

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 317/2011.  
SUSTENTADA ENTRE EL SEGUNDO Y EL  
PRIMER TRIBUNALES COLEGIADOS, AMBOS  
DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO.**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
SECRETARIA: ROSALBA RODRÍGUEZ MIRELES**

México, Distrito Federal. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **dieciséis de noviembre de dos mil once**, emite la siguiente:

**R E S O L U C I Ó N**

Mediante la cual se dirimen los autos de la contradicción de tesis 317/2011, relativos a la denuncia planteada por el Magistrado Presidente del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, entre el criterio sustentado por dicho órgano jurisdiccional al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*, en contra del sostenido por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*.

**I. ANTECEDENTES**

1. El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito resolvió el amparo en revisión \*\*\*\*\*, el dieciséis de junio de dos mil once. En dicha resolución, el órgano jurisdiccional revocó la sentencia recurrida y sobreseyó el juicio, pues consideró que ante la determinación del no ejercicio de la acción penal por parte del agente del Ministerio Público, previo al juicio de amparo, el quejoso debió impugnar esa decisión ante el Procurador General de Justicia; y

después de ello, si aún le causaba perjuicio, interponer recurso de queja ante la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo; por tanto, afirmó que no se cumplió con el principio de definitividad que rige el juicio de amparo, quedando actualizada la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo.

2. Por su parte el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, el diecisiete de febrero de dos mil once, resolvió el amparo en revisión \*\*\*\*\*. En la sentencia determinó revocar el fallo recurrido y conceder el amparo solicitado, toda vez que estimó incorrecto condicionar la procedencia del amparo indirecto promovido contra la confirmación de la determinación del no ejercicio de la acción penal, al agotamiento de la vía jurisdiccional ante la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, lo cual, a su juicio, hace nugatoria la procedencia del juicio de garantías consagrado en la fracción VII, del artículo 114 de la Ley de Amparo.

## II. TRÁMITE

3. Mediante oficio \*\*\*\*\*, signado por el Presidente del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, recibido el seis de julio de dos mil once en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denunció la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por dicho órgano jurisdiccional al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* y el sostenido por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*.
4. Ante la legitimación del Magistrado denunciante, mediante oficio \*\*\*\*\*, signado por el Subsecretario General de Acuerdos de esta

Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se consideró que la competencia para conocer de la presente contradicción de tesis corresponde a la Primera Sala de este Alto Tribunal, se ordenó la remisión de los autos respectivos.

5. En proveído de cuatro de agosto de dos mil once, el Presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitió a trámite la denuncia formulada y ordenó formarla y registrarla con el número 317/2011; así como girar oficio al Presidente del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, a fin de que remitiera el juicio de amparo en revisión \*\*\*\*\*, así como los asuntos recientes en los que haya sostenido un criterio similar. Lo anterior, con la finalidad de que el expediente estuviera debidamente integrado y resolver el posible diferendo de criterios.
6. Mediante oficio \*\*\*\*\*, signado por el Presidente del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, de fecha veinticuatro de agosto de dos mil once remitió el toca que corresponde al juicio de amparo en revisión \*\*\*\*\* y el disquete que contiene la sentencia que recayó al recurso. Además, dicho Tribunal aseveró que no se había apartado del criterio emitido al resolver el mencionado amparo en revisión.
7. En auto de treinta de agosto del año en curso, el Ministro Presidente de esta Primera Sala, tuvo por integrada la presente contradicción de tesis, por lo que ordenó se diera la intervención legal correspondiente al Procurador General de la República, a fin de que, de estimarlo conducente, expusiera su parecer. En dicho acuerdo, ordenó turnar los autos al Ministro José Ramón Cossío Díaz para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Fojas 105 y 106 del cuaderno de contradicción de tesis.

8. El agente del Ministerio Público de la Federación emitió su opinión en el sentido de que sí existe la contradicción de tesis denunciada y el criterio que debe prevalecer es el que sostiene que para combatir la resolución que confirma el no ejercicio de la acción penal, previo a la interposición del juicio de garantías, puede agotarse el recurso de queja establecido en el artículo 28 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Quintana Roo<sup>2</sup>.

### III. COMPETENCIA

9. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 197-A de la Ley de Amparo; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo y cuarto del Acuerdo General 5/2001, y punto segundo del diverso Acuerdo 4/2002 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de tribunales colegiados de circuito, en un tema que, por su naturaleza penal, corresponde a la materia de la especialidad de esta Primera Sala.
10. No pasa inadvertido que el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, y actualmente establece que cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito (sin especialización o de una misma especialización) sustenten tesis contradictorias, la denuncia debe hacerse ante el

---

<sup>2</sup> Oficio \*\*\*\*\* de fecha catorce de octubre de dos mil once, entregado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia el día diecisiete de Octubre de dos mil once.

Pleno de Circuito correspondiente, a fin de que sea éste el que decida cuál es la tesis que debe prevalecer y que dicha reforma entró en vigor el cuatro de octubre pasado, por disposición del artículo segundo transitorio del decreto referido.

11. Sin embargo, ello no implica que a la fecha, la Suprema Corte de Justicia de la Nación carezca de competencia para conocer y resolver el presente asunto.
12. A juicio de esta Primera Sala, las Salas de este Alto Tribunal conservan competencia por disposición expresa del artículo tercero transitorio del decreto aludido, el cual dispone que los juicios de amparo iniciados con anterioridad al decreto de mérito, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo por lo que se refiere a las disposiciones relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo. Si bien es cierto que las contradicciones no constituyen propiamente juicios de amparo, también lo es que los criterios en potencial contradicción, se generaron con la resolución de juicios de amparo, por lo que realizando una interpretación armónica, es posible establecer que el artículo tercero transitorio resulta aplicable a las contradicciones de tesis iniciadas con anterioridad al decreto de reforma constitucional, máxime que a la fecha no se ha integrado, ni formal ni materialmente el Pleno del Vigésimo Séptimo Circuito.
13. La anterior interpretación, es acorde a la garantía de tutela jurisdiccional prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual importa que el poder público no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna que

resulte innecesaria, excesiva o carente de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador, en el caso concreto, la seguridad jurídica como consecuencia de la unificación de criterios. Si se considerara que se actualiza una incompetencia constitucional, el conocimiento y la resolución de los asuntos de esa naturaleza estaría supeditado a la creación formal y material de los Plenos de Circuito, con el consecuente estado de indefinición de los criterios potencialmente contradictorios.

