

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021
SUSCITADA ENTRE EL PRIMER
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO
Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO
EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO
CIRCUITO**

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
SECRETARIO: JESÚS ROJAS IBÁÑEZ
SECRETARIA AUXILIAR: GABRIELA PONCE BÁEZ**

Tema de la posible contradicción de tesis: verificar si es existente la contradicción de tesis y, en su caso, determinar si los notarios públicos tienen el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo cuando no hacen entrega de una escritura pública.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
	ANTECEDENTES DE LA DENUNCIA	Denuncia de la contradicción y trámite de la denuncia.	1-5
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	5
II.	LEGITIMACIÓN	La parte denunciante cuenta con legitimación.	5
III.	CRITERIOS DE LOS TRIBUNALES CONTENDIENTES	Se reseñan los criterios de los órganos colegiados que fueron denunciados en la presente contradicción de tesis.	5-18
IV.	EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS	La contradicción de tesis es existente.	18-21
V.	CRITERIO QUE DEBE PREVALECCER	Los notarios públicos no deben ser considerados como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo cuando no entregan una escritura pública a los particulares que lo contrataron, ya que el fedatario únicamente da fe de la situación jurídica generada a partir de los actos jurídicos que celebran los contratantes; no emite unilateralmente resoluciones que creen, modifiquen, transmitan o extingan derechos y obligaciones; y tampoco	22-33

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

		establece nuevas situaciones jurídicas, por lo que estos actos no podrían considerarse como actos de autoridad para efectos de establecidos en el artículo 5, fracción II, de la Ley de Amparo.	
VII.	DECISIÓN	<p>Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 215, 216, segundo párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro siguiente:</p> <p>NOTARIOS PÚBLICOS. NO TIENEN CARÁCTER DE AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE LES RECLAME LA OMISIÓN DE ENTREGAR UNA ESCRITURA PÚBLICA.</p>	34-35
	RESOLUTIVOS	<p>PRIMERO. Sí existe la contradicción de tesis denunciada.</p> <p>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.</p> <p>TERCERO. Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.</p>	35

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021
SUSCITADA ENTRE EL PRIMER TRIBUNAL
COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL SEXTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL
SEGUNDO CIRCUITO**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIO: JESÚS ROJAS IBÁÑEZ

SECRETARIA AUXILIAR: GABRIELA PONCE BÁEZ

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinte de marzo de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 24/2021, suscitada entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, por un lado, y el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, por el otro.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en verificar si existe la contradicción de tesis y, en su caso, determinar si los Notarios Públicos tienen el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo cuando no hacen la entrega de una escritura pública.

I. ANTECEDENTES DE LA DENUNCIA

- 1. Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito recibido electrónicamente el doce de febrero de dos mil veintiuno, *****, autorizado en términos amplios por la quejosa ***** dentro del juicio de amparo ***** y recurrente en el amparo en revisión ***** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, denunció la posible

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

contradicción de tesis entre el criterio sustentado por ese Tribunal Colegiado, por un lado, y el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, por el otro.

2. La denuncia atendió a que en el recurso de revisión en el que la denunciante fue la recurrente (cuya resolución se emitió el veinte de enero de dos mil veintiuno), se resolvió que es autoridad para efectos del amparo, el ente del Estado de hecho o de derecho que en una relación jurídica de subordinación emite actos unilaterales a través de los cuales impone su voluntad en forma directa y unilateral, por la que crea, modifica o extingue, por sí o ante sí situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin requerir para ello de acudir a los órganos judiciales, ni del consenso de la voluntad del afectado, consecuentemente los notarios públicos no tienen el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo cuando se les reclama la tramitación de una escritura protocolizada, como es la inscripción y los avisos preventivos en el Registro Público de la Propiedad, así como la entrega del testimonio correspondiente, los cuales no implican la realización de actos equivalentes a los de una autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que se trata de actos administrativos para dar seguimiento a la formalidad del instrumento notarial ante terceros, razón por la cual no impone disposiciones normativas ni modifica alguna situación jurídica de manera unilateral ni afecta la esfera legal de las partes.
3. Mientras que, en lo sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión ******, se resolvió que, el notario público es un organismo descentralizado por colaboración. Que, de la regulación integral de la Ley del Notariado, se advierte que el particular primero debe tener el carácter de aspirante a la función notarial, luego obtener el nombramiento de notario y colegiarse obligatoriamente para realizar sus funciones, además, entre otros requisitos, debe rendir protesta de ley, otorgar depósito en efectivo ante el colegio, proveerse a su costa del protocolo y sello de autorizar y su firma. Esto último es muy importante, porque la unilateralidad del acto del

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

notario se manifiesta, precisamente, cuando coloca su sello y firma autorizando o no, con la razón de "no pasó", en las actas y escrituras correspondientes de su protocolo, y que significa la aprobación por el notario del acto o hecho jurídico pasado ante su fe, lo que es independiente de la relación de coordinación por la que los particulares solicitan su actuación, en virtud de que el autorizar o no un instrumento notarial, es un acto de supra a subordinación, de carácter obligatorio y sustentado en una norma general, como la Ley del Notariado y que puede crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas en beneficio o perjuicio de los gobernados.

