

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN  
1525/2018.**

**RECURRENTE: JOSEFINA VENCES  
RODRÍGUEZ.**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
SECRETARIO: MELESIO RAMOS MARTÍNEZ.**

En atención a lo dispuesto en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como en la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del Amparo Directo en Revisión **1525/2018** en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

“(…)

**SÉPTIMO. Estudio de los agravios.** Los motivos de disenso hechos valer por la parte recurrente deben **desestimarse**.

La recurrente expone que el artículo **27, fracción III, inciso b)**, de la Ley de Amparo vigente, **al establecer que la publicación de edictos debe realizarse a costa del quejoso**, deviene **inconstitucional** porque contraviene lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece que la impartición de justicia será gratuita; quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente, cuya constitucionalidad se controvierte, establece:

**Artículo 27. (...)**

**III. Cuando no conste en autos domicilio para oír notificaciones, o el señalado resulte inexacto:**

(...)

**b) Tratándose de la primera notificación al tercero interesado y al particular señalado como autoridad responsable, el órgano jurisdiccional dictará las medidas que estime pertinentes con el propósito de que se investigue su domicilio y podrá requerir a la autoridad responsable para que proporcione el que ante ella se hubiera señalado. Siempre que el acto reclamado emane de un procedimiento judicial la notificación se hará en el último domicilio señalado para oír notificaciones en el juicio de origen.**

**Si a pesar de lo anterior no pudiere efectuarse la notificación, se hará por edictos a costa del quejoso en términos del Código Federal de Procedimientos Civiles. En caso de que el quejoso no acredite haber entregado para su publicación los edictos dentro del plazo de veinte días siguientes al en que se pongan a su disposición, se sobreseerá el amparo.**

Pues bien, esta Primera Sala advierte que el agravio antes sintetizado es **infundado**, ya que la carga procesal del quejoso de pagar el costo de los edictos que tienen por objeto el emplazamiento de **tercero interesado o del particular señalado como autoridad responsable**, prevista en el artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente, **no contraviene** ni el **derecho a la gratuidad** en la impartición de justicia ni el diverso **derecho de acceso a la jurisdicción** reconocidos en la Constitución.

Así es, la norma contenida en el artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente, **no contraviene el principio de justicia gratuita** previsto en el artículo 17 constitucional, porque el

**costo de la publicación de los edictos** (en el Diario Oficial y en un periódico de mayor circulación en la República) para emplazar al tercero interesado cuyo domicilio se desconoce, **no es un cobro por el servicio de administración de justicia que imparte el Estado**, dado que tales publicaciones no constituyen actuaciones judiciales que lleve a cabo el tribunal, sino únicamente actos materiales realizados por terceros que dan publicidad a una determinación judicial dictada por un tribunal.

Para arribar a la anterior conclusión debe tenerse presente, en primer lugar, que acorde con el contenido conducente de los artículos 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente, en relación con el texto del artículo 315 del Código Federal de Procedimientos Civiles a que remite el primero, la publicación de los edictos *‘a costa del quejoso’* a que se refiere la Ley de Amparo, **únicamente corresponde al importe total que cobren por la publicación correspondiente el ‘Diario Oficial’ y un periódico diario de mayor circulación en la República, sin que se le imponga al quejoso carga económica adicional alguna relacionada con la actividad propia del tribunal.**

En segundo lugar, es necesario señalar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos precedentes que el **principio de gratuidad en la administración de justicia** que imparte el Estado, así como la consecuente prohibición de costas judiciales, está dirigido a impedir que el gobernado tenga que pagar dinero directamente a quienes intervienen en la administración de justicia como contraprestación por la actividad jurisdiccional que realizan, sobre la base de que las actuaciones

judiciales no deben implicar un costo directo e inmediato para el particular, pues la labor de quienes intervienen en la administración de justicia debe ser cubierta por el Estado.<sup>1</sup>

En esa línea de pensamiento, la extinta Tercera Sala de este Alto Tribunal, desde mil novecientos noventa y dos, delineó que el término 'costas' está provisto de dos sentidos cuya distinción resulta indispensable para entender el alcance del principio de gratuidad en la administración de justicia.

Al efecto, señaló que si bien las 'costas' aluden de manera genérica a los gastos originados en un juicio, precisó que tales gastos son de dos clases: los que derivan del funcionamiento del aparato judicial, que son los que prohibió el constituyente; y los que realizan las partes que intervienen en los litigios.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sirven de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia sustentada por el tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, P./J. 72/99 de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Agosto de 1999, Página 19, cuyo rubro y texto son: "**COSTAS JUDICIALES. ALCANCE DE SU PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL.**- Lo que prohíbe el artículo 17 constitucional es que el gobernado pague a quienes intervienen en la administración de justicia por parte del Estado, una determinada cantidad de dinero por la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, pues dicho servicio debe ser gratuito."