14. En tales condiciones, aun y cuando el texto del artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal vigente, estatuye la competencia exclusiva de los Plenos de Circuito para conocer y resolver sobre contradicciones de tesis suscitadas entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito (no especializados o especializados en una misma materia), lo cierto es que acorde al artículo tercero transitorio del decreto publicado el seis de junio de dos mil once y ante la inexistencia material y legal de los Plenos de Circuito, específicamente el correspondiente al Vigésimo Séptimo Circuito, es que esta Primera Sala conserva competencia transitoria para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, en tanto que la misma fue denunciada por parte legítima (como se aprecia en el apartado siguiente), se ordenó su trámite e integración conforme con la competencia constitucional que de manera directa preveía el artículo 107, fracción XIII, de la Ley Fundamental, anterior al cuatro de octubre de dos mil once; y con la competencia legal que todavía prevén a su favor los artículos 197-A de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

#### IV. LEGITIMACIÓN

15. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, constitucional y 197-A, párrafo primero, de la Ley de Amparo pues, en el caso, fue realizada por el Presidente del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

#### V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

16. **Ejecutorias que participan de la contradicción.** Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada (y respecto de qué ejecutorias), se estima conveniente transcribir la parte considerativa que fundamentó la decisión de los tribunales contendientes.
17. El **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, el dieciséis de junio de dos mil once resolvió el amparo en revisión \*\*\*\*\* , promovido por \*\*\*\*\* , el cual tuvo origen en los siguientes antecedentes:
18. **Antecedentes.** \*\*\*\*\* , reclamó del agente del Ministerio Público del Fuero Común, Región Noventa, la determinación emitida en la averiguación previa \*\*\*\*\* de veintiuno de julio de dos mil diez, en la que decretó el no ejercicio de la acción penal en contra de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , decisión que fue confirmada por el Procurador General de Justicia del Estado de Quintana Roo.
19. **Juicio de amparo.** En contra de la determinación anterior, \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo, del cual correspondió conocer al Juez Tercero de Distrito del Estado de Quintana Roo, quien mediante

acuerdo de once de agosto de dos mil diez, la radicó con el número \*\*\*\*\* y el veintiséis de noviembre de dos mil diez, dictó sentencia en la que determinó negar el amparo solicitado.

20. **Amparo en revisión.** Inconforme con la resolución que antecede, el quejoso interpuso recurso de revisión, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, quien ordenó su registro bajo el número \*\*\*\*\*. El Tribunal del conocimiento en sesión de dieciséis de junio de dos mil once, determinó revocar la sentencia recurrida y sobreseer el juicio de garantías.

21. A continuación se indican las principales razones que sustentan la anterior determinación:

- [...] Por lo que hace al acto consistente en el no ejercicio de la acción penal decretado por el agente del Ministerio Público del fuero común (determinación de veintiuno de julio de dos mil diez), en la averiguación previa \*\*\*\*\*, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo.
- Conforme a la citada causa de improcedencia, el juicio de amparo es improcedente contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos, que los que la presente

ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

- Por tanto, para la procedencia del juicio de garantías resulta necesario que previamente se agoten los recursos ordinarios o medios de defensa previstos en la ley a fin de cumplir con el principio de definitividad que rige al juicio de amparo.
- En el caso, el quejoso \*\*\*\*\*, aquí recurrente, reclamó del agente del Ministerio Público del Fuero Común, Región Noventa, la resolución de veintiuno de julio de dos mil diez, que decretó el no ejercicio de la acción penal en la averiguación previa \*\*\*\*\*, que se inició en contra de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, por el \*\*\*\*\*.
- Sin embargo, contra dicho acto reclamado, el quejoso, previamente al juicio de garantías debió impugnar esa determinación dentro de cinco días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación personal, ante el Procurador General de Justicia; y después de ello, si aún la determinación seguía causando perjuicio a sus intereses, interponer el recurso de queja ante la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado, conforme a lo previsto en los artículos 28 y 29 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Quintana Roo, reformados el treinta de septiembre de dos mil ocho, en relación con el normativo 107 de la Constitución Política Estatal y los diversos 12, fracción XII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo y 49, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; a fin de obtener del tribunal de

instancia, la modificación, revocación o nulificación de la resolución confirmatoria del no ejercicio de la acción penal.

- Máxime que no se actualiza alguna excepción al principio de definitividad, pues la Ley de Justicia Administrativa de esta entidad federativa, no exige mayores requisitos que los contemplados en la Ley de Amparo, para el otorgamiento de la suspensión solicitada.
- Ello, como se puede constatar del análisis efectuado a los artículos 68 a 78 del citado ordenamiento legal estatal, que regulan lo relativo a la suspensión de los actos reclamados ante la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado; en relación con lo estatuido en los numerales 124, 125 y 135 de la Ley de Amparo, que establecen los requisitos para conceder la suspensión a petición de parte; de cuyo examen comparativo se advierte que los requisitos establecidos para otorgar la suspensión del acto impugnado en el recurso de queja ante la Sala mencionada, no son mayores que los previstos para suspender el acto reclamado en el juicio de garantías.
- En efecto, ambos ordenamientos coinciden en que la suspensión debe solicitarse por escrito; que dicha solicitud es oportuna desde la demanda hasta antes de la sentencia ejecutoriada; que la medida cautelar procede cuando, de otorgarse, no cause perjuicio al interés general, estableciéndose también, que si la suspensión puede ocasionar daños y perjuicios a alguna de las partes se exigirá garantía al solicitante en términos y condiciones que son muy semejantes, por tanto, y vista la comparación objetiva efectuada entre ambos ordenamientos legales, se viene en conocimiento que, como se

dijo, no se encontraba en el supuesto de excepción analizado, al estatuir condiciones similares.

- Tampoco se está en el supuesto de excepción contemplado en el último párrafo, de la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo, pues la lectura del acto reclamado permite apreciar que expone los fundamentos legales en que se apoya, destacadamente en el artículo 28 del Código de Procedimientos Penales de esta entidad y en el normativo 11, fracción XXIX, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado.
- Así, conforme a lo anterior, es evidente que el agraviado, aquí quejoso, antes de ocurrir al amparo, debió inconformarse en contra de la determinación del ente integrador de la averiguación previa y después de ello, en su caso si aún persiste el perjuicio, interponer el recurso de queja previsto en el Código de Procedimientos Penales del Estado de Quintana Roo, por virtud del cual pudo obtener la revocación, modificación o nulificación del acto reclamado y al no haberlo hecho así, evidentemente inobservó el principio de definitividad, rector del juicio de amparo, quedando actualizada en plenitud la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XV, de la ley de la materia[...].

22. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, el diecisiete de febrero de dos mil once resolvió el amparo en revisión \*\*\*\*\*, cuyos principales antecedentes son:

23. **Antecedentes.** \*\*\*\*\*, en su carácter de Administrador Único de la empresa denominada \*\*\*\*\*, reclamó del Agente del Ministerio Público del Fuero Común, la determinación emitida en la averiguación previa \*\*\*\*\*, en la que decretó el no ejercicio de la

acción penal en contra de \*\*\*\*\* , decisión que fue confirmada el veintidós de agosto de dos mil nueve, por el Procurador General de Justicia del Estado de Quintana Roo.

24. **Juicio de amparo.** Contra el anterior pronunciamiento, \*\*\*\*\* , en su carácter de su Administrador Único de la empresa denominada \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , promovió demanda de amparo de la que conoció el Juez Primero de Distrito en el Estado de Chetumal, quien la admitió y registró con el número \*\*\*\*\* . Seguidos los trámites respectivos, el treinta de abril de dos mil diez, dictó sentencia en la que determinó sobreseer el juicio al estimar actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo<sup>3</sup>.
25. **Amparo en revisión.** Inconforme con la resolución que antecede, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, al que correspondió el número de registro \*\*\*\*\* , del índice del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. Dicho órgano jurisdiccional, mediante sentencia de diecisiete de febrero de dos mil once determinó revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo solicitado.
26. Las consideraciones que sustentaron la determinación anterior, son las siguientes:
- [...] De la revisión de la sentencia recurrida, de fecha treinta de abril de dos mil diez, se advierte, que el Juez Primero de Distrito en el Estado, sobreseyó en el juicio de garantías promovido por “\*\*\*\*\*” , \*\*\*\*\* , contra el acto del Procurador General de

---

<sup>3</sup> Artículo 73.- *El juicio de amparo es improcedente:* (...) (...)“XV.- Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley”. (...)

Justicia del Estado, con residencia en la ciudad de Chetumal, consistente en la resolución de veintidós de agosto de dos mil nueve que confirmó la determinación del no ejercicio de la acción penal, de dieciocho de junio de dos mil siete, en la Averiguación Previa \*\*\*\*\*, instaurada por la probable comisión del \*\*\*\*\* en contra de \*\*\*\*\*.

- Lo determinó así, toda vez que estimó actualizada la hipótesis de improcedencia prevista en la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo, porque en el caso, la persona moral quejosa debió agotar previamente a la promoción del juicio de garantías, el juicio contencioso administrativo previsto en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del Estado el veinticuatro de agosto de dos mil cuatro, habida cuenta, que por su vía se podía obtener la modificación, revocación o nulificación del acto administrativo reclamado y porque su promoción, permite la suspensión de los actos combatidos conforme a esa ley, sin exigir mayores requisitos para concederla que los previstos por la Ley de Amparo.
- La sociedad quejosa recurrente manifiesta en su primer concepto de agravio, que es incorrecta la determinación del juez de Distrito porque la procedencia del juicio de amparo obedece a lo señalado por el artículo 21 de la Constitución Federal, al señalar que el no ejercicio de la acción penal podrá ser impugnado por vía de jurisdicción en los términos que establezca la ley; que la única vía jurisdiccional contenida y procedente en términos de la Constitución Federal, es el juicio de Amparo, así lo establece en sus artículos 103 y 107, fracción VII y estas normas otorgan al gobernado los parámetros para combatir los actos de autoridad violatorios de garantías individuales; que la Ley de Amparo es

señalada como vía jurisdiccional para impugnar el acto que determine el no ejercicio de la acción penal a que se refiere el artículo 21 constitucional; que insistir en la procedencia del juicio contencioso previsto por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo y acudir a la Sala Constitucional y Administrativa, equivaldría a hacer nugatoria la procedencia del juicio de amparo, los artículos 103 y 107 constitucionales y su ley reglamentaria; lo cual invalidaría garantías individuales de orden constitucional; que reclamó la resolución que derivó del recurso de inconformidad que confirmó la determinación de no ejercicio de la acción penal y en contra del tal resolución es procedente el juicio de amparo, pues así lo determina la propia ley.

- Lo anterior se estima fundado, en atención a lo siguiente:
- El texto del artículo 21, párrafo cuarto, constitucional con anterioridad a la reforma del dieciocho de junio del dos mil ocho, establecía textualmente lo siguiente:

—*“Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. (...).*

—*Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, **podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley**”.*

- Por su parte, el artículo 114, fracción VII de la Ley de Amparo dispone:

—*“ARTÍCULO 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:*

—*VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal,*

*en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional”.*

- Ahora bien el artículo 28 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Quintana Roo, refiere textualmente:
  - **“Artículo 28.- Cuando el Agente del Ministerio Público determine que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado como delitos, o por los que se hubiere presentado querrela, el denunciante, el querellante o el ofendido podrán impugnar esa determinación dentro de cinco días, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación personal, ante el Procurador General de Justicia quien contará hasta con sesenta días naturales para emitir una resolución definitiva.**  
**En caso de que lo resuelto por el Procurador General de Justicia del Estado en cuanto a los hechos que se hubieren denunciado como delictuosos, o por los que se hubiera presentado querrela, sea contrario a las pretensiones del denunciante, el querellante o el ofendido, se podrán (sic) impugnar esa determinación mediante el recurso de queja ante la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia en el Estado, al tenor de lo dispuesto por el Artículo 20 apartado C, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Artículo 107 de la Constitución Política del Estado.**
  - *También será susceptible de impugnar mediante el presente recurso, la negativa del Agente Investigador a tener por admitida una denuncia de hechos, cuando ésta cumpla con los requisitos de ley; la abstención a resolver el ejercicio de la acción penal en la averiguación previa respectiva, o cuando el Procurador General de Justicia omita resolver el recurso interno en el término establecido”.*
- De la interpretación armónica de los preceptos transcritos, resulta que, en primera instancia la impugnación de la determinación de no ejercicio de la acción penal que dicte el Ministerio Público podrá

hacerse ante el Procurador de Justicia del Estado. Asimismo, se desprende que la vía para impugnar la resolución que confirma el no ejercicio de la acción penal, es a través del recurso de **queja** en la vía jurisdiccional, esto, ante la Sala Constitucional y Administrativa del Estado.