4. Además, que el acto impugnado es equivalente a un acto de autoridad, porque si bien el notario, en un principio es contratado por el particular para dar fe de un acto o hecho jurídico, lo cierto es que su actuación central es autorizar o no, con su sello y firma, el instrumento notarial respectivo, para lo cual no incide en la voluntad del particular, pues no obstante que el notario fue contratado, puede no autorizar la escritura o el acta correspondiente y, desde esa óptica, está actuando frente al particular en un plano de supra a subordinación, dado que este último tiene que acatar la decisión unilateral del notario, de autorizar o no el instrumento, lo que lleva a cabo con apoyo en una normativa general (Ley del Notariado y legislación aplicable al caso concreto), por sí y ante sí, sin necesidad de que alguna autoridad homologue su determinación, con un efecto de imperium, porque su decisión está investida de fe pública y con la consecuencia de que esa autorización de la escritura o del acta, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a favor o en detrimento de un particular.
5. Estas notas distintivas se actualizan, en la especie, porque el notario autorizó la escritura y, la consecuencia jurídica era inscribirla en el Instituto de la Función Registral y entregar al comprador el testimonio correspondiente, pero si no lo hace, es una omisión equivalente a un acto de autoridad y, por ende, impugnable en el juicio de amparo.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

6. Lo anterior, dio como resultado la tesis aislada II.2o.C.9 K (10a.)¹, de rubro “NOTARIO PÚBLICO. ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO OMITE ENTREGAR LA ESCRITURA CORRESPONDIENTE A LA PARTE INTERESADA DEBIDAMENTE INSCRITA EN EL INSTITUTO DE LA FUNCIÓN REGISTRAL”.
7. **Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de la presente contradicción de tesis; solicitó a las presidencias de los tribunales contendientes la remisión de las versiones electrónicas de las ejecutorias relativas y si dichos criterios se

¹ Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 65, abril de 2019, Tomo III, página 2078, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Registro digital: 2019636. Texto: “El artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo establece que son partes en el juicio de amparo, entre otras: “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 omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Para los efectos de la propia 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 están determinadas por una norma general.”. En cuanto a la naturaleza de la autoridad se ha reconocido con ese carácter a los organismos descentralizados; una de sus categorías son la descentralización por colaboración en donde el Estado autoriza o delega a un particular el ejercicio de una actividad que originariamente le corresponde, lo que acontece con la fe pública, por lo que, desde una perspectiva organicista, el notario público es un organismo descentralizado por colaboración. Por otra parte, de la regulación integral de la Ley del Notariado, se advierte que el particular primero debe tener el carácter de aspirante a la función notarial, luego obtener el nombramiento de notario y colegiarse obligatoriamente para realizar sus funciones, además, entre otros requisitos, debe rendir protesta de ley, otorgar depósito en efectivo ante el colegio, proveerse a su costa del protocolo y sello de autorizar y su firma. Esto último es muy importante, porque la unilateralidad del acto del notario se manifiesta, precisamente, cuando coloca su sello y firma autorizando o no, con la razón de “no pasó”, en las actas y escrituras correspondientes de su protocolo, y que significa la aprobación por el notario del acto o hecho jurídico pasado ante su fe, lo que es independiente de la relación de coordinación por la que los particulares solicitan su actuación, en virtud de que el autorizar o no un instrumento notarial, es un acto de supra a subordinación, de carácter obligatorio y sustentado en una norma general, como la Ley del Notariado y que puede crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas en beneficio o perjuicio de los gobernados. Además, el acto impugnado es equivalente a un acto de autoridad, porque si bien el notario, en un principio es contratado por el particular para dar fe de un acto o hecho jurídico, lo cierto es que su actuación central es autorizar o no, con su sello y firma, el instrumento notarial respectivo, para lo cual no incide en la voluntad del particular, pues no obstante que el notario fue contratado, puede no autorizar la escritura o el acta correspondiente y, desde esa óptica, está actuando frente al particular en un plano de supra a subordinación, dado que este último tiene que acatar la decisión unilateral del notario, de autorizar o no el instrumento, lo que lleva a cabo con apoyo en una normativa general (Ley del Notariado y legislación aplicable al caso concreto), por sí y ante sí, sin necesidad de que alguna autoridad homologue su determinación, con un efecto de imperium, porque su decisión está investida de fe pública (que originariamente corresponde al Estado, quien se la delega) y con la consecuencia de que esa autorización de la escritura o del acta, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a favor o en detrimento de un particular. Estas notas distintivas se actualizan, en la especie, porque el notario autorizó la escritura y, la consecuencia jurídica era inscribirla en el Instituto de la Función Registral y entregar al comprador el testimonio correspondiente pero, si no lo hace, es una omisión equivalente a un acto de autoridad y, por ende, impugnable en el juicio de amparo”.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

encontraban vigentes o informaran la causa para tenerlos por superados o abandonados. Finalmente, se turnó el asunto para su estudio al Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

