

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2021
ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL
PRIMER Y EL DECIMOQUINTO
TRIBUNALES COLEGIADOS EN
MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER
CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL
COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO
DEL SÉPTIMO CIRCUITO**

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIA: ELIZABETH MIRANDA FLORES

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintisiete de octubre de dos mil veintiuno emite la siguiente

S E N T E N C I A

1. Mediante la cual se analizan los autos relativos a la **contradicción de tesis 56/2021**, entre los criterios sustentados por el Primer y el Decimoquinto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.

I. ANTECEDENTES

2. **Denuncia.** Los magistrados integrantes del Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito denunciaron la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el mencionado órgano colegiado al resolver el amparo en revisión 46/2020 y el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito al resolver el amparo en revisión 68/2020, en contra

del criterio sustentado por el Primer y el Decimoquinto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo, ambos del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 42/2020 y el recurso de queja 51/2020, respectivamente.

II. TRÁMITE

3. El Ministro Presidente de este Alto Tribunal registró la denuncia con el número 56/2021. Determinó que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es incompetente para conocer de la denuncia respecto a la contradicción de tesis entre los criterios sostenidos por el tribunal denunciante y el Primer y el Décimo Quinto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al tratarse de órganos colegiados correspondientes a un mismo circuito.
4. En cambio, admitió a trámite la denuncia respecto de los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y el Primer y el Decimoquinto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, respecto de la cual consideró que se surtía la competencia de esta Segunda Sala y turnó el asunto al Ministro José Fernando González Salas para su estudio¹.
5. La Segunda Sala se avocó al conocimiento del asunto², en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno se desechó el proyecto de resolución presentado y se acordó retornar el expediente, por lo que mediante diverso acuerdo, la Presidenta de la Sala ordenó enviar los autos al Ministro Javier Laynez Potisek³.

¹ Acuerdo de veintinueve de marzo de dos mil veintiuno.

² Acuerdo de tres de mayo de dos mil veintiuno.

³ Acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

III. COMPETENCIA Y LEGITIMACIÓN

6. La Segunda 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 en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos Segundo, fracción VII y Tercero, del Acuerdo General 5/2013 expedido por el Pleno de este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece y el artículo Quinto Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente a partir del lunes siete de junio de dos mil veintiuno⁴, toda vez que los criterios contendientes han sido sustentados por tribunales colegiados de distintos circuitos, en materia de trabajo, cuya especialidad corresponde a esta Segunda Sala.

7. Por otro lado, la denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por los magistrados integrantes de uno de los tribunales contendientes.

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

8. La mecánica para analizar la existencia de una contradicción de tesis tiene que abordarse desde la necesidad de unificar criterios jurídicos en el país, pues su objetivo es otorgar seguridad jurídica a los jueces y

⁴ **Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

justiciables. Dado que lo que se pretende es preservar la unidad en la interpretación de las normas jurídicas, este Alto Tribunal ha reconocido que para que exista una contradicción de tesis basta con identificar una discrepancia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron. Sirven de sustento a lo anterior los criterios del Tribunal Pleno de rubro y texto siguientes:

CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan "tesis contradictorias", entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que

CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2021

existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.", al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que "al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes" se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en "diferencias" fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que

debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución⁵.

CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.", sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un

⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, Agosto de 2010, p. 7.

problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan⁶.

⁶ Tesis aislada P. XLVII/2009, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, Julio de 2009, p. 67.

CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEAN ERRÓNEOS, DEBE RESOLVERSE EL FONDO A FIN DE PROTEGER LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe resolver una contradicción de tesis existente entre criterios de Tribunales Colegiados de Circuito aunque sean erróneos o inaplicables, pues el objetivo fundamental de ese procedimiento es terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia producto de la sentencia dictada en ese procedimiento, que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción, evitando que se sigan resolviendo diferente e incorrectamente, lo que permitirá preservar la unidad en la interpretación de las normas del orden jurídico nacional con la fijación de su sentido y alcance en protección de la garantía de seguridad jurídica. Además, esa definición jurídica no sería posible realizarla si se declara improcedente la contradicción suscitada respecto de tesis equivocadas o inaplicables de esos Tribunales, ya que aunque se dejaran sin efecto, si no existiera pronunciamiento por declararse su improcedencia, lejos de garantizar a los gobernados y a los órganos jurisdiccionales del país la solución de otros asuntos de similar naturaleza, se generaría incertidumbre, por lo cual debe emitirse una sentencia que fije el verdadero sentido y alcance de la solución que deba darse al supuesto o problema

CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2021

jurídico examinado por los Tribunales Colegiados de Circuito que originó la oposición de criterios⁷.

9. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y el problema radica en los procesos de interpretación —y no en los resultados— adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes, entonces, como lo ha sostenido el Tribunal Pleno⁸, es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que los órganos jurisdiccionales contendientes, a fin de resolver alguna cuestión litigiosa, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de algún ejercicio interpretativo, con independencia del método utilizado;
- b) Que en tales ejercicios interpretativos 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) Que la situación anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión

⁷ Tesis jurisprudencial P./J. 3/2010, del Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXXI, febrero de 2010, p. 6.