- Ahora bien, del artículo 114, fracción VII, de la Ley de Amparo, se desprende la procedencia de la acción de amparo en la vía indirecta, y si bien, establece como **requisito el cumplimiento del principio de definitividad al referirse a la confirmación de las resoluciones del Ministerio Público respecto al no ejercicio de la acción penal**, esa definitividad se refiere al recurso que se surta en la **sede administrativa**, esto es, el órgano revisor del Ministerio Público, en el caso, el Procurador de Justicia del Estado.
- De modo que, el legislador de amparo previó para conocer de estas determinaciones, la vía indirecta, en el entendido de que con la adición de la fracción VII al artículo 114 de la Ley de Amparo, se cumplió con el designio del Constituyente Permanente previsto en el artículo 21 de la Constitución, que estableció la posibilidad del interesado de impugnar las resoluciones sobre el no ejercicio de la acción penal, en la vía jurisdiccional; lo que implica que esa vía jurisdiccional resulta ser el amparo indirecto.
- Ahora bien, en la eventualidad de que el legislador ordinario en el ámbito estatal, establezca la posibilidad de impugnar las resoluciones que confirman en sede administrativa el no ejercicio de la acción penal a través de una vía jurisdiccional, ajena a la sede administrativa en donde se desarrollan los actos del Ministerio Público en su ejercicio constitucional de investigación y persecución de los delitos, hace que se pierda la naturaleza de

recurso administrativo y se convierte en un procedimiento de carácter jurisdiccional. Lo anterior, teniendo en cuenta que es de explorado derecho que el recurso administrativo constituye un instrumento legal del que dispone el particular para obtener de la autoridad administrativa que emitió el acto o de una instancia administrativa diversa (que puede ser la autoridad jerárquicamente superior del órgano emisor), una revisión o reexamen del acto, a fin de que sea revocado, anulado o modificado, si se encuentra demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado.

- De modo que la nota distintiva de un recurso es que el mismo órgano o su alzada vuelva a “dar curso” a lo resuelto y se pronuncie nuevamente dentro del mismo procedimiento.
- Es decir, que se trata de un medio de defensa, por el que se solicita a la autoridad que reconsidere y revoque el acto que considera lesivo a sus intereses, por ello, no existe un procedimiento de controversia, porque toca resolver al respecto a la propia autoridad emisora del acto o su superior jerárquico, no a una autoridad distinta de las partes.
- Ante ello, si el recurso de queja del conocimiento de la Sala Constitucional y Administrativa del Estado, es un medio de defensa que sale del ámbito **administrativo** para trascender al ámbito **jurisdiccional**, es evidente entonces, que tal medio de defensa no tiene el carácter de recurso administrativo y por ende, no resulta ser el medio necesario para agotar la definitividad que exige el artículo 114, fracción VII, pues ésta se refiere a la sede administrativa.
- En ese sentido, resulta incorrecta la consideración del juez de

Distrito al condicionar la procedencia del juicio de amparo indirecto promovido en contra de la confirmación de la determinación del no ejercicio de la acción penal, al indefectible agotamiento de **la vía jurisdiccional** ante la Sala Constitucional y Administrativa, puesto que hace nugatoria la procedencia del juicio de garantías consagrado en la fracción VII, del artículo 114 de la Ley de Amparo.

- Y si bien la legislatura estatal proveyó de una vía jurisdiccional en contra del acto reclamado, la resolución que dictara la Sala Constitucional y Administrativa del Estado, al constituir una sentencia definitiva dictada por un **tribunal** administrativo, haría improcedente el juicio de amparo indirecto, pues se surtiría la procedencia del juicio en la vía directa, en términos de lo preceptuado por el artículo 158 de la Ley de Amparo.

27. **Estándar para identificar la existencia de la contradicción.** El presente asunto cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que ha fijado esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretando la normatividad aplicable. Se trata de los siguientes:

- a) Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.
- b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y

- c) Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

28. Estas condiciones se encuentran en las siguientes tesis de jurisprudencia:

**“CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD y CONCEPTO.**

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.". Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto "contradictorio" ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los tribunales colegiados de circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados -y no tanto los resultados que ellos arrojen- con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas -no necesariamente contradictorias en términos lógicos- aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de

discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes”<sup>4</sup>.

**“CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.** Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible”<sup>5</sup>.

29. A continuación, se indican las razones por las cuales se considera que este asunto sí cumple con los requisitos de existencia:

**30. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

---

<sup>4</sup> Tesis número 1ª./J. 23/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 123.

<sup>5</sup> Tesis número 1ª./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 122.

- 31.** Las ejecutorias de los amparos en revisión que participan en esta contradicción de tesis coinciden en los siguientes elementos: se originaron en juicios de amparo indirecto en los que el acto reclamado fue la resolución que confirmó la determinación del no ejercicio de la acción penal en una averiguación previa. Al respecto, uno de los Tribunales Colegiados contendientes consideró que ante la determinación del no ejercicio de la acción penal –previo al juicio de amparo–, el quejoso debe impugnarla ante el Procurador General de Justicia y si aún le causa perjuicio, interponer recurso de queja ante la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia; mientras que el otro de los Colegiados estima incorrecto condicionar la procedencia del amparo que se promueve en contra de la confirmación de la determinación del no ejercicio de la acción penal, al agotamiento de la vía jurisdiccional ante la Sala Constitucional y Administrativa, lo cual considera, hace nugatoria la procedencia del juicio de garantías consagrado en la fracción VII, del artículo 114 de la Ley de Amparo.
- 32.** En tales condiciones, aplicando los criterios referidos líneas arriba para la existencia de las contradicciones de tesis, se sostiene que en el caso concreto se surte el primer requisito, ya que cada uno de los Tribunales contendientes resolvieron de manera diversa el mismo problema jurídico, esto es, analizaron si en contra de la confirmación del no ejercicio de la acción penal, previo al juicio de amparo, debe o no interponerse recurso de queja ante la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, o bien, debe agotarse el principio de definitividad.
- 33.** No pasa inadvertido, que los tribunales contendientes no plasmaron su criterio en una tesis aislada o en una jurisprudencia; sin embargo, ello no es óbice para que proceda la presente contradicción, de

conformidad con la siguiente tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno:

**“CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.** Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo "tesis" que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia”<sup>6</sup>.

**34. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, pues los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales contendientes giraron en torno a una misma cuestión jurídica, en la que el punto en contradicción es, si el recurso de queja que se establece en la legislación procesal penal del Estado de Quintana Roo, contra la determinación que confirma el no ejercicio de

---

<sup>6</sup> Tesis número P./J. 27/2001, de la Novena Época, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 77 del Tomo XIII, correspondiente al mes de abril de 2001 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

la acción penal, es una excepción al principio de definitividad que rige el juicio de amparo.