Asimismo, la tesis P. LXXXVII/97 de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Mayo de 1997, página 159, cuyo rubro y texto son: "**COSTAS JUDICIALES, PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS.**- Lo prohibido por el segundo párrafo del artículo 17 constitucional cuyo antecedente se halla en la Constitución de 1857, es que el gobernado pague directamente a quienes intervienen en la administración de justicia, una determinada cantidad de dinero, como contraprestación por la actividad que realizan, esto es, que las actuaciones judiciales no deben implicar un costo directo e inmediato para el particular, sino que la retribución por la labor de quienes intervienen en la administración de justicia debe ser cubierta por el Estado, de manera que dicho servicio sea gratuito y, por ende, están prohibidas las costas judiciales."

<sup>2</sup> Es ilustrativa la tesis 3a. LXXII/92 de la Octava Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, Agosto de 1992, página 151, cuyo rubro y texto son: "**COSTAS JUDICIALES. AL PROHIBIRLAS EL ARTICULO 17 DE LA CONSTITUCION, SE REFIERE A LAS RELATIVAS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA.**- Del análisis de los antecedentes relativos a la discusión y aprobación del artículo de que se trata por el Constituyente de 1857,

Retomando las consideraciones anteriores, en lo conducente, resulta útil para el caso añadir que los gastos que realizan las partes que intervienen en un litigio, responden a una exigencia de tipo material, pues constituye una máxima de la experiencia que en la prosecución de los juicios que se rigen por el principio dispositivo,<sup>3</sup> es regla general que las partes se vean determinadas a efectuar diversas erogaciones de tipo patrimonial a fin de responder a las cargas procesales, o hacer peticiones derivadas del interés que tienen en que se resuelva el juicio a favor de sus pretensiones, destacando que el factor determinante para efectuar, o no, una

---

reproducido en la Constitución de 1917 con claridad y mejoría en su texto y aprobado sin controversia, así como del examen riguroso de su contenido y del vocablo "costas", se llega a la conclusión de que la prohibición consignada en el artículo 17 constitucional se refiere a los pagos que podrían exigirse a quienes acudieran a solicitar justicia a los órganos jurisdiccionales, para cubrir los gastos ocasionados por su funcionamiento y no así al pago al que, en determinados casos, se condena a la parte perdedora para resarcir los gastos que ocasionó a la parte absuelta. Lo anterior encuentra su fundamento, en primer lugar, en las intervenciones que los Constituyentes Zarco, Arriaga, Moreno, Anaya Hermosillo, Mata, García Granados, Mariscal y Ramírez, tuvieron en la sesión de veintiséis de enero de mil ochocientos cincuenta y siete, de las que se infiere con claridad que las costas judiciales a las que se refirieron fueron, exclusivamente, las relativas a los gastos necesarios para la administración de justicia. En segundo lugar, conduce a la misma apreciación el examen cuidadoso del precepto, pues en él se vinculan necesariamente, con la expresión "en consecuencia", el servicio de la administración de justicia y la prohibición de las costas judiciales. Por último, corrobora estas apreciaciones el que si bien es cierto que en su sentido gramatical la palabra "costas", genéricamente se refiere a los gastos originados en un juicio y con motivo de él, no menos lo es que dichas erogaciones son de dos clases: por una parte, las que derivan del funcionamiento mismo del aparato judicial (salarios de los funcionarios y personal de apoyo, material empleado, etcétera), y por otra, las que realizan las partes que intervienen en los litigios y con motivo de éstos, habiéndose querido referir el Constituyente en la prohibición, sólo a las primeras, lo que además es claramente comprensible pues resultaría contrario al concepto de justicia el que se dejara de resarcir, cuando hubo temeridad o mala fe en alguna de las partes, a la que resultó absuelta, por las erogaciones que tuvo que realizar para atender debidamente un juicio en el que injustificadamente tuvo que involucrarse."

<sup>3</sup> Devis Echandía, en cita de Tito Carnacini, atribuye a tal principio el significado de que *"corresponde a las partes la iniciativa en general, y que el juez debe atenerse exclusivamente a la actividad de éstas, sin que le sea permitido tomar iniciativas encaminadas a iniciar el proceso ni a establecer la verdad para saber cuál de ellas tiene la razón en la afirmación de los hechos."* Teoría General del Proceso, Ed Universidad, Argentina, 3ª edición, página 60.

erogación, depende de la voluntad de cada parte en relación con el propio interés en el juicio.