⁸ Cfr. Contradicción de tesis 238/2015, fallada el siete de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

10. Es decir, existe una contradicción de tesis cuando dos órganos jurisdiccionales: (I) hayan realizado ejercicios interpretativos; (II) sobre los mismos problemas jurídicos y en virtud de ellos llegaron a soluciones contrarias, y (III) tal disputa interpretativa puede ser resuelta mediante la formulación de preguntas específicas.
11. Por otro lado, no es obstáculo para que esta Segunda Sala se ocupe de la denuncia sobre el presente asunto, el que alguno de los criterios contendientes no constituya jurisprudencia, pues basta que los órganos jurisdiccionales adopten criterios distintos sobre un mismo punto de derecho. Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia P./J. 27/2001 del Tribunal Pleno de rubro: “**CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES**”⁹, y la tesis aislada P. L/94 de rubro: “**CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS**”¹⁰ del mismo Tribunal Pleno.

⁹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, p. 77, de texto: “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”.

¹⁰ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, núm. 83, noviembre de 1994, p. 35. El texto de la tesis es el siguiente: “Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así”.

12. En atención a lo anterior, a continuación se procederá a analizar si en el caso se acreditan los requisitos para determinar la existencia de una contradicción de tesis.

IV.1. Primer requisito: realización de un ejercicio interpretativo

13. Esta Segunda Sala considera que se acredita el primer requisito, toda vez que los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron su arbitrio judicial al resolver las cuestiones litigiosas que les fueron presentadas. Esto es así, pues como a continuación se evidenciará, realizaron ejercicios interpretativos en las partes considerativas de las sentencias contendientes.

A. Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 51/2020

14. Ese asunto tuvo su origen en los antecedentes siguientes:

a) Una persona que afirmó desempeñar la categoría de Médica Especialista “A” en el ISSSTE, promovió juicio de amparo indirecto contra diversas autoridades de ese Instituto, a los que reclamó la omisión de ejecutar la Guía para la Des-Reconversión de las Unidades Médicas: Nueva Normalidad, emitida por dicho instituto, como consecuencia de la negativa de autorizarle el resguardo domiciliario que solicitó a efecto de proteger su salud, derivado de la pandemia ocasionada por el SARS-CoV2, por encontrarse en una situación de vulnerabilidad.

b) El Juez de Distrito desechó de plano la demanda al considerar que el acto reclamado carece del carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, por lo que consideró se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1 y 5, fracción II, de la Ley de Amparo.

c) Inconforme, la quejosa interpuso recurso de queja, el cual fue declarado fundado por el Tribunal Colegiado.

15. En la parte que interesa, el Tribunal Colegiado consideró:

a) Son fundados los agravios, pues si bien de la demanda de amparo se advierte que la quejosa atribuye diversos actos al ISSSTE en su calidad de patrón, también lo hace en su calidad de ente asegurador, pues indicó que la unidad médica que le corresponde le negó la licencia médica bajo el argumento de que tiene controlada su hipertensión arterial.

b) La Ley del ISSSTE establece que corresponde a dicho Instituto brindar a sus derechohabientes servicios de salud.

c) De acuerdo con la “Guía para la Des-Reconversión de las Unidades Médicas: Nueva Normalidad”, las personas trabajadoras ubicadas en alguno de los supuestos deberán realizar el procedimiento aplicable para la expedición de licencias médicas o dictaminación por invalidez, según sea el caso, con la finalidad de salvaguardar sus derechos laborales.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2021

- d) La Segunda Sala ha sostenido que cuando se atribuye al IMSS la omisión de responder una solicitud en materia de pensiones, el juicio de amparo es procedente a efecto de garantizar la protección efectiva del derecho de petición. Sin embargo, una vez conocida la respuesta, el asegurado deberá acudir a la vía ordinaria laboral en materia de seguridad social.
- e) En el caso, las disposiciones que se consideran violadas se refieren a la protección de la salud y la vida de las personas y no a cuestiones relacionadas con la seguridad social. Además, el Alto Tribunal ha sostenido que el ISSSTE, en la relación administrativa que sostiene con los derechohabientes, actúa con imperio, por lo que debe ser considerado como autoridad para efectos del juicio de amparo.
- f) En ese contexto, debido a que la parte quejosa reclama la protección del derecho a la salud y a la vida, así como la continuación de resguardo mediante el trabajo a distancia, por tratarse de una persona vulnerable, exigiendo la aplicación de normas sanitarias relacionadas con la pandemia que originó el virus SARS-CoV2, es que se está en presencia de actos de autoridad, pues de acuerdo con la afirmación de la promovente existe un acto u omisión por parte del ISSSTE que podría vulnerar el derecho a la salud.
- g) De esa manera, el juicio de amparo indirecto es procedente, ya que el ISSSTE es un organismo descentralizado que está facultado para emitir actos que crean, modifican o extinguen

situaciones jurídicas de manera unilateral u obligatoria, o bien puede incurrir en omisión de actos que, de realizarse, crearían, modificarían o extinguirían situaciones jurídicas.

- h) Al no actualizarse la causa de improcedencia invocada por el Juez de Distrito para desechar la demanda, lo procedente es declarar fundado el recurso de queja, a fin de que se provea lo conducente en cuanto a la demanda promovida, sin que pueda desecharse por el motivo analizado.

B. Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 42/2020.