II. COMPETENCIA

8. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, aplicado en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis I/2012 de rubro: **“CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)”²** y 226, fracción

² Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, P. I/2012 (10a.), Décima Época, Libro VI, Tomo I, marzo de 2012, página 9, registro 2000331, de texto siguiente: “De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

II, de la Ley de Amparo, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, esta Primera Sala resulta competente para determinar si existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, por un lado, y el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, por el otro, en virtud de que se trata de una denuncia suscitada entre tribunales colegiados de diverso circuito, en un tema que, por ser de naturaleza civil, corresponde a la materia de la especialidad de esta Primera Sala, por lo que se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. LEGITIMACIÓN

9. La denuncia de contradicción de tesis fue formulada por parte legitimada para ello, de conformidad con la fracción II, del artículo 227 de la Ley de Amparo en vigor, al ser realizada por el autorizado en términos amplios de la recurrente en el amparo en revisión ******, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, que es uno de los órganos contendientes.

IV. CRITERIOS DE LOS TRIBUNALES CONTENDIENTES

10. A fin de determinar si la denuncia de contradicción de tesis es existente, así como verificar que el estudio de la misma es procedente, es conveniente hacer alusión a cada uno de los casos que resolvieron los tribunales contendientes.
11. El veinte de enero de dos mil veintiuno, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, resolvió el **amparo en revisión *******, en el que determinó confirmar la resolución del Juzgado

garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito."

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

Séptimo de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Puebla dentro de los autos del juicio de amparo indirecto *****.

A. Antecedentes procesales:

- a) *****, por propio derecho, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra del Notario N° 3 del Distrito Judicial de Tehuacán Puebla, por la omisión de entregarle el testimonio del instrumento notarial *****, concerniente a la compraventa de un inmueble en la que la quejosa fue la compradora.
- b) La demanda se radicó con el número ***** ante el Séptimo de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Puebla, en donde se desechó, al considerarse que al Notario Público Número 3 del Distrito Judicial de Tehuacán, Puebla, no le reviste el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo.
- c) Inconforme con esa determinación, la quejosa interpuso el recurso de queja *****, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, quien lo resolvió en el sentido de declararla fundada, al considerar que el auto inicial no era el momento adecuado para analizar el motivo de improcedencia que se invocó.
- d) En consecuencia, se admitió a trámite la demanda de amparo y el catorce de enero de dos mil veinte el Juez dictó sentencia en el sentido de sobreseer en el juicio de amparo.
- e) En contra de esa resolución, la quejosa interpuso recurso de revisión, del que correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en donde se registró bajo el número ***** y cuya resolución emitida el veinte de enero de dos mil veintiuno es contendiente en la presente contradicción de tesis.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

B. Criterio:

- 1) De la lectura íntegra de la demanda de amparo se advierte que la afectación que se dice sufre la quejosa es la omisión por parte del notario público señalado como autoridad responsable, de entregarle el testimonio de un instrumento notarial relativo a una operación de compraventa de un bien inmueble. En esa medida, el acto reclamado no puede considerarse de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues deriva de una relación de coordinación.
- 2) Sobre el particular, debe tenerse en consideración lo que establecen los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal, 1, fracción I y 5, fracción II, de la Ley de Amparo para determinar si el acto reclamado al Notario Público número 3 de Tehuacán, Puebla, puede considerarse como acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, resulta útil el criterio que sustenta la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2a.CCIV/2001, de rubro: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS", que pone de manifiesto que la Suprema Corte considera que es autoridad para efectos del amparo, el ente del Estado de hecho o de derecho que en una relación jurídica de subordinación emite actos unilaterales a través de los cuales impone su voluntad en forma directa y unilateral, por la que crea, modifica o extingue, por sí o ante sí situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin requerir para ello de acudir a los órganos judiciales, ni del consenso de la voluntad del afectado.
- 3) Autoridad es todo aquel ente del Estado que ejerce facultades decisorias que le están atribuidas en la ley y que, por ende, constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

- 4) De acuerdo con el criterio sustentado en la jurisprudencia 2a./J. 112/2015 (10a.), en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, es dable aseverar que los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos y cuyas funciones estén determinadas por una norma general que les confiera las atribuciones para actuar como una autoridad del Estado cuyo ejercicio, por lo general, tenga un margen de discrecionalidad, esto es, cuando dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria u omitan el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.
- 5) Del criterio de referencia se advierte que para que los particulares sean considerados como autoridades para efectos de amparo se requiere que actúen de manera unilateral y con imperio en un plano de supra a subordinación con respecto a los gobernados.
- 6) Aun cuando en algunas ocasiones el Estado puede obrar como autoridad y en otras como persona de derecho privado, no debe confundirse que, en uno y otro caso, los actos positivos, negativos u omisivos que se le atribuyen, puedan reclamarse en el juicio de amparo, pues en el primer supuesto, actúan como autoridad haciendo uso de los atributos propios de su soberanía encargada de velar por el bien común por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria, y en el segundo actúa al igual que los individuos particulares ejecuta actos que se fundan en derechos del propio Estado, vinculados a sus intereses particulares.
- 7) Resulta indispensable establecer las bases para distinguir un acto de otro, para lo cual se atiende a la clasificación que la teoría general del derecho hace de las relaciones jurídicas de coordinación, supra a subordinación y supraordinación. De acuerdo con esa teoría, las relaciones de coordinación son las entabladas entre particulares, en

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

las cuales éstos actúan en un mismo plano, es decir, en igualdad ante la ley, por lo que para dirimir sus diferencias e impedir que se hagan justicia por ellos mismos, se crean en la ley los procedimientos ordinarios necesarios para ventilarlas; dentro de este tipo de relaciones se encuentran las que se regulan por el derecho civil, mercantil, agrario y laboral.