- 35. Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Finalmente, de las constancias de autos se advierte, que lo determinado por los órganos colegiados, al presentar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, permiten formular la siguiente pregunta: **¿El recurso de queja, contra la determinación que confirma el no ejercicio de la acción penal, previsto en los artículos 28 y 29 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Quintana Roo, que se debe hacer valer ante la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad federativa, constituye o no una excepción al principio de definitividad que establece la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo?**

## VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

36. La respuesta a la interrogante que debe resolverse en la presente ejecutoria, para una clara definición, requiere del análisis previo de las circunstancias particulares de la problemática jurídica que dio lugar a la emisión de criterios contradictorios por los tribunales colegiados contendientes.
37. Por tal motivo, como primer tema de relevancia se hará referencia, primeramente a los criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto ha sostenido que procede el amparo indirecto contra la determinación de ejercicio de la acción penal a la luz de lo establecido en el artículo 21, párrafo cuarto constitucional, antes de sus reformas. En segundo lugar, se atenderá al principio de

definitividad que rige en el juicio de amparo y las reglas establecidas para su observancia, cuya comprensión es indispensable para abordar la presente contradicción de criterios. En tercer lugar, se analizará lo previsto en el Código de Procedimientos Penales del Estado de Quintana Roo, en cuanto establece el recurso de queja contra la determinación que confirma el no ejercicio de la acción penal.

38. Finalmente, a partir del contraste de las conclusiones obtenidas a través del estudio de los anteriores presupuestos se definirá si para la procedencia del juicio de amparo indirecto en el que se reclama la resolución que confirmó la determinación del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal, se debe o no agotar el principio de definitividad.
  
39. **Procedencia del juicio de amparo indirecto contra la resolución que confirma el no ejercicio de la acción penal.** El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación al tema de que se trata, con motivo de la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y cinco, sostuvo el criterio en el sentido de que la ausencia de ordenamientos legales que precisen la vía jurisdiccional ordinaria para impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal que pueden ser violatorias de las garantías individuales del ofendido, no impide que tales determinaciones sean reclamadas de modo inmediato y en tanto se expidan las leyes ordinarias a través del juicio de amparo, dado que al estar regulada la actuación relativa de la representación social por la propia Carta Magna, entre otros de sus preceptos, en los artículos 14 y 16, bien puede y debe examinarse esa actuación en el juicio de garantías, pues arribar a una postura que

sobre el particular impida la procedencia de dicho juicio, sería tanto como desconocer la existencia de la mencionada garantía individual y el objetivo y principios que rigen al juicio de amparo.

40. Lo anterior, se refleja en la jurisprudencia 114/2000, por contradicción de tesis, del rubro siguiente: "ACCIÓN PENAL. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO, MIENTRAS NO SE ESTABLEZCA EN LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, PARA RECLAMAR LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA (ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Tesis P./J. 114/2000, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Tomo: XII, página: 5, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época en octubre de 2000. El contenido es el siguiente: *"De la reforma al citado precepto constitucional, que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, y de los antecedentes legislativos que le dieron origen, se advierte el reconocimiento en favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de ésta o del legalmente interesado, del derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, coetáneo del derecho de exigir al Estado la persecución de los delitos, lo que se traduce en el nacimiento de una garantía individual, cuyo respeto no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que el legislador ordinario, en los diferentes fueros, emita las disposiciones legales que reglamenten el instrumento para impugnar por la vía jurisdiccional ordinaria las determinaciones de mérito, puesto que, en principio, ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata, ya que, en tal hipótesis, no se requieren medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente y desde luego, con el mandato constitucional de investigar y perseguir los delitos, siendo obvio que dentro del sistema constitucional mexicano, el medio para controlar directamente el cumplimiento de esas funciones es el juicio de amparo. Por consiguiente, la ausencia de ordenamientos legales que precisen la vía jurisdiccional ordinaria para impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal que pueden ser violatorias de las garantías individuales del ofendido, no impide que tales determinaciones sean reclamadas de modo inmediato y en tanto se expidan las leyes ordinarias, a través del juicio de amparo, dado que al estar regulada la actuación relativa de la representación social por la propia Carta Magna, entre otros de sus preceptos, en los artículos 14 y 16, bien puede y debe examinarse esa actuación en el juicio de garantías, pues arribar a una postura que sobre el particular impida la procedencia de dicho juicio, sería tanto como desconocer la existencia de la mencionada garantía individual y el objetivo y principios que rigen al juicio de amparo, que de acuerdo con lo previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es procedente contra leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales. En estas condiciones, debe concluirse que si las determinaciones del aludido representante social sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal pueden implicar la violación de garantías individuales, aquéllas podrán impugnarse mediante el juicio de amparo indirecto, en términos de lo dispuesto en el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, por ser esta vía la que revisa la legalidad del proceso indagatorio de la comisión de ilícitos, además de que desatender la norma constitucional reformada implicaría la inobservancia de los artículos 133 y 136 de la Constitución Federal, siendo que el espíritu del Constituyente Originario se orientó a la prevalencia de los principios de supremacía e inviolabilidad de la Ley Fundamental".*

41. Asimismo, el Tribunal Pleno determinó que los antecedentes legislativos, que originaron la reforma mencionada con antelación, son indicadores del nacimiento de la garantía individual de impugnar las resoluciones sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, por lo que es factible lograr que, mediante el juicio de amparo, el Ministerio Público, por vía de consecuencia, ejerza la acción penal o retire el desistimiento.
42. El criterio relatado, se refleja en la jurisprudencia, emitida por reiteración, de rubro: "ACCIÓN PENAL. EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL, SE ERIGE EN GARANTÍA DEL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA"<sup>8</sup>.
43. Posterior al criterio emitido por el Tribunal Pleno, el nueve de junio de dos mil se publicó en el Diario Oficial de la Federación la fracción VII, que se adicionó al artículo 114 de la Ley de Amparo, en la que