16. Ese asunto tuvo su origen en los siguientes antecedentes:

- a) Una persona que ocupa el puesto de enfermera en el IMSS, promovió juicio de amparo indirecto en contra de la Jefa de Servicios de Prevención y Promoción de la Salud para los Trabajadores del hospital en el que presta su servicio, a quien reclamó la omisión de autorizar el resguardo domiciliario, no obstante encontrarse en un supuesto de vulnerabilidad.
- b) Seguida la secuela procesal, el juez de Distrito dictó sentencia en la que concedió el amparo a la parte quejosa para el efecto de que se le otorgara la medida preventiva de resguardo domiciliario, siempre que subsista la emergencia sanitaria o cambie el semáforo respectivo y no se suspendan, modifiquen o concluyan las medidas que privilegian el resguardo domiciliario, quedando vinculada la autoridad de abstenerse de iniciar procedimiento administrativo,

CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2021

aunado a que debe continuar cubriendo el pago del sueldo y prestaciones correspondientes.

- c) Inconforme, la autoridad responsable interpuso un recurso de revisión, el cual fue resuelto en el sentido de confirmar la sentencia recurrida.

17. En la parte que interesa, el Tribunal Colegiado consideró:

- a) Son infundados los agravios relativos a que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, en relación con el artículo 5º, ambos de la Ley de Amparo.
- b) La omisión reclamada a la responsable reúne las características propias de un acto de autoridad, al no aplicar en beneficio de la quejosa el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil veinte relativo al Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), así como la negativa de concederle resguardo domiciliario a pesar de que pertenece a un grupo vulnerable, que afecta su derecho humano a la salud, tutelado en el artículo 4º, párrafo cuarto, de la Constitución Federal.

C. Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito al resolver el amparo en revisión 68/2020.

18. Ese asunto tuvo su origen en los siguientes antecedentes:

- a) Una enfermera adscrita a la Unidad Médica de alta Especialidad del IMSS, promovió juicio de amparo indirecto contra el Subdelegado del IMSS en Veracruz, así como en contra de otros funcionarios del mencionado Instituto, a quienes reclamó la negativa de otorgarle resguardo domiciliario con motivo de la contingencia sanitaria derivada del virus SARS-CoV2, no obstante ser persona vulnerable por padecer una enfermedad renal crónica e hipertensión arterial sistémica.
 - b) El Juez de Distrito admitió a trámite la demanda de amparo y seguido el procedimiento dictó sentencia en la que sobreseyó al considerar que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1º, fracción I, y 5º, fracción II, aplicado en sentido contrario, ambos de la Ley de Amparo.
 - c) Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión, el cual fue resuelto en el sentido de confirmar la sentencia recurrida.
19. En la parte que interesa, el Tribunal Colegiado consideró:
- a) En la jurisprudencia 2a/J.164/2011, la Segunda Sala ha sostenido que para estimar que se actualiza la existencia de un acto de autoridad es necesaria la existencia de un órgano del Estado que establezca una relación de supra a subordinación con un particular; que esa relación tenga nacimiento en la ley; que dote al órgano del Estado de una facultad administrativa cuyo ejercicio sea irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad, que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de

CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2021

los cuáles cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del particular; y, que para emitir esos actos no sea necesario acudir a los órganos judiciales ni precise el consenso de la voluntad del afectado.

- b) En cambio, las relaciones de coordinación son entabladas entre particulares en materia de derecho civil, mercantil o laboral, cuyas controversias deben ser dirimidas ante un tribunal, mientras que las de subordinación se dan entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación los derechos humanos contenidos en la Constitución.
- c) Conforme a lo expuesto se concluye que la relación establecida entre la quejosa y las autoridades señaladas como responsables en el juicio de amparo indirecto es de coordinación, la cual está regulada por el derecho laboral, pues el acto reclamado consiste en la negativa de otorgarle resguardo domiciliario ante la contingencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, lo que se traduce en el cumplimiento de una prestación de trabajo que por regla general no es reclamable en la vía constitucional.
- d) En ese contexto, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 62, fracción XXIII, en relación con los artículos 1º, fracción I, y 5º, fracción II, aplicado en sentido contrario, todos de la Ley de Amparo.

e) Sin que asista razón a la recurrente en lo relativo a que el juicio de amparo no se analizó que en el contexto sanitario del país, pues no era factible que la quejosa promoviera demanda ante la autoridad laboral, ya que no se habrían llevado a cabo las audiencias, pues con independencia de ello destaca que lo reclamado deriva de una relación laboral, condición ante la que no es posible variar la naturaleza de la relación entre las partes, aunado a que ya fueron reactivadas las actividades de las autoridades ordinarias.

IV.2. Segundo requisito: punto de toque y diferendo en los criterios interpretativos

20. Esta Segunda Sala considera que el segundo requisito no queda cumplido únicamente en relación con el criterio sustentado por el Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Sin embargo, sí se cumple respecto de los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.
21. Lo anterior, porque el Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito analizó un recurso de queja derivado de un juicio de amparo en el que la quejosa reclamó diversos actos en contra del ISSSTE, a quien atribuyó no solo la calidad de patrón, sino también la de ente asegurador, pues indicó que la unidad médica que le corresponde le negó la licencia médica, en el contexto de la pandemia generada por el SARS-CoV2, bajo el argumento de que tiene controlada su hipertensión arterial.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2021