- 8) La nota distintiva de este tipo de relaciones es que las partes involucradas deben acudir a los tribunales ordinarios para que coactivamente se impongan las consecuencias jurídicas establecidas por ellas o contempladas por la ley, estando ambas en el mismo nivel, existiendo una bilateralidad en el funcionamiento de las relaciones de coordinación.
- 9) En cambio, las relaciones de supra a subordinación son las que se entablan entre gobernantes y gobernados, por actuar los primeros en un plano superior a los segundos, en beneficio del orden público y del interés social; se regulan por el derecho público que también establece los procedimientos para ventilar los conflictos que se susciten por la actuación de los órganos del Estado, entre ellos destaca en el ámbito ordinario, el procedimiento contencioso-administrativo y los mecanismos de defensa de los derechos humanos, mientras que en el parámetro constitucional, el juicio de amparo.
- 10) Este tipo de relaciones se caracterizan por la unilateralidad y, por ello, la Constitución Federal establece una serie de garantías como limitaciones al actuar del gobernante, ya que el órgano del Estado impone su voluntad sin necesidad de acudir a los tribunales.
- 11) Finalmente, las relaciones de supraordinación son las que se establecen entre los órganos del propio Estado, en las que éstos actúan en un plano superior, por encima de los particulares, regulándose también por el derecho público que establece mecanismos de solución política y jurisdiccional, destacando en este

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

último rubro, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

- 12) Para definir el concepto de autoridad responsable debe atenderse también a la distinción de las relaciones jurídicas, examinando si la que se somete a la decisión de los órganos jurisdiccionales de amparo se ubica dentro de las denominadas de supra a subordinación, que tiene como presupuesto que el promovente tenga el carácter de gobernado y el ente señalado como autoridad actúe en un plano superior.
- 13) Como notas que distinguen a una autoridad para los efectos del juicio de amparo, tenemos las siguientes: a) La existencia de un ente del Estado de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular; b) Que esa relación tiene su nacimiento en la ley, por lo que dota al ente del Estado de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad; c) Que con motivo de esa relación emite actos unilaterales —positivos, negativos u omisivos— a través de los cuales crea, modifica o extingue por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del particular; d) Que para emitir esos actos no requiere de acudir a los órganos judiciales, ni precisa del consenso de la voluntad del afectado.
- 14) Por lo anterior, es importante destacar la tesis P. XXVII/97, de rubro: “AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO”.
- 15) La circunstancia de que la Ley de Amparo contemple la posibilidad de incluir a los particulares con la calidad de autoridades responsables, de modo alguno implicó la consecuencia de que todos los actos que

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

realicen aquéllos se consideren actos de autoridad, por mucho que sus facultades deriven de una norma general, pues para que así lo sean deben equipararse o ser equivalentes a los que realizan los órganos del estado en sus funciones de supra a subordinación frente a los gobernados; es decir, que sean unilaterales y obligatorios, con independencia de que el propio ente que los emita pueda lograr su cumplimiento coactivo.

- 16) Para fijar con precisión si se está o no frente a la existencia de un acto de autoridad reclamable en amparo, es indispensable analizar la naturaleza jurídica del mismo, porque incluso existen actos emitidos por personas inmersas en el catálogo de servidores públicos que no encuadran dentro de los actos impugnables en el juicio de derechos fundamentales (a pesar de que pudieren modificar, crear o extinguir situaciones jurídicas); siendo indispensable en este caso, que el particular realice actos equivalentes a los de autoridad, pues con independencia de la denominación formal del ente que emita el acto u omita realizarlo, es su naturaleza la que permitirá concretar si en un caso determinado dicho ente actúa o no en una relación de supra a subordinación.
- 17) La tramitación de una escritura protocolizada ante un notario público, como es la inscripción y los avisos preventivos en el Registro Público de la Propiedad, así como la entrega del testimonio correspondiente, no implica la realización de actos equivalentes a los de una autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que se trata de actos administrativos para dar seguimiento a la formalidad del instrumento notarial ante terceros, razón por la cual no impone disposiciones normativas ni modifica alguna situación jurídica de manera unilateral ni afecta la esfera legal de las partes, pues es el acto, hecho o negocio jurídico protocolizado el que, en sí mismo, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas y el que, en su caso, podría causar perjuicio a las partes que intervienen.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

18) En consecuencia, con independencia de que la jurisprudencia invocada en la sentencia recurrida se refiera a un supuesto diverso, se estima apegado a derecho lo resuelto por el juez de distrito en el sentido de que se actualizó la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 relacionado con la fracción II del artículo 5°, ambos de la Ley de Amparo, relativa a que el fedatario público no tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo.

12. Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito**, al emitir la resolución del **amparo en revisión *******, vertió las siguientes consideraciones.

A. Antecedentes procesales:

- a) ***** promovió juicio de amparo indirecto en contra del notario público número 33 del Estado de México, por la falta de entrega de la escritura debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio en Atizapán de Zaragoza, que contiene el contrato de compraventa de un bien inmueble ubicado en ese municipio, suscrito por la quejosa en su carácter de compradora y los señores ***** y ***** en su carácter de vendedores.
- b) De la demanda conoció el Juez Octavo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, quien admitió y registró el asunto bajo el número de expediente ***** y mediante sentencia el diecisiete de abril de dos mil dieciocho, determinó sobreseer en el juicio de amparo; razón por la cual, la quejosa interpuso el recurso de revisión del que emana el criterio que es motivo de la presente contradicción.

B. Criterio:

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

- 1) En el artículo 5º, fracción II, de la Ley de Amparo, se establece que son partes en el juicio de amparo, entre otras, 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 omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas; y, asimismo indica que, para efectos de la propia Ley de Amparo, 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 están determinadas por una norma general.
- 2) Para que un particular tenga la calidad de autoridad responsable para efectos de juicio de amparo, sus actos deben ser equivalentes a los de autoridad, esto es, pueden ser acciones (dictar, ordenar, ejecutar o tratar de ejecutar actos) o incurrir en omisiones de actos, siempre y cuando esos actos u omisiones creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas y esta acción u omisión se efectúe en ejercicio de funciones determinadas por una norma general.
- 3) Los autores Margarita Beatriz Luna Ramos y Fernando Silva García, han explorado el tema y señalan que ha habido una evolución en cuatro etapas del concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo y, en la primera etapa, el dato fundamental era la coercitividad o la disponibilidad autónoma de la fuerza pública como elemento central; en la segunda, el elemento determinante para definir el acto de autoridad lo fue la imperatividad; en un tercer momento el elemento central, que implicó el abandono parcial del criterio de fuerza pública, fue la unilateralidad y, en un cuarto momento, el concepto definitivo del acto de autoridad para efectos del juicio de amparo lo fue el concepto de “relación de supra a subordinación”.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

- 4) El concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo se basa en un criterio material (opuesto al criterio organicista), que ocurre, por ejemplo, cuando el particular realiza o ejercita una función o un servicio público que en principio debería corresponderle al Estado, quien lo delega al particular por alguna razón de hecho o de derecho, a través de algún medio formal o de una conexión o implicación estatal significativa o de relevancia pública, en el que se advierte que detrás del acto del particular, el Estado lo induce o lo avala de cierta forma o incluso, a través de una ley, reglamento o permisión, apoyo o tolerancia, permite estos actos que inciden en la esfera jurídica, en los derechos fundamentales de otro particular y que deben ser considerados actos de autoridad para efectos del amparo.
- 5) Un organismo descentralizado forma parte de la estructura del Estado y, por ende, sus actos u omisiones, cuando crean, modifican o extinguen una situación jurídica que afecta a un particular, sustentándose en una norma general, actuando de forma unilateral y obligatoria, está realizando un acto o incurriendo en una omisión que conduce a considerarlo como autoridad para efectos del juicio de amparo.
- 6) La Ley del Notariado del Estado de México vigente, señala en su artículo 4º, que notario es el profesional del derecho a quien el Gobernador del Estado ha otorgado nombramiento para ejercer las funciones propias del notariado, investido de fe pública; en su artículo 5º indica que el Notario tiene a su cargo, en los casos en que no estén encomendadas expresa y exclusivamente a las autoridades, las funciones de orden público que le solicitan los interesados y que se relacionan con dar formalidad a los actos jurídicos, dar fe de los hechos que le consten, tramitar procedimientos no contenciosos en los términos de la propia ley y tramitar procedimientos de arbitraje o mediación.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

