

En atención 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 en Revisión 1023/2019**, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

AMPARO EN REVISIÓN 1023/2019
QUEJOSA Y RECURRENTE: *** , Y**
OTRAS

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIOS: ALEJANDRO GONZÁLEZ PIÑA
LUIS MAURICIO RANGEL ARGÜELLES
CARLOS EDUARDO MICHEL REGALADO

(...)

III. ESTUDIO DE FONDO

71.Tema 1. Constitucionalidad del artículo 610, fracción IV, del Código Federal de Procedimientos Civiles. Derivado del levantamiento del sobreseimiento realizado por el tribunal colegiado

AMPARO EN REVISIÓN 1023/2019

del conocimiento, procede dar respuesta a lo planteado por la quejosa *********, *sociedad anónima de capital variable*, en su primer concepto de violación, respecto a la inconstitucionalidad del artículo 610, fracción IV, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

72. *Refiere que lo preceptuado en dicho numeral es, a tal grado amplio e indefinido, que da lugar a la arbitrariedad por parte del órgano jurisdiccional que ejerza tal atribución, lo que es contrario a los derechos fundamentales de seguridad jurídica y de legalidad, previstos en el artículo 16 constitucional, en relación con el principio de división de poderes, previsto en el diverso artículo 49 constitucional.*
73. *Aduce que la fracción IV, del artículo 610 del Código Federal de Procedimientos Civiles, es inconstitucional pues el legislador no define, ni establece parámetros referentes a aquellas medidas precautorias que tendrá a su alcance el juzgador, tendentes a proteger los derechos de la colectividad actora, sino que delega dicha definición en la autoridad jurisdiccional, lo cual constituye una ley en blanco o ley hueca, que genera un claro estado de inseguridad jurídica y de indefensión en la quejosa.*
74. *Agrega que, con motivo de esa indefinición en la ley, el tribunal unitario responsable abusó, al no estar sujeto a disposición o parámetro alguno e incurrió en arbitrariedades, como las que se refieren en el caso concreto: (i) al desconocer e inaplicar la Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, y los tratados internacionales (como el Convenio sobre Diversidad Biológica y el Protocolo de Cartagena, relacionados con el uso seguro de la biotecnología); (ii) al imponer a las autoridades*

obligaciones, formas de actuar y limitando sus atribuciones y decisiones; y (iii) sustituyéndose en el carácter de legislador y regulador.

75. Para dar respuesta a los motivos de disenso descritos, es menester precisar en qué consiste la seguridad jurídica en función de la discrecionalidad que se advierte del contenido del precepto reclamado y cómo se configura para el caso de las medidas precautorias que se emitan en las acciones colectivas. Para después determinar si ese grado de discrecionalidad del artículo reclamado atenta, precisamente, contra la seguridad jurídica, en los términos planteados por la impetrante de mérito.

Principio de seguridad jurídica

76. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando tanto en Pleno como en Salas, se ha pronunciado en innumerables ocasiones sobre el principio de seguridad jurídica.
77. Así, por ejemplo, la Segunda Sala ha sostenido (refiriéndose a la materia fiscal)¹ que dicho principio tutela que el gobernado no se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión; que el contenido esencial del principio de seguridad jurídica radica en poder tener pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en la ley y sobre sus consecuencias; que las manifestaciones concretas del principio aludido se pueden compendiar en la certeza en el derecho y en la interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias y la

¹ Tesis: 2a./J. 140/2017 (10a.) de rubro: **“PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL”**.

certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición de las personas en caso de no cumplirse con las previsiones de las normas; y la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa.

78. Por su parte, la Primera Sala (también refiriéndose al derecho tributario) ha considerado² que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del

² Tesis: 1a./J. 139/2012 (10a.) de rubro: "*SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE*".

ordenamiento; y, la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de "seguridad a través del Derecho".