22. En ese sentido, el Tribunal Colegiado llegó a la conclusión de que la relación entre las partes era entre el ente asegurador y la asegurada de ahí que la negativa de otorgar una licencia médica a la quejosa tiene el carácter de acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, en tanto que el ISSSTE está obligado a brindar a los derechohabientes los servicios de seguridad social, entre ellos, el de salud.
23. En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, respectivamente, emitieron ejecutoria en un recurso de revisión, derivado de un juicio de amparo en el que se reclamó del IMSS, en su calidad de patrón, la negativa de autorizar el resguardo domiciliario, como medida preventiva para evitar el contagio del virus SARS-CoV2, no obstante que la quejosa se encuentra en una situación de vulnerabilidad.
24. El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, se pronunció en el sentido de que en el contexto de la pandemia generada por el virus que provoca la enfermedad COVID-19, la negativa del IMSS, en su calidad de empleador, de conceder el resguardo domiciliario a una persona trabajadora de dicha institución es un acto de autoridad, ya que implica que el patrón equiparado no aplicó en favor de la parte trabajadora el *“ACUERDO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).”* publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil veinte.

25. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito resolvió que la relación que existe entre la trabajadora quejosa y el IMSS es de coordinación, la cual está regulada por el derecho laboral. Por tanto, concluyó que el acto reclamado fue emitido por la responsable en su calidad de patrón equiparado pues la pretensión de la parte quejosa era que se le otorgara permiso para ausentarse de sus labores, por lo que es improcedente el juicio de amparo.
26. Si bien podría considerarse que los mencionados órganos colegiados analizaron un mismo problema jurídico, consistente en determinar si la negativa para ausentarse de las labores, como medida de resguardo para evitar el contagio del SARS-CoV2, constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, lo cierto es que el Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito no partió de hechos similares a los que analizaron el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.
27. Ello, en virtud de que el Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito sustentó su criterio en el hecho de que la demanda de amparo fue promovida contra el ISSSTE no sólo en su carácter de patrón, sino como ente asegurador, al haber negado la licencia médica para ausentarse de sus labores.
28. En cambio, en los juicios de amparo que dieron origen al recurso de revisión del que conocieron el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, se atribuyó al IMSS, en su calidad de

CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2021

patrón, la negativa de autorizar resguardo domiciliario como medida de prevención de contagio del virus SARS-CoV2.

29. De acuerdo a lo anterior, no se configura la contradicción de tesis denunciada únicamente en relación con el criterio sustentado por el Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, atendiendo a que fueron las particularidades del caso sometido a su estudio, las que influyeron en el criterio que adoptó, pues analizó el acto reclamado en un contexto en el que la quejosa no solo se ostentó como trabajadora del ISSSTE, sino también como asegurada.
30. En cambio, sí se actualiza la contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, debido a que las consideraciones de los órganos contendientes contienen conclusiones distintas entre sí, respecto de un mismo problema jurídico.
31. Lo anterior, porque como ya se comentó, ambos tribunales analizaron un recurso de revisión derivado de un juicio de amparo en el que se señaló como autoridad responsable al IMSS, al que en calidad de patrón se le atribuyó la negativa de resguardo domiciliario en el contexto de la contingencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, no obstante que la quejosa se encuentra en una situación de vulnerabilidad.
32. En ese sentido, la discrepancia entre las posturas sustentadas por los Tribunales Colegiados consiste en determinar si la negativa de autorizar al trabajador de instituciones de salud pública, el resguardo domiciliario

como medida preventiva de contagio del virus SARS-CoV2, constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

IV.3. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción

33. Es posible concluir que los criterios de los Tribunales contendientes reflejan una discrepancia relacionada con la negativa de autorizar el resguardo domiciliario como medida preventiva de contagio del virus SARS-CoV2, al encontrarse la quejosa en una situación de vulnerabilidad: es decir, si constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo indirecto.
34. En virtud de lo anterior, la pregunta a responder para solucionar la presente contradicción es: **¿La negativa de autorizar al trabajador de instituciones de salud pública, el resguardo domiciliario como medida preventiva de contagio del virus SARS-CoV2, por encontrarse el quejoso en una situación de vulnerabilidad constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo?**

V. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

35. A efecto de analizar el punto de contradicción, es necesario tomar en cuenta que los artículos 1, fracción I, y 5, fracción II, de la Ley de Amparo establecen:

Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

- I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías

otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

[...]

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

36. Conforme a los preceptos legales transcritos, se entiende por autoridad responsable la que dicta, ordena ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.
37. Además, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esa fracción y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

38. En relación con el concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo, es oportuno precisar que esta Segunda Sala ha establecido que las características que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes:

- La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular.
- Que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad.
- Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y,
- Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

39. Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011¹¹, de rubro y texto siguientes:

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.—Las notas que distinguen a una autoridad para efectos del juicio de amparo son las siguientes: a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tenga su nacimiento en la ley,

¹¹ Registro digital: 161133, Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Materias(s): Común, Tesis: 2a./J. 164/2011, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Septiembre de 2011, página 1089, Tipo: Jurisprudencia.

lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad; c) Que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y, d) Que para emitir esos actos no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado."

40. De esta manera, a efecto de analizar si la negativa de autorizar el resguardo domiciliario derivado de la pandemia generada por el SARS-CoV2, en la situación de que la quejosa argumenta encontrarse en un estado de vulnerabilidad, constituye o no un acto de autoridad, es importante definir cuál es la naturaleza del acto reclamado.
41. Para ello, es importante tener en cuenta que los artículos 132, fracción XIX Bis y 512-D Ter de la Ley Federal del Trabajo, establecen:

“Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:

[...]