---

<sup>8</sup> Tesis P./J. 128/2000, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el Tomo: XII, página: 5, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época, diciembre de 2000. De contenido siguiente: *"En la iniciativa presidencial que dio origen a la reforma al artículo 21 constitucional, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y cinco, se reconoció la necesidad de someter al control jurisdiccional las resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas y la protección misma de la sociedad, evitando que algún delito quede, injustificadamente, sin persecución. Del dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en cuanto a la iniciativa en comento descuella, como elemento preponderante, la determinación de hacer efectiva la seguridad jurídica de los gobernados en lo referente a las funciones que el Ministerio Público tiene encomendadas de perseguir los delitos y ejercer la acción penal, otorgando a aquéllos la oportunidad de impugnar las determinaciones respecto del no ejercicio y desistimiento de la acción penal, para lograr, por un lado, que las víctimas de los delitos o sus familiares obtengan una reparación del daño; por otro, que se abata la impunidad; y, además, que se impida que por actos de corrupción, la representación social no cumpla con sus funciones constitucionales. A su vez, el dictamen emitido respecto de la iniciativa presidencial por las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, que dio paso a la aprobación con modificaciones de la citada iniciativa, pone de relieve el propósito legislativo de elevar al carácter de garantía individual el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, para hacer efectivo el respeto a la seguridad jurídica. Esos antecedentes legislativos son reveladores del nacimiento de la garantía individual de impugnar las resoluciones de mérito, por lo que es factible lograr que, mediante el juicio de amparo, el Ministerio Público, por vía de consecuencia, ejerza la acción penal o retire el desistimiento"*.

expresamente se establece que el amparo se pedirá ante juez de Distrito: ***“VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional”***.

44. Lo antecedentes reseñados, así como lo dispuesto por la propia Ley de Amparo, hacen patente la procedencia del amparo indirecto contra la resolución de no ejercicio de acción penal.
45. **El principio de definitividad en el juicio de amparo.** Ahora bien, en términos generales, respecto a este principio debemos considerar que la premisa fundamental en la que se sostiene el propósito de garantizar la eficacia del juicio de amparo, de acuerdo a su naturaleza y objetivo, radica en que la procedencia de la acción no es irrestricta. Las normas constitucionales y especiales que regulan el juicio de garantías conforman una estructura cuyo contenido está dotado de ciertos principios que al mismo tiempo definen su diferencia con los medios legales de defensa ordinarios.
46. En el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes de sus reformas de junio de 2011 y que corresponde invocar para efectos de resolver esta contradicción de tesis, se establecen los principios generales del juicio de amparo, entre los que destacan: la instancia de parte, el agravio personal y directo, la relatividad de las sentencias, el estricto derecho y la definitividad.
47. El principio de definitividad, implica el agotamiento previo del recurso ordinario procedente respecto de un determinado acto de autoridad.

Dicho principio, que rige el juicio de garantías, se traduce en la obligación impuesta al demandante de la acción constitucional de agotar, previamente a recurrir a la instancia constitucional, el recurso ordinario procedente que pudiera tener efectos de revocación o modificación del acto que el quejoso estima que afecta su esfera jurídica.

48. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que para efectos de juicio de amparo, un medio ordinario de defensa es todo aquel instrumento establecido dentro del procedimiento, regulado por la ley que rige el acto, que tenga por objetivo modificar, revocar o nulificar dicho acto reclamado.
49. La regla general que refleja el principio de definitividad de ninguna manera es absoluta, de ahí que no opere en todos los casos ni en todas las materias. Las excepciones que inciden en la aplicación y eficacia del principio están delimitadas a nivel de la Constitución Federal, la Ley de Amparo y la jurisprudencia.
50. **Ahora bien, ¿cuándo se hace exigible observar el principio de definitividad, tratándose de actos no emitidos por autoridad judicial, como lo es la determinación que confirma el no ejercicio de la acción penal?** Principalmente, se hace exigible cuando contra el acto reclamado, la ley que lo rige establece un recurso por el que pueda ser modificado, revocado o nulificado<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> El artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, dice:

“Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente: [...]

(REFORMADA, D.O.F. 5 DE ENERO DE 1988) (REPUBLICADA, D.O.F. 11 DE ENERO DE 1988 Y D.O.F. 1 DE FEBRERO DE 1988)

XV.- Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la

51. En efecto, de la fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo, citada, se desprende, que para que la interposición de un recurso sea condicionante de la procedencia del juicio de amparo es preciso que cumpla requerimientos específicos:

a) Que ese recurso o medio de defensa sea legal, es decir que esté en ley.

b) Que a través de ese medio sea posible modificar o revocar el acto de autoridad, sin que se exijan mayores requisitos que los previstos para el otorgamiento de la suspensión definitiva por la Ley de Amparo.

52. En este orden de ideas, procede hacer referencia al recurso de queja que establece el Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, contra la determinación que confirma el no ejercicio de la acción penal.

53. **Código de Procedimientos Penales para el Estado de Quintana Roo.** Este ordenamiento procesal en los artículos 28 y 29, establece lo siguiente:

- **“Artículo 28.-** Cuando el Agente del Ministerio Público determine que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado como delitos, o por los que se hubiere presentado querrela, el denunciante, el querellante, la víctima o el ofendido podrán impugnar esa determinación dentro de cinco días, contados a partir del día siguiente en que surta

---

suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación;

...”

efectos la notificación personal, ante el Procurador General de Justicia quien contará hasta con sesenta días naturales para emitir una resolución definitiva.

- (REFORMADO, P.O. 30 DE SEPTIEMBRE DE 2008)
- **En caso de que lo resuelto por el Procurador General de Justicia del Estado en cuanto a los hechos que se hubieren denunciado como delictuosos, o por los que se hubiera presentado querrela, sea contrario a las pretensiones del denunciante, el querellante o el ofendido, se podrán (sic) impugnar esa determinación mediante el recurso de queja ante la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia en el Estado, al tenor de lo dispuesto por el Artículo 20 apartado C, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Artículo 107 de la Constitución Política del Estado.**
- (REFORMADO, P.O. 30 DE SEPTIEMBRE DE 2008)
- También será susceptible de impugnar mediante el presente recurso, la negativa del Agente Investigador a tener por admitida una denuncia de hechos, cuando ésta cumpla con los requisitos de ley; la abstención a resolver el ejercicio de la acción penal en la averiguación previa respectiva, o cuando el Procurador General de Justicia omita resolver el recurso interno en el término establecido.
- (REFORMADO, P.O. 30 DE SEPTIEMBRE DE 2008)
- **Artículo 29.-** La queja o que se refiere el artículo inmediato anterior, deberá hacerse por escrito ante la referida Sala Constitucional y Administrativa, dentro del término de diez días, contados a partir del día siguiente al que se notifique personalmente esa determinación al interesado; mientras no se notifique dicha resolución, no correrá el cómputo para interponer el recurso.
- En el acto de la notificación la autoridad ministerial, deberá hacer del conocimiento al interesado de la garantía consagrada en el Artículo 28 de este Código, así como el término concedido para tal efecto.
- El escrito que contenga el recurso de queja deberá exponer los procedentes de hecho que dieron origen a la averiguación previa, así como los agravios que le ocasiona al recurrente la resolución impugnada y se podrán anexar, las pruebas que sean tendientes exclusivamente para acreditar la existencia de omisiones en la actuación de la representación social.