Esto es, partiendo de la base de que una carga procesal constituye un 'imperativo del propio interés',<sup>4</sup> cuya característica esencial consiste en que la parte que la soporta puede optar entre satisfacer la carga con el propósito de alcanzar el acogimiento de su pretensión<sup>5</sup> en el proceso, o bien, no satisfacer la carga y eventualmente no alcanzar el acogimiento de su pretensión en el proceso.<sup>6</sup> Las erogaciones que deriven de los actos procesales

---

<sup>4</sup> Al respecto, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en aportación de José Ovalle Favela, expone bajo la voz '**carga procesal**': "Se suele entender por ella la situación jurídica en que se colocan las partes cuando por una disposición legal o una determinación judicial deben realizar una conducta procesal, cuya realización las ubica en una situación jurídica favorable para sus intereses dentro del proceso (expectativa), y cuya omisión, por el contrario, las pone en una situación de desventaja (perspectiva). De manera más breve, puede afirmarse que consiste en un imperativo del propio interés, pues a diferencia de la obligación, su cumplimiento produce ventajas directas a la parte interesada, y su falta de realización, si bien configura una situación jurídica desfavorable, no conduce a la imposición de una sanción o a la existencia coactiva de la conducta omitida."

<sup>5</sup> Entendida en un sentido amplio, como pretensión activa en el actor y como contra-pretensión o pretensión pasiva en el demandado.

<sup>6</sup> Es aplicable para el caso, en lo conducente, la tesis 1a. CLVIII/2009 de la Novena Época, sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, página 448, cuyo rubro y texto son: "**OBLIGACIONES Y CARGAS PROCESALES. DISTINCIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE UNAS Y OTRAS.**- La obligación procesal existe cuando la ley ordena a alguien tener determinado comportamiento para satisfacer un interés ajeno, sacrificando el propio; mientras que la carga procesal tiene lugar cuando la ley fija la conducta que debe asumir quien quiera conseguir un resultado favorable a su propio interés. Así, el incumplimiento de una obligación procesal puede dar lugar a la imposición de sanciones, como son los medios de apremio, la condena en costas o el pago de daños y perjuicios; en cambio, no es jurídicamente correcto sostener que el incumplimiento de una carga procesal produce como consecuencia propiamente una sanción, entendida como castigo o penalización por el incumplimiento de un deber, sino que en función de su naturaleza procesal, constituye una omisión en la de verificación de un requisito procesal; es decir, si el cumplimiento de una carga procesal constituye una condición para que el litigante consiga los fines que satisfacen su propio interés, es evidente que la insatisfacción de esa condición tiene como consecuencia que el interesado no alcance dichos fines."

realizados por las partes para satisfacer las cargas procesales, **lejos de importar un costo por la administración de justicia, constituyen el costo que cada litigante asume cubrir (o no) como necesario durante su intervención en el proceso, a fin de obtener una sentencia favorable a sus intereses.**

Sentado lo anterior, es necesario advertir que el contenido normativo del artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente, en lo conducente, prevé que ***cuando no conste en autos domicilio –del tercero interesado o del particular señalado como autoridad responsable– para oír notificaciones, o el señalado resulte inexacto***, hay cuatro momentos sucesivos que se acompañan de las respectivas consecuencias jurídico procesales, a saber:

- a) A cargo del órgano jurisdiccional.** La obligación procesal de que el empleado asiente esa circunstancia a fin de que se dé cuenta al órgano jurisdiccional.
- b) A cargo del órgano jurisdiccional.** La obligación procesal de dictar las medidas que se estimen pertinentes con el propósito de que se investigue su domicilio; lo cual incluye la posibilidad de que se **requiera** a la autoridad responsable para que proporcione el que ante ella se hubiera señalado.
- c) A cargo del órgano jurisdiccional.** Si a pesar de la investigación, aún se desconoce el domicilio, existe la obligación procesal de ordenar que la primera notificación se

---

Amparo directo en revisión 259/2009. Pedro Chavira Cendejas. 1o. de abril de 2009. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Rodrigo de la Peza López Figueroa.

practique por edictos en los términos que señala el Código Federal de Procedimientos Civiles, a costa del quejoso.

**d) A cargo del quejoso.** La carga procesal de cubrir el costo de las publicaciones de los edictos y acreditar, dentro del plazo de veinte días siguientes a que se pongan a su disposición, que los entregó para su publicación.<sup>7</sup>

Lo que revela que ante la circunstancia de que **no conste en autos el domicilio del tercero interesado o del particular señalado como autoridad responsable**, corre a cargo del órgano jurisdiccional el deber procesal de procurar la investigación y obtención del mismo para practicar la notificación personal respectiva, culminando en el punto en el que ante lo infructuoso de la investigación se ordena la notificación por edictos. Actuaciones todas estas cuya realización corresponde al órgano jurisdiccional y **no reportan al quejoso el cobro de cantidad alguna**, en apego al principio de gratuidad en la administración de justicia que se ha referido en las páginas precedentes.