79. La seguridad jurídica es un principio³ que expresa desde una exigencia mínima y formal de orden que debe brindar un sistema jurídico, con independencia de que éste proteja otros valores (saber a qué atenerse), hasta una exigencia más substantiva vinculada con la certeza y previsibilidad que debe proporcionar el sistema jurídico de que se realizarán otros principios como la libertad, la igualdad, etcétera (por ejemplo, la exigencia de taxatividad vinculada con un derecho penal liberal y democrático)⁴.
80. En efecto, la seguridad jurídica entendida como el deber de que el sistema jurídico proporcione un estado de cosas en que impere en un grado razonable la previsibilidad de la conducta y de sus consecuencias jurídicas, es un principio que tiene una conexión

³ La seguridad jurídica puede ser reconocida por el sistema jurídico a través de enunciados de valor o de principio. En el primer caso, mediante enunciados del tipo “la seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento”. En el segundo, mediante enunciados del tipo “debe procurarse la seguridad jurídica”, etcétera. La diferencia entre ambos enunciados es que los primeros *expresan* que determinado estado de cosas es valioso, mientras que los segundos *prescriben* realizar determinada acción o estado de cosas que se valora positivamente. Es decir, los enunciados de principio, a diferencia de los puramente valorativos, hacen explícita su dimensión directiva o de guía de la conducta. En nuestro sistema, la seguridad jurídica está reconocida mediante enunciados de principio.

⁴ En la filosofía jurídica existe una discusión acerca de si la seguridad jurídica es una exigencia puramente instrumental, es decir, si sólo es valiosa en la medida en que se predica de la realización de valores substantivos, o si la seguridad jurídica también es valiosa en sí misma, en el sentido de que en un sistema injusto, es mejor la situación en que se tiene certeza y previsibilidad respecto de su funcionamiento, que la situación en que es imprevisible. En este último caso, no obstante, nótese que lo que diferencia a esas dos situaciones puede ser que la primera preserva, al menos, cierto grado de autonomía. Es decir, hay una conexión con otro valor substantivo. Véase, entre otros: Lifante Vidal, Isabel, “Seguridad jurídica y previsibilidad”, en *Doxa, cuadernos de filosofía del derecho*, número 36; García Manrique, *El valor de la seguridad jurídica*, ed. Fontamara, 2007.

estrecha con la realización de otros principios substantivos protegidos por el sistema jurídico, como la autonomía y la igualdad⁵.

81. El principio de autonomía personal consiste en la libertad de elegir y materializar planes de vida sin la interferencia injustificada de terceros, incluido el Estado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que ese es uno de los principios fundamentales de nuestro sistema jurídico⁶. Este principio, junto con los de igualdad y dignidad, fundamentan los derechos humanos reconocidos por la Constitución, en la medida en que estos tutelan bienes básicos necesarios para la realización de aquellos, pues, por ejemplo, la protección de la vida y la salud o la provisión de

⁵ De hecho, una de las concepciones contemporáneas del derecho, el positivismo ético, tiene entre sus postulados el deber moral de procurar un sistema jurídico con los rasgos que consideran propios del positivismo, que proporcione seguridad y certeza, como condición para preservar la autonomía personal. Cfr: Laporta, F. y otros, *Certeza y predecibilidad de las relaciones jurídicas*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid; Laporta, F., *El imperio de la ley. Una visión actual*, ed. Trotta; Atienza, M. y Ruiz Manero, J., *Para una teoría postpositivista del derecho*, ed. Palestra Temis.