- Una vez cumplida la presentación del escrito de queja, la Sala Constitucional y Administrativa procederá a requerir al Procurador General de Justicia para que le sean remitidas las constancias conducentes, en un término no mayor de diez días, con el fin de que, en única instancia, proceda a la substanciación del recurso hecho valer y resuelva en un término no mayor a los sesenta días naturales, si ha lugar al confirmar, revocar o modificar la determinación recurrida.
- Lo previsto en este y en el Artículo 28, será aplicable también en los casos de que el Procurador General de Justicia determine la reserva de la averiguación previa.
- La Sala Constitucional y Administrativa, para hacer cumplir sus determinaciones se sujetará a las disposiciones contenidas en el Capítulo IV del Título IV de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo”.

54. Como puede leerse del artículo 28 del Código Procesal Penal para el Estado de Quintana Roo, la resolución del Procurador de dicha entidad federativa que confirma la determinación ministerial de no ejercicio de acción penal, puede ser impugnada a través del recurso de queja ante la denominada Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado en cita<sup>10</sup>, órgano al que la ley le impone llevar a cabo un procedimiento previo a resolver el recurso

---

<sup>10</sup> La Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, establece la naturaleza y atribuciones de dicho órgano, señalando al respecto en diversos artículos, lo siguiente:

“ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta Ley, la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado, es un órgano de control de la legalidad en materias administrativa y fiscal local, autónomo en sus fallos e independiente de cualquier autoridad administrativa y dotado de plena jurisdicción e imperio para hacer cumplir sus resoluciones.

ARTÍCULO 4. La Sala residirá en la Capital del Estado de Quintana Roo, sin perjuicio de que la instancia correspondiente del Poder Judicial, instale oficinas en otros Distritos Judiciales para la atención más oportuna de los asuntos de su competencia.

ARTÍCULO 5. La Sala Constitucional y Administrativa, sin perjuicio de la competencia que le otorgue la Constitución Política del Estado y otras leyes, resolverá las controversias de carácter administrativo o fiscal que se susciten entre los particulares y la administración pública o municipios del Estado de Quintana Roo, así como de sus organismos descentralizados o cualquier persona u órgano que funja como autoridad administrativa.

ARTÍCULO 6. El proceso que regula esta ley se regirá por los principios de legalidad, sencillez, celeridad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe”.

de queja, en un término no mayor a sesenta días naturales, si ha lugar a confirmar, revocar o modificar la determinación recurrida.

55. Dicha Sala es un órgano de carácter jurisdiccional y por tanto el recurso de queja que substancia y resuelve es de esa índole, de ahí que, este medio de defensa cumple lo previsto en el artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, al señalar que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.
  
56. Por tanto, **si el Código Procesal Penal para el Estado de Quintana Roo, establece el recurso de queja que debe interponerse ante un órgano jurisdiccional contra la determinación que confirma ese no ejercicio, es evidente que dicho medio de defensa debe ser agotado antes de acudir al juicio de garantías, por estar justificado en una ley en sentido formal y material.** Lo cual cumple con la primera condición de improcedencia del juicio de garantías.
  
57. De hecho, el origen de lo previsto en el artículo 28 del Código Procesal Penal en cita es el diverso numeral 107 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, al señalar que: *“La Sala Constitucional y Administrativa será competente para conocer y resolver, en única instancia, de las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el Ministerio Público”.*

58. Asimismo, como puede leerse del artículo 29, cuarto párrafo, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Quintana Roo, el recurso de queja es un medio idóneo que se prevé para el efecto de modificar o revocar la determinación emitida por el Procurador General de Justicia de dicha Entidad Federativa que confirma el no ejercicio de la acción penal. Lo que hace que se cumpla otra más de las condiciones de improcedencia del juicio de amparo que establece la citada fracción XV, del artículo 73 de la Ley de Amparo.
59. En cuanto a que dicho acto del Procurador pueda ser suspendido, es de señalarse que la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en la que se establece la competencia y atribuciones de la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, en su Capítulo X, perteneciente al Título Primero, denominado “Disposiciones Generales”, del artículo 68 al 79<sup>11</sup>, fija lo referente a la suspensión del acto impugnado ante el

---

<sup>11</sup> La Ley establece lo siguiente: “CAPÍTULO X DE LA SUSPENSIÓN

ARTÍCULO 68. La suspensión del acto impugnado se decretará de oficio o a petición de parte. Sólo procederá la suspensión de oficio cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes y actos que de llegar a consumarse hicieran imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos. Esta suspensión se decretará de plano por la Sala, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda.

En los demás casos, la suspensión podrá solicitarla el actor en el escrito de demanda o en cualquier momento, ante la Sala que conozca del asunto hasta en tanto se pronuncie sentencia ejecutoria.

Cuando se otorgue la suspensión, se comunicará sin demora a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.

ARTÍCULO 69. La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, al momento en que se otorgue esta medida cautelar. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio al interés público, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

ARTÍCULO 70. La suspensión podrá concederse con efectos restitutorios siempre que proceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica, cuando se trate de actos que afecten a particulares de escasos recursos económicos, o bien, cuando a criterio de la Sala sea necesario otorgarle estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular.

ARTÍCULO 71. La suspensión podrá ser revocada o modificada por la Sala, en cualquier momento del juicio, previa vista que se conceda a los interesados en un plazo de tres días, si varían las condiciones en las cuales se otorgó.

ARTÍCULO 72. Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro concepto que de conformidad con las leyes sea considerado crédito fiscal, la Sala podrá conceder la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

Cuando a juicio del Magistrado de la Sala fuere necesario garantizar el interés fiscal, la suspensión del acto reclamado se concederá una vez que éste se encuentre debidamente garantizado, en

mencionado órgano jurisdiccional, destacando por su importancia, para el caso que nos ocupa, lo previsto en los artículos 68 y 69 en los que se prevé que la suspensión es de oficio o a petición de parte, que la primera procederá cuando se trate de multa excesiva, confiscación de bienes y actos que de llegar a consumarse hicieran imposible restituir al actor en el pleno goce de sus derechos; que la suspensión se decretará de plano por la Sala, en el mismo acuerdo en que se admita la demanda.