En el mismo sentido, aun cuando en el punto culminante de la dinámica procesal descrita, se ordena el emplazamiento por edictos, **cuyas publicaciones corren a cargo del quejoso**, destaca que el importe de las mismas, por un lado, puede ser satisfecho o no, en la

---

<sup>7</sup> O en su caso, manifestar su imposibilidad para cubrir un gasto de esa naturaleza, procurando que tanto de su afirmación como de los elementos que consten en autos existan indicios suficientes que demuestren que no tiene la capacidad económica para sufragar un pago semejante. Lo que deriva del contenido tanto del artículo 27, fracción III, inciso c), de la Ley de Amparo vigente, que establece que: ***Cuando se trate de personas de escasos recursos a juicio del órgano jurisdiccional, se ordenará la publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación sin costo para el quejoso.***

medida del propio interés que tenga el quejoso en la continuación del juicio constitucional;<sup>8</sup> y por otro lado, que tal carga procesal se refiere únicamente al pago del importe total que por tales publicaciones cobren los medios de difusión en los que se insertarán los edictos respectivos.

Datos ambos, que ponen de manifiesto que la eventual erogación que realice el quejoso para continuar con el juicio, **no constituye una contraprestación por el servicio público del Estado de administrar justicia (costas judiciales)**. Pues por un lado, para arribar a tal estado del procedimiento, el tribunal ya habría tramitado la acción constitucional del quejoso hasta el punto en que se vio jurídicamente impedido para continuar con el proceso, aunado a que el órgano jurisdiccional tiene el deber de resolver en el juicio lo que en derecho proceda, **aunque el quejoso hubiere optado por no cubrir el importe respectivo** (ni hubiere manifestado y acreditado indiciariamente su imposibilidad económica para sufragarlo).

Por otro lado, **si el quejoso optare por cubrir el importe de las publicaciones de los edictos** (o hubiere manifestado y acreditado indiciariamente su imposibilidad económica para sufragarlo), a fin de desplazar el obstáculo procesal que impedía al tribunal continuar con el trámite del juicio de amparo, resulta que tal pago, lejos de representar un activo para el tribunal, para su personal,

---

<sup>8</sup> Debe precisarse que en el acto de deliberación del quejoso es preponderante el interés en continuar el juicio, pues la falta de recursos económicos para solventar tal costo no constituye un obstáculo definitivo para su decisión, dado que en tal caso existe la posibilidad de informar y aportar elementos indiciarios al órgano jurisdiccional respecto de esa circunstancia para que se le pueda eximir del pago respectivo, acorde con el inciso c) de la fracción III del artículo 27 de que se habla.

o para el Estado como administrador de justicia, sería recibido por las entidades que operan los medios de difusión en los que se insertaren los edictos respectivos, es decir, tal pago no representa para el quejoso el cobro de cantidad alguna con motivo de la administración de justicia, en apego al principio de gratuidad que se ha referido en las páginas precedentes.

Lo anterior, máxime que el acto de **publicar los edictos no constituye una actuación judicial**, sino solamente un acto material mediante el cual se da publicidad a una determinación judicial con el objetivo de cumplir con una formalidad para un proceso.<sup>9</sup>

En efecto, si bien es cierto que para la adecuada integración de la relación jurídico procesal en el amparo, constituye deber de los órganos jurisdiccionales practicar el emplazamiento o primera notificación al tercero interesado (o al particular señalado como autoridad responsable); no menos cierto resulta que tal actividad judicial, aunque se ejecute por el personal de los tribunales con diligencia y oportunidad, no siempre reporta éxito en la obtención del llamamiento

---

<sup>9</sup> Es aplicable para el caso, en lo conducente y por analogía de razón, la tesis de jurisprudencia 1ª./J. 17/2004, sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Abril de 2004, Página 335, cuyo rubro y texto dicen: **EDICTOS PARA EL REMATE DE BIENES. SU PUBLICACIÓN EN LOS PERIÓDICOS NO ES UNA ACTUACIÓN JUDICIAL (LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL).**- La publicación de los edictos conforme al artículo 570 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal puede contemplarse desde dos puntos de vista, a saber: a) como acto decisorio del juzgador que la ordena y b) como acto material. En el primer caso, se trata de una actuación judicial que implica el anuncio por medio de edictos fijados en los tableros de avisos de los juzgados y de la Tesorería del Distrito Federal; y, en el segundo, es solamente un anuncio dirigido al público que pudiera tener interés en comprar bienes sujetos a remate, es decir, se trata de la transformación material de la voluntad del órgano jurisdiccional. En consecuencia, la simple publicación de un edicto en el periódico, no puede constituir en sí misma una actuación judicial, por lo que el hecho de que dicha publicación se realice en días inhábiles, no constituye una infracción al procedimiento.”

a juicio, por lo que, cuando no conste en autos el domicilio del tercero interesado o del particular señalado como autoridad responsable, el legislador previó un mecanismo a través del cual, en congruencia con el deber del tribunal de practicar el emplazamiento, se le faculta para dictar las medidas que estime conducentes para investigar ese domicilio.