- 7) De la regulación integral de la Ley del Notariado, se advierte que, primero debe tener el carácter de aspirante a la función notarial, luego obtener el nombramiento de notario y se regula su colegiación obligatoria y para realizar sus funciones, entre otros requisitos, debe rendir protesta de ley, otorgar depósito en efectivo ante el Colegio, proveerse a su costa del protocolo y sello de autorizar y su firma.
- 8) La unilateralidad del acto del notario, se manifiesta precisamente cuando coloca su sello y su firma autorizando o no autorizando, con la razón de “no pasó”, en las actas y escrituras correspondientes de su protocolo y que significa la aprobación por el notario del acto o hecho jurídico pasado ante su fe, lo que es independiente de la relación de coordinación a través de la cual los particulares solicitan su actuación, en virtud de que, el autorizar o no un instrumento notarial, es un acto de supra subordinación, de carácter obligatorio y sustentado en una norma general, como es la Ley del Notariado y que puede crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas en beneficio o perjuicio de los gobernados.
- 9) El acto impugnado es equivalente a un acto de autoridad, porque el notario, aunque en un principio es contratado por el particular para dar fe de un acto o hecho jurídico, lo cierto es que su actuación central es autorizar o no, con su sello y firma, el instrumento notarial respectivo, para lo cual no incide en modo alguno la voluntad del particular, pues no obstante que el notario fue contratado, puede no autorizar la escritura o el acta correspondiente y, desde esa óptica, es claro que está actuando frente al particular en un plano de supra a subordinación, dado que este último tiene que acatar la decisión unilateral del notario de autorizar o no el instrumento, lo que efectúa apoyado en una normativa general (Ley del Notariado y legislación aplicable al caso concreto), por sí y ante sí, sin necesidad de que alguna autoridad homologue su determinación, con un efecto de imperium, porque su decisión está investida de fe pública (que originariamente corresponde al Estado, quien se la delega) y con la

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

consecuencia de que esa autorización de la escritura o del acta, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a favor o en detrimento de un particular.

- 10) Estas notas distintivas se actualizan en la especie, porque el notario autorizó la escritura y, la consecuencia jurídica era inscribirla y entregar al comprador el testimonio correspondiente y, si no lo hace, es una omisión equivalente a un acto de una autoridad y, por ende, impugnable a través del juicio de amparo.
- 11) El notario es un particular investido de fe pública y si se parte de la premisa que la fe pública corresponde originariamente al Estado y éste la delega a dicho particular por virtud de una autorización, que es la patente de notario, entonces no hay duda de que se está frente a un organismo descentralizado por colaboración y que, no obstante que es contratado por un particular para que actúe, de forma unilateral y obligatoria, con sustento en una norma general, realiza actos o incurre en omisiones que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas a favor o en contra de los particulares, motivos por los cuales debe considerarse como autoridad para efectos del juicio de amparo.
- 12) Esta resolución dio como resultado la tesis II.2o.C.9 K (10a.)³, cuyo contenido es el siguiente:

NOTARIO PÚBLICO. ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO OMITE ENTREGAR LA ESCRITURA CORRESPONDIENTE A LA PARTE INTERESADA DEBIDAMENTE INSCRITA EN EL INSTITUTO DE LA FUNCIÓN REGISTRAL. El artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo establece que son partes en el juicio de amparo, entre otras: "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 omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. Para los efectos de la propia 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

³ Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 65, abril de 2019, Tomo III, página 2078, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Registro digital: 2019636.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

funciones están determinadas por una norma general.". En cuanto a la naturaleza de la autoridad se ha reconocido con ese carácter a los organismos descentralizados; una de sus categorías son la descentralización por colaboración en donde el Estado autoriza o delega a un particular el ejercicio de una actividad que originariamente le corresponde, lo que acontece con la fe pública, por lo que, desde una perspectiva organicista, el notario público es un organismo descentralizado por colaboración. Por otra parte, de la regulación integral de la Ley del Notariado, se advierte que el particular primero debe tener el carácter de aspirante a la función notarial, luego obtener el nombramiento de notario y colegiarse obligatoriamente para realizar sus funciones, además, entre otros requisitos, debe rendir protesta de ley, otorgar depósito en efectivo ante el colegio, proveerse a su costa del protocolo y sello de autorizar y su firma. Esto último es muy importante, porque la unilateralidad del acto del notario se manifiesta, precisamente, cuando coloca su sello y firma autorizando o no, con la razón de "no pasó", en las actas y escrituras correspondientes de su protocolo, y que significa la aprobación por el notario del acto o hecho jurídico pasado ante su fe, lo que es independiente de la relación de coordinación por la que los particulares solicitan su actuación, en virtud de que el autorizar o no un instrumento notarial, es un acto de supra a subordinación, de carácter obligatorio y sustentado en una norma general, como la Ley del Notariado y que puede crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas en beneficio o perjuicio de los gobernados. Además, el acto impugnado es equivalente a un acto de autoridad, porque si bien el notario, en un principio es contratado por el particular para dar fe de un acto o hecho jurídico, lo cierto es que su actuación central es autorizar o no, con su sello y firma, el instrumento notarial respectivo, para lo cual no incide en la voluntad del particular, pues no obstante que el notario fue contratado, puede no autorizar la escritura o el acta correspondiente y, desde esa óptica, está actuando frente al particular en un plano de supra a subordinación, dado que este último tiene que acatar la decisión unilateral del notario, de autorizar o no el instrumento, lo que lleva a cabo con apoyo en una normativa general (Ley del Notariado y legislación aplicable al caso concreto), por sí y ante sí, sin necesidad de que alguna autoridad homologue su determinación, con un efecto de imperium, porque su decisión está investida de fe pública (que originariamente corresponde al Estado, quien se la delega) y con la consecuencia de que esa autorización de la escritura o del acta, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a favor o en detrimento de un particular. Estas notas distintivas se actualizan, en la especie, porque el notario autorizó la escritura y, la consecuencia jurídica era inscribirla en el Instituto de la Función Registral y entregar al comprador el testimonio correspondiente pero, si no lo hace, es una omisión equivalente a un acto de autoridad y, por ende, impugnable en el juicio de amparo.