⁶ Entre otras, ver tesis: 1a./J. 82/2017 (10a.): DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS. La educación es un bien básico indispensable para la formación de autonomía personal y, por ende, para ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, de aquí su carácter de derecho humano. Y en tanto bien básico para toda persona, la educación elemental debe ser obligatoria, universal y gratuita. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que uno de los derechos fundamentales tutelados por nuestro sistema jurídico es el derecho al libre desarrollo de la personalidad, expresión jurídica del principio de autonomía personal, de acuerdo con el cual, al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida e ideales de excelencia humana, el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con su elección y materialización, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como impedir la interferencia injustificada de otras personas en su consecución. La posibilidad de elegir y materializar un plan de vida o un ideal de virtud personal, en nuestra sociedad, requiere la provisión de, por lo menos, un nivel básico de educación. Sin embargo, la estrecha conexión que el derecho a la educación tiene con la generación de condiciones necesarias para el ejercicio del derecho a la autonomía personal, condiciona el contenido de la educación. En efecto, el derecho a la educación sólo constituye un bien básico capaz de generar las condiciones necesarias para el ejercicio de la autonomía personal si satisface un contenido mínimo, a saber: la provisión de principios de racionalidad y del conocimiento científico disponible socialmente; la exposición a una pluralidad de planes de vida e ideales de excelencia humana (incluido el conocimiento, desde un punto de vista crítico, de distintos modelos de vida y de virtud personal, ideas religiosas, no religiosas y antirreligiosas, etcétera); la discusión crítica de la moral social vigente; el fomento de los valores inherentes a una sociedad democrática como los derechos humanos, la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad; y la construcción de las capacidades requeridas para ser miembro activo de una sociedad democrática, como la de discusión racional sobre las cuestiones públicas. De aquí que tanto la Constitución General como los tratados internacionales reconozcan, convergentemente, que el objetivo de la educación debe ser el desarrollo de las capacidades del ser humano y el fomento de los derechos humanos y otros valores democráticos.

educación básica son bienes necesarios para elegir y materializar cualquier plan de vida y para tener una vida digna en condiciones de igualdad. Desde esta perspectiva, resulta evidente que una condición *sine qua non* para poder desarrollar una vida autónoma es la existencia de seguridad jurídica, pues la estabilidad del sistema normativo y la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de la conducta, son necesarias para planear y desarrollar una vida. De aquí que la seguridad jurídica sea considerada un derecho fundamental⁷.

82. Por lo que hace al principio de igualdad, es claro que sólo puede realizarse en el marco de un sistema jurídico que preserve la seguridad jurídica, ya que la igualdad ante la ley o igualdad formal presupone normas claras y precisas aplicadas regularmente por los operadores jurídicos, esto es, que el legislador emita normas claras, precisas, públicas, no retroactivas, etcétera, y que los aplicadores (tribunales y autoridades administrativas) se sientan vinculados por esas normas interpretadas -por lo general- conforme a su sentido literal, de manera que sea previsible su actuación frente a los destinatarios y se apliquen igual para todos, sin hacer excepciones arbitrarias. Pero también la igualdad substantiva requiere de seguridad jurídica: la seguridad que proporciona el sistema de que a todos se les proporcionarán los mismos bienes básicos y oportunidades de desarrollo conforme a la ley, es decir, que no se harán diferencias arbitrarias en el acceso a esos bienes y oportunidades básicas.

⁷ La seguridad jurídica es un principio que puede dar contenido a un derecho fundamental si se mira desde la perspectiva de los sujetos titulares de derechos humanos, pero también es un principio fundamental del derecho que puede fundamentar deberes objetivos del Estado como el de emitir normas claras y precisas, no retroactivas, aplicadas regularmente, etcétera, aunque no se vincule siempre con otros derechos humanos, por ejemplo, cuando se exige que las relaciones entre poderes del mismo Estado o sus competencias jurídicas, se regulen de manera que generen certeza.

AMPARO EN REVISIÓN 1023/2019

83. En nuestro sistema jurídico, el principio de seguridad jurídica recogido en los artículos 14 y 16 constitucionales debe leerse en el último de los sentidos: seguridad y certeza de que el sistema jurídico protegerá los derechos y valores fundamentales previstos en la Constitución y garantizados por las leyes.
84. El principio de seguridad jurídica, en sistemas jurídicos complejos como el nuestro, se expresa a través de una serie de exigencias como las siguientes:
- La existencia de un sistema jurídico relativamente estable, al menos en sus rasgos más importantes, para evitar que una labilidad excesiva impida conocer con certeza la regulación de la conducta y las consecuencias de la misma.
 - Que el sistema se componga de normas generales y abstractas, es decir, que estén dirigidas a clases de destinatarios y que modalicen (prohibida, facultativa, obligatoria) clases de conductas, lo que implica la proscripción de normas individualizadas dirigidas a un destinatario definido respecto de una conducta concreta.
 - Que esas normas tengan un origen democrático, de manera que los afectados hayan podido participar legítimamente en su formación, ya sea directamente o a través de mecanismos de representación.
 - Que las normas sean públicas, esto es, que las disposiciones o textos canónicos que las contienen puedan ser conocidos

por todos con certeza, a través de su publicación en medios oficiales y accesibles de difusión.

