, no habiendo superado el segundo paso del estándar de igualdad, resulta innecesario analizar el tercero de los pasos.
159. Pues bien, habiéndose determinado que la norma de exclusión tácita derivada por la Sala responsable de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado diferencia entre dos supuestos normativos equivalentes sin basarse en una justificación objetiva y razonable —bajo un escrutinio ordinario—, esta Suprema Corte proceda a excluir del ámbito de libertad interpretativa de los tribunales ordinarios dicha norma, sin la necesidad de expulsar del ordenamiento jurídico el enunciado normativo, toda vez que éste admite una interpretación conforme.
160. En efecto, esta Primera Sala ha determinado que cuando un juez constitucional se cerciore que una norma viola el principio de igualdad, procederá a explorar la posibilidad de salvar la validez del enunciado normativo que la contiene realizando una interpretación conforme, en cuyo caso, debe entenderse ésta como vinculante para las autoridades judiciales y, solo en caso de no resultar posible, se debe declarar la invalidez del

---

<sup>35</sup> Tesis aislada VIII/2011 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 33 del Tomo XXXIV (agosto de 2011) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES."

referido enunciado normativo. Como se ha determinado en diversos precedentes, “la función del juzgador ya no se limita a la aplicación de la ley al caso concreto, pues cuando advierta que su contenido es contrario al derecho de igualdad consagrado en el artículo 1o. constitucional, deberá hacer un estudio para cerciorarse de que la distinción establecida en la norma se basa en una justificación objetiva y razonable y, de ser así, aplicarla y, en caso contrario, interpretar la norma conforme con la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos para la resolución del caso concreto. Si ello no fuera posible, deberá preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales y, en consecuencia, inaplicar la norma de que se trate.”<sup>36</sup>

161. Este razonamiento ha sido reiterado por esta Suprema Corte, al evaluar la validez constitucional de normas que tácitamente excluyen a ciertos sujetos de determinados beneficios. Se ha determinado que “en caso de estimarse fundado el concepto de violación por el cual se hace valer la transgresión a los citados principios, el efecto de la sentencia concesoria que se llegara a dictar, consistiría en hacer extensivo al impetrante el beneficio previsto en el precepto declarado inconstitucional, ya que sólo así se le restituiría en el pleno goce del derecho fundamental violado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley de Amparo.”<sup>37</sup>

162. Con base en lo anterior, esta Sala concluye que debe interpretarse de manera conforme los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California, en el sentido de exigir que toda desincorporación de bienes inmuebles de dominio privado debe pasar necesariamente por la aprobación del legislativo. Si el artículo 33 de la ley sólo se refiere a los

---

<sup>36</sup> Tesis aislada CXL/2013 de esta Primera Sala, visible en la página 540 del Libro XX (mayo de 2013), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “IGUALDAD JURÍDICA. EL JUZGADOR, AL ANALIZAR DIFERENCIAS DE TRATO, NO ESTÁ LIMITADO A TOMAR EN CUENTA SÓLO LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.”

<sup>37</sup> Tesis aislada XLVI/2012 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 269 del Libro VI (marzo de 2012) Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “AMPARO DIRECTO CONTRA NORMAS GENERALES. LA EXCEPCIÓN A LA REGLA GENERAL PARA SU IMPUGNACIÓN, CONSISTENTE EN LA EXISTENCIA DE UN ACTO DE APLICACIÓN CONCRETO DE LA DISPOSICIÓN NORMATIVA QUE SE TILDA DE INCONSTITUCIONAL, SE ACTUALIZA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN SE ADUCE LA CONTRAVENCIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD O EQUIDAD TRIBUTARIA.”

bienes no aprovechables, ello no quiere decir, *a contrario sensu*, que los bienes aprovechables no están sujetos a este requisito, sino que esos bienes inmuebles, justamente por ser útiles para los fines del artículo 32, prima facie, no deben desincorporarse, sino destinarse a los fines del bien colectivo. Por ello, sólo cuando medie una concurrencia entre el poder legislativo y el ejecutivo de que un bien inmueble del dominio privado no sea aprovechable podrán desincorporarse del estado.