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

13. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la contradicción denunciada es existente. Para sustentar la anterior consideración, en principio, es importante mencionar que esta Primera Sala ha desarrollado jurisprudencialmente los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis⁴, los cuales son:

- a) Que 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) Que 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.
- c) Que 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.

14. El primer requisito mencionado, esto es, ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o

⁴ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 1^a/J. 22/2010, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro 165077, de rubro y texto siguiente: “**“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.”

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

método, sí se cumple, porque a juicio de esta Primera Sala, los tribunales colegiados contendientes, al resolver los asuntos que se sometieron a su jurisdicción, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

15. En efecto, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, al resolver el juicio de amparo en revisión ******, consideró que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61, relacionado con la fracción II, del artículo 5°, ambos de la Ley de Amparo, relativa a que el fedatario público no tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, ya que la tramitación de una escritura protocolizada ante un notario público, como es la inscripción y los avisos preventivos en el Registro Público de la Propiedad, así como la entrega del testimonio correspondiente, no implica la realización de actos equivalentes a los de una autoridad para efectos del juicio de amparo.
16. Lo anterior, señaló, ya que se trata de actos administrativos para dar seguimiento a la formalidad del instrumento notarial ante terceros, razón por la cual no impone disposiciones normativas ni modifica alguna situación jurídica de manera unilateral ni afecta la esfera legal de las partes, pues es el acto, hecho o negocio jurídico protocolizado el que, en sí mismo, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas y el que, en su caso, podría causar perjuicio a las partes que intervienen.
17. Por otra parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito**, al resolver el recurso de revisión ***** consideró que no se actualizaba la causa de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el numeral 5, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, dado que el notario público sí es autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo.
18. Esto, porque el autorizar o no un instrumento notarial, es un acto de supra subordinación, de carácter obligatorio y sustentado en una norma general,

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

como es la Ley del Notariado y que puede crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas en beneficio o perjuicio de los gobernados.

19. Dijo el órgano colegiado que el acto impugnado es equivalente a un acto de autoridad porque el notario, aunque en un principio es contratado por el particular para dar fe de un acto o hecho jurídico, lo cierto es que su actuación central es autorizar o no, con su sello y firma, el instrumento notarial respectivo, para lo cual no incide en modo alguno la voluntad del particular, pues no obstante que el notario fue contratado, puede no autorizar la escritura o el acta correspondiente y, desde esa óptica, es claro que está actuando frente al particular en un plano de supra a subordinación.
20. Lo anterior, dado que el particular tiene que acatar la decisión unilateral del notario de autorizar o no el instrumento, lo que efectúa apoyado en una normativa general (Ley del Notariado y legislación aplicable al caso concreto), por sí y ante sí, sin necesidad de que alguna autoridad homologue su determinación, con un efecto de imperium, porque su decisión está investida de fe pública (que originariamente corresponde al Estado, quien se la delega) y con la consecuencia de que esa autorización de la escritura o del acta, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a favor o en detrimento de un particular.
21. Señaló el órgano colegiado que estas notas distintivas se actualizan en la especie, porque el Notario autorizó la escritura y, la consecuencia jurídica era inscribirla y entregar al comprador el testimonio correspondiente y, si no lo hace, es una omisión equivalente a un acto de una autoridad y, por ende, impugnable a través del juicio de amparo.
22. Esta Primera Sala considera que el segundo requisito quedó debidamente cumplido, pues, del estudio de las sentencias que se denunciaron como contradictorias se advierte que cada uno de los tribunales llegó a una solución diferente en torno al mismo problema: si los notarios deben considerarse como autoridad para efectos de la procedencia del juicio de amparo al otorgar o no una escritura pública.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

23. Respecto de esta cuestión, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito determinó que los notarios no son autoridad en el juicio de amparo cuando no hacen entrega de una escritura pública, ya que no impone disposiciones normativas ni modifica alguna situación jurídica de manera unilateral ni afecta la esfera legal de las partes, pues es el acto, hecho o negocio jurídico protocolizado el que, en sí mismo, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas y el que, en su caso, podría causar perjuicio a las partes que intervienen.
24. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, concluyó que el notario público sí es autoridad en el juicio de amparo cuando no hacen entrega de una escritura pública, porque no obstante que es contratado por un particular para que actúe, de forma unilateral y obligatoria, con sustento en una norma general, realiza actos o incurre en omisiones que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas a favor o en contra de los particulares.
25. Ahora bien, en cuanto al tercer requisito, esta Primera Sala también ha determinado que, una vez que se advierte la existencia de un punto de choque o de contradicción entre los criterios jurídicos sustentados, es necesario que 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.
26. Situación que también se advierte en el caso, pues los criterios sustentados pudieran dar lugar a responder el siguiente cuestionamiento: ¿los notarios públicos pueden ser considerados como autoridades responsables en el juicio de amparo al no otorgar una escritura pública?