- Que esas normas no sean retroactivas en el sentido de que pretendan regular hechos acaecidos con anterioridad a su entrada en vigor, exigencia que gravita sobre las autoridades normativas, pero también se proyecta sobre los aplicadores: que las normas (no retroactivas en el sentido anterior) no se apliquen retroactivamente, esto es, a hechos que sucedieron antes de su vigencia⁸.
- Que las disposiciones y normas⁹ respeten ciertos requisitos de racionalidad lingüística necesarios para que transmitan un mensaje razonablemente claro y preciso, como procurar no usar términos ambiguos (polisémicos) o con escaso significado descriptivo y alto contenido valorativo o con fuerte carga emotiva, la minimización del uso de conceptos vagos (cuyas propiedades -intensión- o su referencia -extensión- sean muy imprecisas¹⁰), con “textura abierta”¹¹, así como conceptos esencialmente controvertidos o jurídicamente indeterminados¹², usar el recurso a definiciones estipulativas

⁸ Aunque, por razones substantivas, se acepta en ciertos casos su aplicación retroactiva si es en beneficio de las personas, especialmente en el derecho penal por la gravedad de la afectación a derechos fundamentales que conllevan las penas.

⁹ Por disposición se entienden los textos o enunciados autoritativos emitidos por la autoridad legislativa y por norma el significado de los mismos una vez interpretados. En los casos fáciles la diferencia es imperceptible, pero cuando hay dudas acerca del significado de los enunciados normativos, los casos difíciles, la diferencia cobra relevancia, como en los supuestos de interpretación conforme. Cfr. Guastini, Ricardo, *Interpretar y argumentar*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2014.

¹⁰ Ver: Carrió, G., *Notas sobre derecho y lenguaje*, ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

¹¹ Por textura abierta se entiende vaguedad potencial o superveniente. Véase Schauer F., *Las reglas en juego*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2004.

¹² Véase: Atienza, M., *El derecho como argumentación*, ed. Ariel, Barcelona.

AMPARO EN REVISIÓN 1023/2019

en los cuerpos legales para guiar a los aplicadores, la redacción de ordenamientos no redundantes, no contradictorios, el uso prudente de las remisiones, etcétera.

- Que rijan el principio de legalidad y el deber de la autoridad de fundar y motivar su actuación en normas con las características mencionadas, esto es, la prohibición de la arbitrariedad, aunado al principio de responsabilidad por la actuación del poder público.
- Que en el sistema se respete el principio de jerarquía normativa, que existan tribunales previamente establecidos, creados con una competencia genérica y permanente (proscripción de tribunales *ad hoc* o tribunales especiales); que existan instituciones como la cosa juzgada, la prescripción, la preclusión y la caducidad, etcétera¹³.

85. Ahora bien, el principio de seguridad jurídica, como en general todos los principios, no es absoluto y a menudo entra en tensión con otros principios y exigencias legítimas del sistema jurídico, por lo que los requerimientos de seguridad jurídica son graduales.

86. El grado de certidumbre exigible a una norma jurídica varía en función, por una parte, del riesgo de afectación a derechos fundamentales o bienes jurídicos de gran importancia (reducir la discrecionalidad del aplicador), y por otra, de la necesidad de

¹³ Se trata de algunos rasgos que han sido incluso considerados constitutivos del derecho mismo: generalidad, publicidad, congruencia, claridad, irretroactividad, posibilidad de cumplimiento, estabilidad normativa, aplicación congruente, etc. Véase Fuller, L. *The Morality of Law*, Yale University Press, 1964.

preservar cierta flexibilidad o discreción para que los aplicadores de las normas puedan evitar frustrar los fines que subyacen a éstas y corregir algunos resultados valorativamente incongruentes que se producirían si se aplicaran siempre de manera rígida.