163. Finalmente, cabe mencionar que la Sala responsable consideró que no obstante se entendiera que es un requisito legal contar la aprobación del legislativo para la desincorporación de los bienes inmuebles aprovechables, ello no podría cambiar el sentido de la resolución, pues en la norma no se prevé ninguna consecuencia en caso de incumplimiento.
164. La Sala responsable apoya su conclusión en el penúltimo párrafo del artículo 33 de la Ley mencionada que establece “[n]o podrán ser enajenados inmuebles de dominio privado del Estado, a favor de ningún funcionario federal, estatal o municipal, sus cónyuges, sus parientes consanguíneos en línea recta, sin limitación de grado, los colaterales hasta el cuarto y los afines hasta el segundo. Las enajenaciones que se efectúen en contravención de esta prohibición, serán nulas de pleno derecho.” Una vez más, la responsable realiza una interpretación literal a contrario sensu incorrecta de esta última porción normativa, para concluir que el incumplimiento de la norma no detona consecuencias jurídicas en sede judicial.
165. Por tanto, también es fundado el argumento del quejoso, en el sentido de que esta es una conclusión equivocada de la Sala responsable, pues todo lo que la norma establece es que determinadas enajenaciones de bienes inmuebles del dominio privado serán nulas de pleno derecho cuando se realicen en favor de determinados sujetos; sin embargo, ello no implica que las desincorporaciones que no se realicen de conformidad con la leyes sean válidas, pues ello convertiría en potestativas todos los requisitos de validez de los actos administrativos, diluyendo la normatividad de las leyes.

166. Por tanto, aunque no se disponga que las desincorporaciones irregulares serán nulas de pleno derecho, los tribunales deben determinar su invalidez cuando se demuestre que los actos de aplicación sean irregulares.
167. Con base en lo anterior, debe revocarse la sentencia recurrida y otorgar el amparo a la parte quejosa para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente su resolución recurrida y, con libertad de jurisdicción resuelva el recurso de apelación promovidos por las partes, considerando como obligatoria la interpretación conforme aquí establecida de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California. Al emitir la nueva resolución, la Sala responsable deberá considerar si con base en dicha interpretación conforme de la ley se surten los elementos de la acción reivindicatoria, para lo cual debe valorar con libertad de jurisdicción la totalidad del acervo probatorio y determinar lo que en derecho corresponda.
168. Igualmente, al resultar fundado el concepto de violación de fondo de la parte quejosa, debe dejarse sin efectos la determinación del Tribunal Colegiado relativa a las costas.

## VI. DECISION

169. Por todo lo expuesto, al resultar fundados los argumentos de la recurrente, debe declararse la invalidez de la norma implícita excluyente derivada por la Sala responsable de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California; no obstante, al admitir una interpretación conforme con el principio de igualdad, dichas normas deben reconocerse válidas si se interpretan de la manera precisada en la parte final del último apartado.
170. Con base en lo anterior, debe revocarse la sentencia recurrida y otorgarse el amparo a la parte quejosa para el efecto de que la Sala responsable considere la interpretación conforme precisada en esta ejecutoria de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Bienes del Estado de Baja California y, con libertad de jurisdicción determine lo que en derecho corresponda.

Por lo antes expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

**R E S U E L V E**

**PRIMERO.** En la materia de la revisión se revoca la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión ampara y protege a \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* ,  
contra el acto y la autoridad precisados en el resultando primero de esta  
ejecutoria en los términos del último considerando de esta sentencia.

**Notifíquese** con testimonio de esta resolución, devuélvase los autos al  
Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente  
como asunto concluido.

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley  
Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,  
en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente  
como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**