Es decir, aun cuando no conste en autos el domicilio del tercero interesado o del particular señalado como autoridad responsable, los tribunales cuentan con medios para procurar el debido llamamiento de esos sujetos procesales, mediante el dictado y ejecución de medidas que tiendan a investigar tal domicilio. Sin embargo, cuando habiéndose agotado las medidas ordenadas por un tribunal para alcanzar el indicado fin, no se ha podido lograr su emplazamiento o primera notificación, entonces, la medida extraordinaria que el legislador previó como alternativa para evitar la paralización del juicio, fue que el tribunal los llamara al juicio de amparo mediante **la orden de publicar edictos.**

Respecto de tal orden, resulta que la emisión o elaboración de los edictos corre a cargo del propio tribunal que pretende practicar el llamamiento, pero **para tener eficacia en el proceso de amparo respectivo, requiere además, que las publicaciones ordenadas se ejecuten materialmente mediante su inserción en los medios de difusión que señala la ley** (en el Diario Oficial y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en la República), situación esta última que escapa a las facultades y fines propios de un tribunal, por lo que **amerita un acto material realizado por un tercero (ajeno al tribunal y a su personal) mediante el cual se da**

**publicidad y difusión a la determinación judicial** con el objetivo de cumplir con la formalidad necesaria para la continuación del proceso de amparo.

De ahí que se afirme que **el artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente, no contraviene el principio de justicia gratuita contenido en el artículo 17 Constitucional**, porque el costo de la publicación de los edictos (en el Diario Oficial y en un periódico de mayor circulación en la República) para emplazar al tercero interesado o al particular señalado como autoridad responsable cuyo domicilio se desconoce, **no es un cobro por el servicio de administración de justicia que imparte el Estado**, sobre la base de que tales publicaciones no constituyen actuaciones judiciales, sino únicamente actos materiales que dan publicidad a una determinación judicial.

En diverso aspecto, por cuanto hace al **derecho humano de acceso a la jurisdicción**, el artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente **no contraviene** el contenido en el artículo 17 Constitucional.

Ello es así, porque por un lado, el costo de la publicación de los edictos (en el Diario Oficial y en un periódico de mayor circulación en la República) para emplazar al tercero interesado o al particular señalado como autoridad responsable cuyo domicilio se desconoce, **no priva** de tal derecho a quienes carecen de recursos para cubrir esa carga económica; y por otro lado, porque esa carga procesal legal **no vulnera** tal derecho toda vez que cumple satisfactoriamente el

examen de admisibilidad, necesidad y proporcionalidad constitucionales de la medida.

Para explicar lo anterior, se estima conveniente dividir el análisis de esas cuestiones en dos apartados:

- i. Establecer el alcance interpretativo que debe darse al contenido conducente del artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente, a fin de evidenciar que la carga procesal ahí contenida no priva del derecho de acceso a la jurisdicción a quienes carecen de medios económicos para sufragar el costo de las publicaciones;
- ii. Exponer el examen de constitucionalidad de la carga procesal legal ahí contenida, a fin de demostrar que esa medida legislativa no es arbitraria, innecesaria ni excesiva.

En relación con dichos tópicos, es conveniente tener presente que esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 275/2013 ha construido judicialmente un criterio que, aun cuando alude a la Ley de Amparo abrogada, también resulta apto para justificar que el actual texto del artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente, en que se contiene la norma que establece que la notificación por edictos es a costa del quejoso, **no contraviene el derecho de acceso a la jurisdicción** previsto en el artículo 17 constitucional.

Así es, el artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente **no contraviene el derecho humano de acceso a la**

**jurisdicción contenido en el artículo 17 Constitucional**, porque el costo de la publicación de los edictos (en el Diario Oficial y en un periódico diario de mayor circulación en la República) para efectuar la primera notificación al **tercero interesado o al particular señalado como autoridad responsable**, no priva de tal derecho a quienes carecen de recursos para cubrir esa carga económica, dado que en tal caso excepcional, la carga procesal puede ser desahogada mediante la manifestación que haga el quejoso de tales circunstancias para que, aunado a los indicios que en tal sentido se hubieren allegado al expediente de amparo, permitan al juez que se exima del pago de las publicaciones y pueda proseguir la tramitación del juicio mediante la publicación de los edictos a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