87. En efecto, en todo sistema normativo evolucionado pueden distinguirse dos aspectos de las normas que pueden entrar en tensión: el aspecto valorativo y el aspecto directivo. El primero consiste en que el sistema jurídico pretende la realización de acciones y estados de cosas valiosos. El segundo consiste en que el sistema jurídico trata de obtener esos resultados mediante la técnica de dirigir la conducta de las personas mediante reglas que modalizan conductas (permitida, prohibida, obligatoria). En este sentido, en el sistema jurídico encontramos tanto valores y principios muy generales (p. ej. debe respetarse la vida de las personas) que expresan las acciones y objetivos valorados positivamente por el sistema, como reglas que establecen con alta precisión la conducta debida en determinada circunstancia (p. ej. prohibido circular a mayor velocidad de la permitida), para lograr los valores y principios subyacentes.
88. Ahora bien, con frecuencia se producen conflictos entre ambos aspectos, porque las reglas con las que pretende guiarse la conducta de las personas para realizar los valores y principios subyacentes, por innumerables razones como la imposibilidad de imaginar y prever todos los casos posibles, presentan defectos. En lo que interesa, a veces una regla no incluye todos los casos que debería conforme a las razones que la justifican (infrainclusión), a veces incluye más casos de los que está justificado

(suprainclusión)¹⁴. En estos casos, los aplicadores pueden corregir el problema para evitar resultados valorativamente anómalos, mediante recursos interpretativos: interpretación extensiva o analógica para la infrainclusión, interpretación restrictiva o por disociación para la suprainclusión, entre otras técnicas.

89. La seguridad jurídica incide también en ambos aspectos. Referida al aspecto valorativo, la seguridad jurídica consiste en la certeza de que las autoridades legislativas y jurisdiccionales producirán actos congruentes con los valores y principios del sistema jurídico. Referida al aspecto directivo, consiste en la certeza de que las autoridades legislativas emitirán normas suficientemente claras y precisas que serán aplicadas regularmente, conforme a su sentido literal, por las autoridades jurisdiccionales, de manera que puedan predecirse con certidumbre las consecuencias jurídicas de los hechos y actos jurídicos.
90. Sin embargo, mientras mayor sea la exigencia de seguridad jurídica en el aspecto directivo, menos margen de discreción tendrán los aplicadores para corregir los resultados valorativamente anómalos. Por ello, ***el grado en que debe exigirse certidumbre jurídica está en función, como se dijo, de la posibilidad de afectaciones intensas a derechos fundamentales y bienes de la máxima relevancia, por una parte, y por la otra, de la necesidad de preservar cierta discrecionalidad para que los aplicadores puedan realizar los valores y principios subyacentes a las normas.***

¹⁴ Véase, Shauer, *opus cit.*

91. En el derecho penal, por ejemplo, la exigencia de seguridad jurídica alcanza su máxima intensidad, porque las penas afectan gravemente bienes jurídicos de la máxima importancia jurídica, como la libertad personal. Así, la exigencia de taxatividad de las normas penales y de estricta aplicación de las mismas, para privilegiar en alto grado la previsibilidad de la conducta, se considera prioritaria frente a la posibilidad de corregir riesgos de infrainclusión de las normas penales: de ahí la prohibición del recurso a técnicas interpretativas como la analogía, la mayoría de razón o la interpretación conforme, en esta materia¹⁵. Esto, para alcanzar un alto grado de seguridad en el aspecto directivo, es decir, que la persona sepa con toda certeza, desde una perspectiva *ex ante*, qué conducta está prohibida penalmente (incluso si no sabe por qué razones), para que pueda ajustarse a la norma y evitar la sanción.
92. En relación con el derecho administrativo sancionador se ha estimado que aplican, aunque con menor intensidad y modulados a las peculiares necesidades regulativas de esta rama del derecho, los principios del derecho penal, como el de taxatividad¹⁶ cuyo rigor, aunque alto, debe atemperarse en esta materia.

¹⁵ No ocurre lo mismo con la suprainclusión en materia penal: hay distintos mecanismos legales y dogmáticos para corregirla, como las causas de justificación o las excluyentes de responsabilidad, que evitan la imposición de una sanción a pesar de que la conducta es subsumible en la norma, es decir, de que es una conducta típica. Pero en este caso, la justificación es la misma: preservar los derechos fundamentales de afectaciones injustificadas.