XIX BIS. Cumplir con las disposiciones que en caso de emergencia sanitaria fije la autoridad competente, así como proporcionar a sus trabajadores los elementos que señale dicha autoridad, para prevenir enfermedades en caso de declaratoria de contingencia sanitaria.”

“Artículo 512-D Ter. En el caso de que las autoridades sanitarias competentes hubieren determinado la suspensión de labores con motivo de una declaratoria de contingencia sanitaria, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ordenará

medidas necesarias para evitar afectaciones a la salud de los trabajadores, sin perjuicio de la imposición de las sanciones que correspondan y del ejercicio de las facultades de otras autoridades.”

42. De conformidad con los citados preceptos, legales, es obligación de los patrones cumplir con las disposiciones que en caso de emergencia sanitaria fije la autoridad competente, así como proporcionar los elementos que señale dicha autoridad a efecto de prevenir enfermedades. Además, en el caso de que se determine la suspensión de labores, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ordenará las medidas necesarias para evitar afectaciones a la salud de los trabajadores
43. En el caso de la emergencia sanitaria derivada del SARS-CoV2, conviene contextualizar que el once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud emitió declaratoria de pandemia.
44. Como consecuencia, el veintitrés de marzo de dos mil veinte, el Consejo de Salubridad General publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *“Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia”*.
45. El veinticuatro de marzo de dos mil veinte se publicó en el referido medio de difusión oficial el *“Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de*

CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2021

riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”, mediante el cual el Secretario de Salud instruyó a los sectores público, privado y social, entre otras, las prácticas ¹²

siguientes:

a. Evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos, a los adultos mayores de 65 años o más

¹² **ARTÍCULO SEGUNDO.-** Las medidas preventivas que los sectores público, privado y social deberán poner en práctica son las siguientes:

- a) Evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos, a los adultos mayores de 65 años o más y grupos de personas con riesgo a desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa de ella, quienes en todo momento, en su caso, y a manera de permiso con goce de sueldo, gozarán de su salario y demás prestaciones establecidas en la normatividad vigente indicada en el inciso c) del presente artículo. Estos grupos incluyen mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, menores de 5 años, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas no transmisibles (personas con hipertensión arterial, pulmonar, insuficiencia renal, lupus, cáncer, *diabetes mellitus*, obesidad, insuficiencia hepática o metabólica, enfermedad cardíaca), o con algún padecimiento o tratamiento farmacológico que les genere supresión del sistema inmunológico;
- b) Suspender temporalmente las actividades escolares en todos los niveles, hasta el 17 de abril del 2020, conforme a lo establecido por la Secretaría de Educación Pública;
- c) Suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo y hasta el 19 de abril del 2020.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las organizaciones de los sectores social y privado, deberán instrumentar planes que garanticen la continuidad de operaciones para el cumplimiento de sus funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de los riesgos para salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras, en particular los señalados en el inciso a) del presente artículo, y de los usuarios de sus servicios.

En el sector público, los Titulares de la Áreas de Administración y Finanzas u homólogos o bien las autoridades competentes en la institución de que se trate, determinarán las funciones esenciales a cargo de cada institución, cuya continuidad deberá garantizarse conforme al párrafo anterior.

En el sector privado continuarán laborando las empresas, negocios, establecimientos mercantiles y todos aquéllos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, de manera enunciativa, hospitales, clínicas, farmacias, laboratorios, servicios médicos, financieros, telecomunicaciones, y medios de información, servicios hoteleros y de restaurantes, gasolineras, mercados, supermercados, misceláneas, servicios de transportes y distribución de gas, siempre y cuando no correspondan a espacios cerrados con aglomeraciones. Las relaciones laborales se mantendrán y aplicarán conforme a los contratos individuales, colectivos, contratos ley o Condiciones Generales de Trabajo que correspondan, durante el plazo al que se refiere el presente Acuerdo y al amparo de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Todo lo anterior, con estricto respeto a los derechos laborales de las y los trabajadores, en los sectores público, social y privado;

- d) Suspender temporalmente y hasta nuevo aviso de la autoridad sanitaria, los eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de 100 personas;
- e) Cumplir las medidas básicas de higiene consistentes en lavado frecuente de manos, estornudar o toser cubriendo boca y nariz con un pañuelo desechable o con el antebrazo; saludar aplicando las recomendaciones de sana distancia (evitar saludar de beso, de mano o abrazo) y recuperación efectiva para las personas que presenten síntomas de SARS-CoV2 (COVID-19) (evitar contacto con otras personas, desplazamientos en espacios públicos y mantener la sana distancia, durante los 15 días posteriores al inicio de los síntomas), y
- f) Las demás que en su momento se determinen necesarias por la Secretaría de Salud, mismas que se harán del conocimiento de la población en general, a través del titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud.

y grupos de personas con riesgo a desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa de ella, **quienes en todo momento, en su caso, y a manera de permiso con goce de sueldo, gozarán de su salario y demás prestaciones establecidas en la normatividad vigente.**

b. Suspenden actividades escolares, así como aquellas que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas, garantizando la continuación de las funciones esenciales.

c. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las organizaciones del sector privado y social, deberán instrumentar planes que garanticen la continuidad de operaciones para el cumplimiento de las funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de riesgos para la salud que implica el virus SARS-CoV2 y **garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras.**

d) En el sector privado continuarán laborando empresas, negocios y establecimientos necesarios para hacer frente a la contingencia.

e) Las relaciones laborales se mantendrán y aplicarán conforme a los contratos individuales, colectivos, contratos ley o Condiciones Generales de Trabajo que correspondan, durante el plazo al que se refiere el presente Acuerdo y al amparo de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2021

f) Todo lo anterior, con estricto respeto a los **derechos laborales** de los trabajadores, en los sectores público, social y privado;

46. El treinta de marzo de dos mil veinte, el Consejo de Salubridad General publicó en el Diario Oficial de la Federación el *“Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19),”* señalando que la Secretaría de Salud determinaría todas las acciones necesarias para atender la emergencia sanitaria.
47. El treinta y uno de marzo siguiente, fue publicado el *“Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS CoV2”,* en el que se ordenó la suspensión inmediata de todas las actividades no esenciales y se definieron como esenciales, entre otros, los servicios de salud, seguridad pública y sectores fundamentales de la economía. Además, se determinó que el **“resguardo domiciliario corresponsable se aplica de manera estricta a toda persona mayor de 60 años de edad, estado de embarazo o puerperio inmediato, o con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes mellitus, enfermedad cardíaca o pulmonar crónicas, inmunosupresión (adquirida o provocada), insuficiencia renal o hepática, independientemente de si su actividad laboral se considera esencial. El personal esencial de interés público podrá, de manera voluntaria, presentarse a laborar;..”**
48. El catorce de mayo de dos mil veinte, se publicó el *“Acuerdo por el que se establece una **estrategia para la reapertura de las actividades** sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo*

por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidémico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa así como establecer las acciones extraordinarias” mediante las cuales se determinó la estrategia para la apertura consistente en tres etapas, señalando mediante colores las actividades laborales, educativas y el uso de espacio público.

49. El veintinueve de mayo de dos mil veinte, el Secretario de Salud, conjuntamente con los titulares de las Secretarías de Economía, del Trabajo y Previsión Social, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social, publicaron el *“Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Técnicos para la Reapertura de las actividades económicas”*, implementado con el objeto de lograr un **retorno o la continuidad de las actividades laborales seguro, escalonado y responsable**, estableciendo como principios rectores, los siguientes:

- a) Privilegiar la salud y la vida: que busca que las **personas trabajadoras** se protejan y cuiden de sí mismas y de sus familiares, así como **mejorar la seguridad y la salud en el entorno laboral**.
- b) Solidaridad y no discriminación: **Solidaridad con personas empleadoras y trabajadoras**, sin distinción alguna, debiendo **apoyar a las personas trabajadoras** que tienen a su cargo menores cuyas escuelas están cerradas o el cuidado de personas adultas mayores o con enfermedades crónicas.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2021

c) Economía moral y eficiencia productiva: **el regreso a las actividades laborales** debe darse en el marco de una nueva **cultura de seguridad y salud en el trabajo**.

d) Responsabilidad compartida: la efectividad de las medidas es tarea de todos.

50. De esta manera, se categorizaron los centros de trabajo de acuerdo al tipo de actividad que realizan, al riesgo epidemiológico en el que se encuentran, el tamaño del centro de trabajo y las características internas y se establecieron las estrategias generales de promoción de **la salud y seguridad sanitaria en el entorno laboral**.

51. El treinta y uno de julio de dos mil veinte, la Secretaría de la Función Pública publicó el "*Acuerdo por el que se establecen los criterios aplicables para la administración de los recursos humanos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para mitigar la propagación del coronavirus COVID-19*", en el que se **autorizó** a los servidores públicos, la posibilidad de desarrollar **trabajo en casa**, en los casos en que su desempeño sea posible, disposición que se determinó **obligatoria para las personas calificadas en estado de vulnerabilidad**, quedando exceptuadas de la aplicación de dicho acuerdo, las secretarías de Salud, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, la Guardia Nacional, personal del Servicio Exterior Mexicano, así como el IMSS, ISSSTE, los Institutos Nacionales de Salud y Alta Especialidad y demás instituciones relacionadas con los servicios de salud, protección civil, además de las

que se determinen como esenciales y que deban prestarse de manera presencial.

52. El ocho de diciembre de dos mil veinte se publicó la política nacional de vacunación que incluye cinco etapas que atienden a la priorización de la población, enfocada en la edad de las personas.
53. El veintisiete de julio de dos mil veintiuno, la Secretaría de Salud emitió el *“ACUERDO por el que se da a conocer el medio de difusión de la nueva metodología del semáforo por regiones para evaluar el riesgo epidemiológico que representa la enfermedad grave de atención prioritaria COVID-19”*, el cual prevé, entre otros aspectos que las **personas a quienes se haya administrado un esquema de vacunación contra el virus SARS-CoV2 y habiendo transcurrido dos semanas posteriores a la aplicación de la última dosis, no serán consideradas dentro de la población en situación de vulnerabilidad para contraer dicha enfermedad grave de atención prioritaria.**
54. El treinta de julio de dos mil veintiuno, la Secretaría de la Función Pública publicó el *“Acuerdo por el que se determinan los criterios para la administración de los recursos humanos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de reducir el riesgo de contagio y dispersión del coronavirus SARS-CoV2”*, en el que se determinó el **regreso a labores en instalaciones físicas** de los servidores públicos que concluyeron su proceso de inmunización. Además, considera viable continuar con el esquema de trabajo, cuando la naturaleza de sus funciones así lo permita a las personas servidoras públicas que estén en lista de espera para concluir su proceso de

inmunización, así como aquellas consideradas como personas vulnerables.