60. Asimismo, indica que la suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, al momento en que se

---

cualquiera de las formas que se establecen en las disposiciones fiscales relativas, a menos que la garantía se hubiese constituido de antemano ante la autoridad demandada.

En todo caso, el auto que exija o dispense el otorgamiento de la garantía, no será recurrible.

ARTÍCULO 73. En los casos en que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquella se causaren, si no obtuviere sentencia favorable en el juicio. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos de terceros no estimables en dinero, la Sala fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

La suspensión concedida quedará sin efecto si el tercero otorga, a su vez, garantía bastante para que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban al momento de la violación y para pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al actor, en el caso de que éste obtenga sentencia favorable. Para que surta efecto, la garantía que se establezca al tercero deberá incluir previamente el importe de la que hubiese otorgado el actor.

ARTÍCULO 74. La garantía y contragarantía a que se refiere este artículo se presentarán ante la Sala. La suspensión surtirá efectos una vez que el interesado cumpla con su otorgamiento, en cualquiera de las formas establecidas en las disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 75. El auto que decreta la suspensión deberá notificarse el mismo día en que fue pronunciado a las autoridades demandadas, surtiendo efectos dicha notificación desde la hora en que fue realizada, para su cumplimiento, apercibiéndolas que en caso de desacato, se les aplicarán las sanciones previstas en los Artículos 201 y 202 de esta Ley.

ARTÍCULO 76. El acuerdo en el que se conceda la suspensión del acto impugnado, surtirá sus efectos desde la fecha de su otorgamiento y tendrá vigencia incluso durante la substanciación del recurso de reclamación ante la Sala.

ARTÍCULO 77. El acuerdo en que se niegue la suspensión dejará expedita la facultad de la autoridad demandada para la ejecución del acto impugnado, aún cuando se interponga el recurso de reclamación; pero si la Sala revoca el acuerdo recurrido y concede la suspensión, ésta surtirá sus efectos de manera inmediata.

ARTÍCULO 78. Cuando por la naturaleza del acto impugnado para otorgar la suspensión el Magistrado de la Sala requiera mayores elementos de juicio para decidir, podrá de oficio dar trámite incidental a la solicitud, dando vista a las partes por tres días, ordenando la aportación de las pruebas que requiera, citando a una audiencia dentro de los tres días siguientes en la que resolverá de plano la procedencia del otorgamiento de la suspensión solicitada.

ARTÍCULO 79. Para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión, el interesado deberá solicitarlo dentro de los quince días siguientes al que surta efectos la notificación del auto que declare ejecutoriada la sentencia.

La Sala, dentro de los tres días siguientes, dará vista a las demás partes y citará a una audiencia de pruebas y alegatos que deberá celebrarse dentro de los cinco días siguientes, en la que dictará la resolución que corresponda”.

otorgue esta medida cautelar; que no se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio al interés público, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

61. Como puede advertirse de lo anterior, la ley en cita prevé mecanismos de suspensión del acto, de ahí que se cumple tal requerimiento; esto con independencia de que el no ejercicio de la acción penal pudiera ser o no suspendido de plano, por la propia naturaleza del acto.
62. Finalmente, en cuanto a la excepción a agotar el principio de definitividad que establece el último párrafo de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, al señalar que no se observara esta regla cuando el acto reclamado carezca de fundamentación; debe decirse que no se advierte que el acto consistente en la determinación que confirma el no ejercicio de la acción penal se encuentre en dicho supuesto.
63. Lo expuesto, permite señalar que la observancia del citado presupuesto de procedencia del juicio de amparo exige la exclusión de interpretaciones arbitrarias ambiguas, so pena de generar una amplia gama de excepciones ajenas a las establecidas legalmente y contrarias a la excepcionalidad del medio extraordinario de defensa que representa. Lo anterior, toda vez que el principio de definitividad que rige al juicio de garantías, hace procedente el juicio únicamente respecto de actos definitivos; es decir, que no sean susceptibles de modificación o invalidación alguna por medio de algún recurso ordinario.
64. En este orden de ideas, ante la existencia de un medio de defensa contra la determinación emitida por el Procurador General del Estado

de Quintana Roo, mediante la cual confirma el no ejercicio de la acción penal y sin que este acto se encuentre en la hipótesis de excepción al principio de definitividad, que se establece en la fracción XV, de la Ley de Amparo, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, resulta exigible a la parte quejosa agotar el medio ordinario de defensa –recurso de queja– que en su caso prevé el citado Código de Procedimientos Penales para esa entidad federativa, mismo que rige dicho acto y que tiene como efecto modificarlo, revocarlo a anularlo.

## VII. TESIS QUE RESUELVE LA CONTRADICCIÓN

65. Por las razones expresadas con anterioridad, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la tesis redactada con los siguientes rubro y texto:

**ACCIÓN PENAL. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA SU NO EJERCICIO PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA, EL CUAL DEBE AGOTARSE EN CUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).** En términos de la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente, entre otros supuestos, contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o

nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal, sin que exista obligación de agotar esos recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación. Ahora bien, de los artículos 28 y 29 del Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, se advierte que procede el recurso de queja ante la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad federativa, contra la determinación del Procurador General de Justicia del Estado que confirma el no ejercicio de la acción penal. De ahí que al preverse ese medio de defensa en una ley formal y materialmente, y tener como efecto revocar, modificar o nulificar dicho acto de autoridad, además de no encontrarse en el supuesto de excepción contenido en la citada fracción XV del artículo 73, se impone a la quejosa agotarlo, previo al juicio de amparo, para cumplir con el principio de definitividad que rige su procedencia. Lo anterior es así, en virtud de que la observancia del citado presupuesto de procedencia exige la exclusión de interpretaciones arbitrarias ambiguas, pues de lo contrario se generaría una amplia gama de excepciones ajenas a las establecidas legalmente y contrarias a la excepcionalidad del medio extraordinario de defensa que representa.

66. Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 195 y 197-A, de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 317/2011, se refiere.

**SEGUNDO.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

**TERCERO.** Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 195 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, La votación se dividió de dos partes: mayoría de tres votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz y por unanimidad de cuatro votos en cuanto al fondo, los señores Ministros: José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el señor ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Ministro Presidente de la Sala y el Ministro Ponente, con el Secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA:**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.**

**MINISTRO PONENTE:**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**

**SECRETARIO DE ACUERDOS  
DE LA PRIMERA SALA:**

**LIC. HERIBERTO PÉREZ REYES.**

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

**\* \***

**RRM/megs'tas'.**