¹⁶ Tesis: P./J. 99/2006: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los

93. Lo mismo puede decirse, en general, de decisiones -legislativas o jurisdiccionales- restrictivas de derechos fundamentales aunque no sean penales: deben satisfacer en un grado alto las exigencias de seguridad jurídica.
94. Sin embargo, existen ciertos campos del derecho en que no están involucradas directamente afectaciones graves a derechos fundamentales o bienes colectivos especialmente vinculados con estos y en que **es necesario preservar un cierto grado de discrecionalidad** para las autoridades legislativas y administrativas, a fin de que puedan perseguir eficazmente las finalidades públicas ordenadas por el derecho. En estos casos, las exigencias de la seguridad jurídica deben compatibilizarse con la necesaria flexibilidad y discrecionalidad de las autoridades para perseguir adecuadamente los fines públicos ordenados por el derecho.
95. Ahora bien, la seguridad jurídica respecto de la actividad judicial en buena medida se garantiza mediante reglas de acción que limitan la discrecionalidad del aplicador, quien debe constreñirse a constatar si se actualizan los hechos operativos de la norma y, de ser el caso, aplicar la consecuencia jurídica. Sin embargo, en ocasiones el sistema jurídico recurre a técnicas distintas como las reglas de fin, es decir, a normas que ordenan al juez procurar lograr cierta finalidad o estado de cosas pero le dejan un margen de libertad para elegir los medios más adecuados. Esta técnica se usa, sobre todo,

principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

cuando no es posible anticipar con carácter general los medios que serían adecuados para lograr el fin perseguido porque la elección de estos dependerá de las circunstancias cambiantes de cada caso. Aquí la seguridad jurídica se traduce en la certeza de que el juez debe perseguir la realización del fin prescrito por la ley y que debe hacerlo eligiendo los medios lícitos más aptos para ello. Este tipo de técnica, por ende, requiere de los jueces el ejercicio de la discrecionalidad.

Discrecionalidad

96. Respecto a la apuntada discrecionalidad a que se ha hecho alusión, esta Suprema Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones al respecto.
97. Al resolver la *contradicción de tesis 2/97*,¹⁷ el Tribunal Pleno estableció que existe discrecionalidad cuando la ley otorga a la autoridad un amplio campo de apreciación para decidir si debe obrar o debe abstenerse, para resolver cuándo y cómo debe obrar, o aun para determinar libremente el contenido de su posible actuación. En ese sentido, precisó que la base de este tipo de atribuciones es la libertad de apreciación que la ley otorga con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley les señala. Su ejercicio implica necesariamente, la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique arbitrariedad.¹⁸

¹⁷ Resuelta en sesión de veintinueve de junio de mil novecientos noventa y ocho.

¹⁸ Registro: 195530, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Septiembre de 1998, Materia(s): Administrativa, Tesis: P. LXII/98, Página: 56: ***FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE LAS CONCEDIDAS A LA AUTORIDAD.*** La base toral de las facultades discrecionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr

98. En el mismo sentido, al resolver la *acción de inconstitucionalidad 26/2006*,¹⁹ dicho Tribunal señaló que las facultades discrecionales pueden estar expresamente señaladas en la ley, o bien pueden encontrarse implícitamente contenidas en el marco regulatorio que rige determinada materia o actividad. La característica de éstas es, sin duda, la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse de hacerlo en determinados casos, con el propósito de lograr la finalidad que la ley le señala, por lo que el ejercicio de dichas facultades implica en todos los casos, que la autoridad podrá elegir el tiempo y las circunstancias en que aplica la ley, sin que ello suponga una autorización legislativa para la actuación arbitraria del órgano, pues sus acciones estarán acotadas por los lineamientos que la propia ley contemple y por encima de cualquier condición, por los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación de sus actos.²⁰

99. Finalmente, la Primera Sala al resolver el *amparo directo en revisión 894/2011*²¹ retomó estas consideraciones y sostuvo que el otorgamiento de facultades discrecionales a las autoridades no está prohibido, su uso en ocasiones puede ser conveniente o necesario para lograr la finalidad que la propia ley les señala. Sin embargo, su ejercicio debe limitarse de manera que se impida la actuación

la finalidad que la propia ley les señala, por lo que su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique o permita la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional."