Una vez que se ha evidenciado que la carga procesal que se analiza<sup>10</sup> **no priva del derecho de acceso a la jurisdicción** personas de escasos recursos para cubrir esa carga económica, debe advertirse que sí impone una modalidad a tal derecho a todos los quejosos que se ubiquen en la hipótesis normativa relacionada con la dificultad para notificar por primera ocasión al **tercero interesado o al particular señalado como autoridad responsable**, por desconocer su domicilio, pues coloca a los peticionarios de amparo en una posición procesal en la que la omisión de satisfacer

---

<sup>10</sup> Cuyo contenido debe entenderse en lo sucesivo como excepcionalmente alternativo: por regla general se debe cubrir el costo de la publicación de los edictos (en el Diario Oficial y en un periódico de mayor circulación en la República) para emplazar al **tercero interesado o al particular señalado como autoridad responsable**; pero excepcionalmente se puede manifestar por el quejoso que carece de recursos para cubrir la carga económica respectiva, aunado a que aporte o se sirva de los indicios que en tal sentido obren en autos a fin de que se le exima del pago de las publicaciones.

la carga procesal respectiva se traducirá en el eventual sobreseimiento del juicio.

En tal virtud, si bien es cierto que bajo esta perspectiva el artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente, **modula el derecho de acceso a la jurisdicción**, al establecer una carga procesal al quejoso cuya omisión conducirá al eventual sobreseimiento en el juicio de amparo; no menos cierto resulta que tal modulación no es arbitraria, ni innecesaria, ni excesiva, ni carente de razonabilidad, dado que, por un lado, **el llamamiento al juicio del tercero interesado o del particular señalado como autoridad responsable, tiende a tutelar la garantía de audiencia de quienes teniendo interés en que subsista el acto de autoridad reclamado en el amparo, se pudieren ver afectados con motivo de la resolución que se emita en el juicio constitucional; y por otro lado, porque tal carga sólo se impone cuando el tribunal hubiere agotado la investigación exhaustiva del domicilio del buscado con resultados infructuosos.**

Para explicar lo anterior, debe tenerse presente en primer término, que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en jurisprudencia que la garantía de tutela jurisdiccional contenida en el artículo 17 constitucional, consiste en el derecho público subjetivo para que una persona acceda de manera expedita (libre de estorbo), dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, a tribunales independientes e imparciales para plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida lo planteado y se ejecute la decisión; pero que en complemento de ello,

debe estimarse que no todo requisito para el acceso al proceso puede considerarse inconstitucional, como ocurre con aquéllos que, respetando el acceso a la tutela jurisdiccional, tienden a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida.<sup>11</sup>

Es decir, que el acceso a la tutela jurisdiccional no se debe entender como un derecho absoluto, sino que debe apreciarse en la lógica de los plazos y términos que fijen las leyes, siempre que en su fijación se aprecie que son necesarios, proporcionales y razonables.

Sentado lo anterior, es pertinente exponer ahora que esta Primera Sala estima que la carga procesal contenida en el artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente, aunque

---

<sup>11</sup> La tesis que se comenta corresponde a la jurisprudencia **1a./J. 42/2007**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, página 124; cuyo rubro y texto son: **"GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.**- La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos - desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos."

involucra una modulación al derecho de acceso a la jurisdicción, debe estimarse constitucionalmente válida al cubrir satisfactoriamente el examen de admisibilidad, necesidad y proporcionalidad constitucionales de la medida.<sup>12</sup>

En efecto, por un lado, acorde con el contenido conducente del artículo 14 constitucional,<sup>13</sup> **nadie puede ser privado de un**

---

<sup>12</sup> Es ilustrativa de lo anterior la tesis de jurisprudencia 1a./J. 2/2012 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Página: 533, cuyo rubro y texto son los siguientes: **“RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.-** Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.”

<sup>13</sup> **“Artículo 14.-** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.- Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.- En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.- En los juicios del

**derecho sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento** y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Al respecto, ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que entre las formalidades esenciales del procedimiento es protagonista la notificación del inicio del procedimiento y de sus consecuencias.<sup>14</sup>

En tal virtud, si mediante un juicio de amparo el quejoso combate por inconstitucional un acto de autoridad que eventualmente puede ser invalidado en el proceso constitucional, pero respecto de tal acto de autoridad existe un tercero interesado como persona que, en términos generales, tiene un interés jurídico en que subsista el acto reclamado; debe concluirse que aquél debe ser notificado del inicio del procedimiento y de sus consecuencias en

---

orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

<sup>14</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia P./J. 47/95, sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Diciembre de 1995, página 133, cuyo rubro y texto son: “**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.**”- La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.”

términos del precepto constitucional indicado, a fin de atender las formalidades esenciales del procedimiento.

En esa tesitura, es inconcuso que **sí resulta constitucionalmente admisible la medida moduladora del derecho de acceso a la tutela judicial mediante la imposición al quejoso de la carga procesal que se analiza, pues la misma se ubica y tiende a dar audiencia al tercero interesado o al particular señalado como autoridad responsable en el juicio de amparo, formalidad que tiene su origen en el deber constitucional de no privar de derechos a ninguna persona sin previo juicio en el que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento**, en congruencia con el contenido conducente del artículo 14 constitucional.