55. Quedaron exceptuadas de dicho acuerdo las secretarías de Salud, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, la Guardia Nacional, personal del Servicio Exterior Mexicano, instituciones de protección civil y demás que se determinen como esenciales y que deban prestarse de manera presencial. En el caso del **IMSS, ISSSTE, los Institutos Nacionales de Salud y Alta Especialidad e instituciones relacionadas con los servicios de salud**, quedaron facultados para aplicar el acuerdo, sin alterar el cumplimiento de sus funciones institucionales y la prestación de servicios de salud, en **congruencia con sus disposiciones en materia de administración de recursos humanos**.

56. Lo anterior permite concluir que los acuerdos emitidos durante la contingencia sanitaria derivada del SARS-CoV2, tienen una naturaleza formalmente administrativa, en tanto que fueron expedidos por diversas autoridades de esa naturaleza, entre otros, los titulares de las Secretarías de Salud, de la Función Pública y del Trabajo y Previsión Social.

57. No obstante, los aspectos relativos a la forma en que el sector público, privado y social deben adaptar su funcionamiento, horarios y las condiciones en que los trabajadores deben continuar desarrollando sus labores, a efecto de prevenir, mitigar y controlar el contagio del mencionado virus, incluyendo las medidas de resguardo domiciliario a través del trabajo en casa, enfocado en las personas consideradas como vulnerables, tienen una naturaleza materialmente laboral.

58. Lo anterior, en tanto que es claro que los acuerdos y lineamientos emitidos por la autoridad sanitaria ubican a los sectores público, social y privado como destinatarios primigenios de esa normatividad y, el hecho de que les corresponda su aplicación, no los equipara a autoridades para efectos del juicio de amparo.
59. En efecto, el hecho de que los patrones tengan que aplicar o ejecutar las disposiciones administrativas dictadas por las autoridades sanitarias, -lo que sucede además con cualquier disposición laboral legal o administrativa- no los coloca per se en un plano de supra-subordinación respecto de sus trabajadores. La normatividad referida no los dotó de una potestad administrativa, que les autorice o faculte para crear, modificar o extinguir derechos u obligaciones.
60. Si bien se aprecia que los mencionados acuerdos contemplan como obligación de los patrones la implementación del resguardo domiciliario a través del trabajo en casa, como medida de protección frente al SARS-CoV2, conservando la totalidad de las prerrogativas laborales que los trabajadores vienen disfrutando, fueron emitidos por autoridades de carácter administrativo, lo cierto es que dichas normas se encuentran orientadas a salvaguardar derechos y prerrogativas de naturaleza laboral, entre las que se encuentra la salud, así como la seguridad e higiene en el empleo.
61. Conclusión que se sostiene en la medida que el artículo 123, apartado A, fracción XV¹³, de la Constitución, establece la obligación del patrón

¹³ **Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2021

de cumplir con las normas sobre higiene y seguridad en el centro de trabajo, así como el deber de organizar el establecimiento de manera que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores. Obligación que se encuentra estrechamente vinculada con el concepto de trabajo digno o decente, definido en el artículo 2¹⁴ de la Ley Federal del Trabajo y, sobre todo, con lo dispuesto en los artículos 132, fracción XIX Bis y 512-D TER de la propia ley transcritos en párrafos precedentes.

62. Lo anterior, aunado a que el artículo 3 del Convenio 155 sobre la seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, emitido por la Organización Internacional del Trabajo¹⁵, establece que la salud, en relación con el trabajo, abarca no solamente la ausencia de afecciones o de enfermedades, sino también de elementos físicos y mentales que afecten la salud y están directamente relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo.

Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:
[...]

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre **higiene y seguridad** en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que **resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores**, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;[...]

¹⁴ **Artículo 2o.-** [...]

Se entiende por **trabajo digno o decente** aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con **condiciones óptimas de seguridad e higiene** para prevenir riesgos de trabajo.

¹⁵ Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, 1981. Ratificado por el Estado Mexicano el uno de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro.

63. En ese sentido, la Recomendación 164 sobre seguridad y salud de los trabajadores, emitida por la OIT, señala que los Estados están obligados a implementar una política con el objeto de prevenir los accidentes y los daños para la salud originados con motivo del trabajo, así como la adopción de planes de acción en caso de emergencia.¹⁶
64. Similares consideraciones fueron sustentadas por esta Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 127/2021, en la que se concluyó que las medidas implementadas para mitigar y controlar los riesgos para la salud originados por el virus SARS-CoV2 tienen naturaleza laboral, cuando su aplicación está dirigida a garantizar la seguridad y salud de las y los trabajadores en sus centros de trabajo.¹⁷
65. En esas circunstancias, esta Segunda Sala concluye que el acto reclamado que se atribuye al patrón, consistente en la negativa de autorizar el resguardo domiciliario en el contexto de la pandemia originada por el virus SARS-CoV2, en los casos en que el quejoso argumenta tratarse de un trabajador ubicado en una situación de vulnerabilidad, tiene naturaleza laboral, en virtud de que la medida solicitada se encuentra orientada a tutelar el desempeño del trabajo en un entorno de salud, seguridad e higiene y en el marco del derecho al trabajo digno y decente.