¹⁹ Resuelta en sesión de 7 de junio de 2007.

²⁰ Estas consideraciones fueron aprobadas por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

²¹ Resuelto en sesión de 15 de junio de 2011, por unanimidad de votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

arbitraria de la autoridad, ya sea a través de la propia disposición normativa, la cual puede contener determinados parámetros que acoten el ejercicio de la atribución en forma razonable, o de la obligación de fundamentación y motivación que tiene todo acto de autoridad.

- 100.** De estos precedentes es posible concluir como primer aspecto que las facultades discrecionales no son contrarias en sí mismas al régimen constitucional, pues como lo ha reconocido este Alto Tribunal, su uso en ocasiones resulta conveniente o necesario a fin de lograr cierto tipo de finalidades reconocidas por la propia Ley Suprema.

- 101.** Este tipo de facultades pueden estar expresamente señaladas en la ley, o bien encontrarse implícitamente contenidas en el marco regulatorio de una actividad o autoridad. Sin embargo, el aspecto medular es que una facultad es discrecional o se ejerce de manera discrecional cuando con el propósito de lograr determinada finalidad, la ley otorga a la autoridad un amplio campo de apreciación para decidir, sin que ello suponga en forma alguna una autorización legislativa para la actuación arbitraria.

- 102.** Es decir, que en el ejercicio de facultades discrecionales, la autoridad está obligada a realizar el fin perseguido por el ordenamiento, pero es libre hasta cierto punto de elegir los medios para alcanzarlo, obviamente con la obligación de fundar y motivar las evaluaciones de conveniencia para el interés público que derivan de ese ordenamiento.

103. Y lo que puede acontecer cuando la autoridad realiza actos distintos o no idóneos para alcanzar el fin previsto, es decir, cuando no existe una congruencia entre los medios elegidos para alcanzar tales fines, es un exceso o incluso un desvío de poder por hacer mal uso del poder discrecional en perjuicio ese fin de interés público definido por la ley.
104. En suma, determinar si una norma viola el principio de seguridad jurídica, en función del margen de discrecionalidad que contempla, requiere de un análisis complejo de la misma conforme las consideraciones precedentes, sin que pueda establecerse un grado uniforme de exigibilidad en relación con la seguridad jurídica, por las razones apuntadas.

Medidas precautorias en las acciones colectivas

105. Podríamos definir como medidas precautorias para efectos de las acciones colectivas, aquellas providencias adoptadas por el juzgador que tienen por objeto proteger, durante la tramitación del juicio, los bienes o derechos de la colectividad del inminente o actual daño que se verifique en detrimento de los mismos cuando existe la urgencia de evitar que ese daño resulte de difícil o imposible reparación, para preservar la materia del juicio y evitar que la sentencia que eventualmente se emita, resulte ilusoria.
106. Ahora bien, el artículo 610, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que contempla las medidas precautorias en las acciones colectivas, prevé lo siguiente:

“Artículo 610. *En cualquier etapa del procedimiento el juez podrá decretar a petición de parte, medidas precautorias que podrán consistir en:*

I. La orden de cesación de los actos o actividades que estén causando o necesariamente hayan de causar un daño inminente e irreparable a la colectividad;

II. La orden de realizar actos o acciones que su omisión haya causado o necesariamente hayan de causar un daño inminente e irreparable a la colectividad;

III. El retiro del mercado o aseguramiento de instrumentos, bienes, ejemplares y productos directamente relacionados con el daño irreparable que se haya causado, estén causando o que necesariamente hayan de causarse a la colectividad, y

IV. Cualquier otra medida que el juez considere pertinente dirigida a proteger los derechos e intereses de una colectividad.”