En otro orden de ideas, se estima que **la medida moduladora del derecho de acceso a la tutela jurisdiccional impuesta al quejoso, sí cuenta con idoneidad y necesidad, pues constituye un instrumento legislativo que tiende a asegurar que, desde el punto de vista jurídico procesal, se cumpla con la formalidad esencial del procedimiento de citar al juicio de amparo al tercero interesado o al particular señalado como autoridad responsable de manera previa a que se resuelva sobre la validez constitucional del acto reclamado en el juicio de garantías.**

Lo anterior es así, porque la idoneidad de las medidas legislativas se identifica con la circunstancia de que la situación establecida por el legislador sea necesaria para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional,

es decir, que sobre la base de que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales.

Ahora bien, ya se dijo en las páginas precedentes que en principio, la modulación al **derecho de acceso a la jurisdicción del quejoso con motivo de la carga procesal que le impuso el legislador de amparo**, es aceptable desde el punto de vista constitucional porque mediante ella **se pretende asegurar que, desde el punto de vista jurídico procesal, se cumpla con la formalidad esencial del procedimiento de citar al juicio de amparo al tercero interesado o al particular señalado como autoridad responsable de manera previa a que se resuelva sobre la validez constitucional del acto reclamado en el juicio de garantías.**

Por lo que ahora la pregunta que debe responderse es si tal medida ¿es necesaria para asegurar la obtención del fin consistente en **cumplir con la formalidad esencial del procedimiento de citar al juicio de amparo al tercero interesado o al particular señalado como autoridad responsable de manera previa a que se resuelva sobre la validez constitucional del acto reclamado en el juicio de garantías?**

Tal cuestionamiento debe responderse afirmativamente sobre la base de que, por un lado, constituye un presupuesto legal en la medida que se agotaron los medios de los que dispone el tribunal para investigar el domicilio del tercero interesado o al particular

señalado como autoridad responsable; por otro lado, el sistema de notificación mediante publicación de edictos en medios de comunicación impresos de amplia difusión, ha sido implementado en forma generalizada por las legislaciones adjetivas como el único instrumento terminal asequible a los tribunales para solucionar el problema de hecho consistente en que, el desconocimiento del domicilio de una persona, implica la imposibilidad material de practicar una notificación personal directamente con el buscado; y por último, que es máxima de la experiencia que la publicación de edictos en medios de comunicación impresos de amplia difusión, por regla general importa un costo que debe ser cubierto a quien se encarga de realizar materialmente las publicaciones.

Los anotados aspectos revelan que la medida legislativa en estudio resulta necesaria e idónea, dado que mediante la modulación al **derecho de acceso a la jurisdicción del quejoso**, efectivamente se procura **cumplir con la formalidad esencial del procedimiento de citar al juicio de amparo al tercero interesado o al particular señalado como autoridad responsable de manera previa a que se resuelva sobre la validez constitucional del acto reclamado en el juicio de garantías, sobre la base de que** se agotaron los medios de los que disponía el tribunal para investigar el domicilio del tercero interesado; el sistema de notificación mediante publicación de edictos en medios de comunicación impresos de amplia difusión, constituye el único instrumento terminal asequible a los tribunales ante la imposibilidad material de practicar una notificación personal directamente con el buscado; y además, porque es regla general que alguien debe erogar los recursos necesarios para que se lleven a cabo las publicaciones.

En tal virtud debe concluirse que la modulación al **derecho de acceso a la jurisdicción del quejoso al imponérsele la carga procesal que se analiza,**<sup>15</sup> sí es necesaria e idónea para asegurar la obtención del fin perseguido por el legislador.

En otra tesitura, **la proporcionalidad de las medidas legislativas** consiste en que se respete una correspondencia entre la importancia del fin constitucional buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

En el caso, se estima que la modulación al **derecho de acceso a la jurisdicción del quejoso mediante la imposición de la carga procesal que se analiza, sí es proporcional al fin perseguido por el legislador, consistente en cumplir con la formalidad esencial del procedimiento de citar al juicio de amparo al tercero interesado o al particular señalado como autoridad responsable de manera previa a que se resuelva sobre la validez constitucional del acto reclamado en el juicio de garantías.**

---

<sup>15</sup> Cuyo contenido, se reitera, debe entenderse como alternativo: o cubrir el costo de la publicación de los edictos (en el Diario Oficial y en un periódico de mayor circulación en la República) para emplazar al **tercero interesado o al particular señalado como autoridad responsable**; o manifestar el quejoso que carece de recursos para cubrir la carga económica respectiva, aunado a que aporte los indicios en tal sentido a fin de que se le exima del pago de las publicaciones.