¹⁶ Recomendación 164 sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981. Emitida por la Organización Internacional del Trabajo.

¹⁷ **“COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA NEGATIVA DE APLICAR A FAVOR DE UNA PERSONA TRABAJADORA, LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS PARA MITIGAR Y CONTROLAR LOS RIESGOS PARA LA SALUD ORIGINADOS POR EL VIRUS SARS-CoV2 EN LOS CENTROS DE TRABAJO. CORRESPONDE A UN JUZGADO DE DISTRITO EN MATERIA DE TRABAJO”** [Registro digital: 2022187, Instancia: Segunda Sala, Décima Época, Materias(s): Común, Laboral, Tesis: 2a./J. 42/2020 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 79, Octubre de 2020, Tomo I, página 588, Tipo: Jurisprudencia].

CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2021

66. Ello, ya que de acuerdo con lo anteriormente relatado, el permiso para que una persona trabajadora obtenga el resguardo domiciliario con el objeto de dejar de acudir a su centro de trabajo como medida preventiva de contagio del virus SARS-CoV2, constituye un acto generado a partir del vínculo jurídico que existe entre un empleador-trabajador, es decir, se ubica dentro de una relación de coordinación, de modo que el patrón no actúa con facultades de imperio sino como sujeto dentro de una relación de trabajo.
67. No es obstáculo para llegar a la conclusión anterior, el contenido del artículo 5°, fracción II, de la Ley de Amparo, en la parte que autoriza la posibilidad de que los particulares puedan tener el carácter de autoridad cuando afecten derechos de manera unilateral y obligatoria como consecuencia de las funciones determinadas por una norma general.
68. Lo anterior, porque si bien los diversos acuerdos y lineamientos que obligan o facultan a las dependencias públicas y empleadores a autorizar el resguardo domiciliario y el trabajo a distancia como medida de prevención de contagio del virus SARS-CoV2, en favor de las personas ubicadas en un grupo de riesgo, fueron emitidos por autoridades administrativas, lo cierto es que su cumplimiento se ubica en el marco de una relación de trabajo y son exigibles a la parte patronal en términos de los artículos 132, fracción XIX Bis y 512-D Ter de la Ley Federal del Trabajo, transcritos con antelación.
69. En atención a las relatadas consideraciones, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO TIENE ESE CARÁCTER LA NEGATIVA DEL EMPLEADOR A AUTORIZAR EL RESGUARDO DOMICILIARIO EN FAVOR DEL TRABAJADOR DE INSTITUCIONES DE SALUD PÚBLICA, COMO MEDIDA PREVENTIVA DE CONTAGIO DEL VIRUS SARS-CoV2.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si el acto reclamado consistente en la negativa del empleador a autorizar el resguardo domiciliario como medida preventiva para evitar el contagio del virus SARS-CoV2, constituye o no un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la negativa del empleador a autorizar el resguardo domiciliario como medida preventiva para evitar el contagio del virus SARS-CoV2, en los casos en que el quejoso argumenta tratarse de un trabajador de una institución de salud pública, ubicado en una situación de vulnerabilidad, no constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Justificación: Si bien es cierto que la mencionada medida de resguardo constituye una de las prácticas que el Gobierno Federal instrumentó, dirigidas a los sectores público, social y privado a efecto de prevenir, mitigar y controlar el contagio derivado del virus SARS-CoV2, su naturaleza es laboral, en virtud de que se encuentra orientada a garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en sus centros de trabajo. Por tanto, la negativa del empleador a autorizar el resguardo domiciliario, como medida de prevención de contagio, carece del carácter de acto de autoridad en los términos previstos por los artículos

CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2021

1o., fracción I, y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, en virtud de que constituye un acto generado a partir del vínculo jurídico que existe entre el empleador y el trabajador, es decir, se ubica dentro de una relación de coordinación, de modo que el patrón no actúa con facultades de imperio, sino como sujeto dentro de una relación de trabajo, por lo que su cumplimiento es exigible en los términos de la legislación laboral correspondiente.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO. Es inexistente la contradicción de criterios, en relación con el criterio sustentado por el Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en el recurso de queja 51/2020.

SEGUNDO. Sí existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito al resolver el amparo en revisión 42/2020 y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito al resolver el amparo en revisión 68/2020.

TERCERO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, en los términos precisados en la presente resolución.

CUARTO. Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2021

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek (ponente). Votó en contra la Ministra Presidenta Yasmín Esquivel Mossa y formulará voto particular.

Firman la Ministra Presidenta de la Segunda Sala y el Ministro Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTA DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

PONENTE

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIA DE ACUERDOS

CLAUDIA MENDOZA POLANCO

La Secretaria de Acuerdos **CERTIFICA** que esta hoja corresponde a la ejecutoria dictada en el expediente relativo a la **Contradicción de tesis 56/2021** fallado en la sesión ordinaria de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el **veintisiete de octubre del dos mil veintiuno. DOY FE.**

LJRL