107. Como se desprende del precepto transcrito, en sus primeras dos fracciones, contempla la posibilidad de que el juzgador imponga como medidas precautorias, obligaciones de hacer y no hacer, mientras que en la fracción III, se señalan conductas más específicas, que se encuentran relacionadas con la comercialización

AMPARO EN REVISIÓN 1023/2019

de productos que inciden, generalmente, en la afectación de los derechos de los consumidores. Todas esas medidas tienen como objetivo preeminente que, durante el trámite del juicio, se eviten daños a la colectividad o que, al estarse verificando, cesen en sus efectos, y no se consuman de manera irreparable o difícilmente reparable.

108. Mientras que en la fracción IV del numeral en comento, que es la parte impugnada, se deja abierta la posibilidad de que el juzgador adopte *otras* medidas que estime convenientes, con la misma finalidad de proteger los derechos e intereses de la colectividad y la conservación de la materia sobre la que inciden los mismos.

109. De lo que se desprende, que el legislador optó por una técnica regulativa en la que, por una parte, se especifican, una serie de providencias que puede adoptar el operador jurídico para alcanzar el objetivo de mérito, por haber considerado aquél que tales medidas podrían resultar las conducentes para paliar los efectos de las conductas dañinas que, con mayor frecuencia, se presentan en detrimento de los bienes o derechos objeto de la tutela judicial (fracciones I, II y III) y, por otra, se prevé una hipótesis normativa abierta (en la fracción IV), ante la necesidad de que, en aquellos casos más complejos, el juzgador esté en aptitud de decretar otras medidas.

110. En esa tónica, se estima justificado que el legislador, en un ámbito que resulta imposible definir *a priori* y de manera exhaustiva la totalidad de posibles hechos, actos u omisiones que podrían atentar en contra de los derechos o intereses colectivos, implemente una regla abierta, porque resulta preferible preservar cierta

discrecionalidad y delegar en el operador jurídico la posibilidad de valorar la necesidad e idoneidad en la elección de las providencias conducentes, de acuerdo a las circunstancias de cada caso y en función de los objetivos o valores que se persiguen con las medidas precautorias, que frustrar la posibilidad de que pueda tomar acción en aquellos casos, incluso inimaginables por el legislador, en los que sea imperativo evitar daños difícilmente reparables o irreparables a los bienes o derechos objeto de tutela mediante el ejercicio de la acción colectiva; lo que es acorde con la racionalidad del sistema normativo en análisis.

111. No hay manera de comprender en una regla todas las circunstancias que pudieran presentarse, en todos los casos posibles, materia de una acción colectiva, que pueden ir desde la protección de intereses como los derechos de los consumidores, hasta a las complejas y múltiples situaciones que se podrían presentar en detrimento del medioambiente, cuando están en juego intereses difusos de una colectividad indeterminada.

112. Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 611, del Código Federal de Procedimientos Civiles²², en el ejercicio de la atribución discrecional conferida al juzgador de decretar medidas precautorias, también debe observar que no se causen más daños que los que se causarían con los actos, hechos u omisiones objeto de la medida y que, con el otorgamiento de la misma, no se cause una afectación

²² “**Artículo 611.** Las medidas precautorias previstas en el artículo anterior podrán decretarse siempre que con las mismas no se causen más daños que los que se causarían con los actos, hechos u omisiones objeto de la medida. El juez deberá valorar además que con el otorgamiento de la medida, no se cause una afectación ruinosa al demandado.
(...)”

AMPARO EN REVISIÓN 1023/2019

ruinosa al demandado. Lo que evidencia que el margen de discrecionalidad conferido por el legislador no es tan amplio y que, en todo caso, está sujeto a ciertos límites jurídicos que deben ser motivados por el aplicador, como lo son el que la media sea lícita, que no cause más daños que los que debe prevenir, que no cause una afectación ruinosa al demandado, que sea adecuada para evitar daños difícilmente reparables o irreparables que dejen sin materia el juicio, y que exista urgencia porque sea previsible que estos daños se actualizarán o consumarán.

113. Luego –*como ha sido precisado*- en la aplicación de normas que confieren facultades discrecionales cobra relevancia el principio de legalidad y el deber de la autoridad de fundar y motivar debidamente su actuación; lo que implica la prohibición de la arbitrariedad junto a la observancia del principio de responsabilidad por la actuación del poder público.

(...)