Lo anterior es así, porque tal medida legislativa, aun cuando importa una modulación al **derecho de acceso a la jurisdicción**, no significa una afectación exorbitante para el quejoso, sino una carga de actuación (conducta activa) y/o de tipo patrimonial<sup>16</sup> **cuya intensidad no puede estimarse desmedida**, pues el correlativo derecho constitucional que se busca preservar es de amplia envergadura, al consistir en una formalidad esencial del procedimiento cuya violación no sólo redundaría en perjuicio del tercero interesado o al particular señalado como autoridad responsable, sino que eventualmente compromete la validez del procedimiento constitucional.<sup>17</sup>

Además, no debe soslayarse que el emplazamiento constituye el acto procesal de mayor magnitud en el proceso, dada la trascendencia que tiene respecto de las demás formalidades del procedimiento, al afectar la oportunidad de defensa, alegato y ofrecimiento y desahogo de pruebas.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Se entendería como carga procesal de naturaleza patrimonial y de actuación cuando consiste en cubrir el costo de la publicación de los edictos (en el Diario Oficial y en un periódico de circulación nacional) para emplazar al tercero interesado. Se catalogaría como una carga procesal de actuación cuando se opta por manifestar el quejoso que carece de recursos para cubrir la carga económica respectiva, aunado a que aporte los indicios en tal sentido a fin de que se le exima del pago de las publicaciones.

<sup>17</sup> Es ilustrativo en lo conducente, el contenido de la tesis de jurisprudencia de la Séptima Época, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo criterio sustancial es compartido por esta Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 48, Tercera Parte, página 65, cuyo rubro y texto son: **“TERCERO PERJUDICADO. REPOSICION DEL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE AMPARO, POR FALTA DE EMPLAZAMIENTO. EFECTOS.** La reposición del procedimiento por no haberse emplazado legalmente al tercero perjudicado trae como consecuencia la anulación del procedimiento cuya reposición se ordenó, a partir de la violación procesal cometida, incluyendo el desahogo de las pruebas rendidas en el mismo, motivo por el que dichas pruebas, en cuyo desahogo no tuvo intervención legal una de las partes, no deben tomarse en cuenta para dictar la nueva resolución que corresponda.”

<sup>18</sup> Es aplicable, en lo conducente, el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia de la Novena época P./J. 149/2000, sustentada por el tribunal Pleno de la Suprema Corte de

De ahí que se afirme que el artículo 27, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente, **modula el derecho de acceso a la jurisdicción**, al establecer una carga procesal al quejoso cuya omisión conducirá al eventual sobreseimiento en el juicio de amparo; pero tal modulación no es arbitraria, ni innecesaria, ni excesiva, ni carente de razonabilidad, dado que, por un lado, **el llamamiento al juicio del tercero interesado o del particular señalado como autoridad responsable tiende a tutelar la garantía de audiencia de quienes teniendo interés en que subsista el acto de autoridad reclamado en el amparo, se pudieren ver afectados con motivo de la resolución que se emita en el juicio constitucional; por otro lado, porque la misma sólo se impone cuando el tribunal agotó la investigación exhaustiva del domicilio del buscado con resultados infructuosos; y por último, porque la intensidad de tal carga procesal encuentra justificación en la circunstancia de que sólo se traduce en una exigencia de actuación y/o de tipo**

---

Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Diciembre de 2000, página 22, cuyo rubro y texto son: **“SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN LAS MATERIAS CIVIL, MERCANTIL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE RESPECTO DE LA FALTA O DEL ILEGAL EMPLAZAMIENTO DEL DEMANDADO AL JUICIO NATURAL.-** Conforme a lo dispuesto por la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, en materias distintas a la penal, agraria y laboral, opera la suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación y de los agravios cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. Ahora bien, si el emplazamiento del demandado al juicio natural constituye una formalidad esencial del procedimiento por ser necesario para una adecuada defensa, se sigue que **la falta de verificación de tal emplazamiento o su práctica defectuosa se traduce en una violación manifiesta a la ley que produce indefensión, pues se estaría ante la infracción procesal de mayor magnitud y de carácter más grave dada su trascendencia en las demás formalidades del procedimiento al afectar la oportunidad de alegar y de ofrecer y desahogar pruebas**, lo que obliga a los juzgadores de amparo a suplir la queja deficiente al respecto y, por tanto, a no dejar de examinar esa cuestión sólo porque el planteamiento específico no se haya hecho valer en la demanda de garantías, no pudiendo estimarse inoperantes los agravios relativos por esa razón.”

patrimonial para el quejoso, pero el derecho constitucional que busca preservar es de gran importancia: la garantía de audiencia del tercero interesado o al particular señalado como autoridad responsable.

(...)