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECE

27. Precisada así la existencia de la contradicción de tesis y el punto a dilucidar, esta Primera Sala se aboca a su resolución, determinando que debe prevalecer con carácter jurisprudencial el criterio consistente en que

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

los notarios públicos no pueden tener el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, cuando no realizan la entrega de una escritura a los particulares que se las encomendaron, como se explica a continuación.

28. Al respecto, resulta necesario tener presente, en primer término, lo dispuesto en los artículos 1° y 5°, fracción II, de la Ley de Amparo que son del tenor siguiente:

Artículo 1. 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 otorgados 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; [...].

El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente ley".

Artículo 5. 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 trate de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria, u omita 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.

[...].

29. Esos preceptos establecen, respectivamente, que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Federal y por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como que el amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados por esa ley.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

30. Señalan también, que es parte en el juicio de amparo la autoridad responsable y que tiene 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 omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas, y que los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad que afecten derechos y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.
31. Ahora bien, sobre la temática que se presenta en este asunto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto algunos casos similares previamente. Por ejemplo, esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 3/2007-PS, concluyó que los notarios públicos no eran autoridad para los efectos del juicio de amparo, en términos del artículo 11 de la abrogada Ley de Amparo⁵, al estimar que únicamente actuaban como simples fedatarios de los actos o hechos que para su protocolización le someten los particulares, de manera que entre éstos y el particular no existe una relación de supra a subordinación, en tanto que la actividad del fedatario no es un acto unilateral que pueda prescindir del consentimiento de los gobernados, pues son ellos quienes la solicitan⁶.
32. Por su parte, la Segunda Sala de este Alto Tribunal determinó, al resolver la contradicción de tesis 174/2015, que cuando el notario público por disposición legal calcula, retiene y entera el impuesto sobre adquisición de inmuebles, no tiene el carácter de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo⁷.

⁵ Artículo 11. Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

⁶ Dicho criterio quedó plasmado en la tesis de jurisprudencia de rubro: "NOTARIOS PÚBLICOS. CUANDO UN TERCERO EXTRAÑO RECLAMA EL TRÁMITE DE UNA SUCESIÓN LLEVADA ANTE ELLOS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y NUEVO LEÓN)".

⁷ Este criterio se plasmó en la tesis de rubro: "NOTARIOS PÚBLICOS. NO SON AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO EN LOS CASOS EN QUE CALCULAN, RETIENEN Y

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

33. Posteriormente, en la contradicción de tesis 364/2016, esta Primera Sala consideró que, derivado de una nueva argumentación en virtud de la promulgación de la Ley de Amparo en abril de dos mil trece, en particular, lo relativo a los nuevos lineamientos para determinar los supuestos en que los particulares se equiparan a la autoridad para efectos del juicio de amparo, los notarios públicos, al tramitar sucesiones extrajudiciales, sean testamentarias o legítimas, no pueden ser considerados como autoridades responsables equiparadas para efectos del juicio de amparo⁸.
34. Estos precedentes se tomarán en cuenta para analizar el presente caso, en el que como ya se adelantó, el problema a dilucidar se refiere a los supuestos cuando los notarios públicos no hacen entrega de una escritura pública que les fue encomendada por los particulares; pero adicionalmente, también debe considerarse lo resuelto por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, al resolver las contradicciones de tesis 21/2011⁹ y 293/2011¹⁰.
35. En esos asuntos, se sostuvo que las reformas constitucionales dadas en dos mil once y dos mil trece, constituían un cambio trascendental que exigía a todos los operadores jurídicos un minucioso análisis del nuevo texto constitucional, para determinar sus alcances y reinterpretar aquellas figuras e instituciones que resultaran incompatibles o que pudieran obstaculizar la aplicación y el desarrollo de este nuevo modelo constitucional.
36. En dichas contradicciones de tesis se sostuvo que era de gran importancia que las nuevas figuras incorporadas en la Constitución se estudiaran con un enfoque de derechos humanos y con interpretaciones propias del nuevo paradigma constitucional, buscando así el efecto útil de la reforma, con el fin de optimizar y potencializar las reformas constitucionales sin perder de

ENTERAN EL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES, PORQUE ACTÚAN COMO AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA".

⁸ De esta contradicción de tesis resultó la jurisprudencia de rubro: NOTARIOS PÚBLICOS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SE LES RECLAMEN ACTOS DERIVADOS DE LA TRAMITACIÓN DE SUCESIONES EXTRAJUDICIALES.

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno el 9 de septiembre de 2013.

¹⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno el 3 de septiembre de 2013.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

vista su objetivo principal: la tutela efectiva de los derechos humanos de las personas. Lo contrario, es decir, la aplicación y estudio de las reformas constitucionales con base en herramientas interpretativas y figuras propias del viejo paradigma constitucional, podrían tener el efecto de hacer nugatoria la reforma.

37. En aras de poder garantizar una mayor protección a los derechos humanos, se rescató que, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma en materia constitucional de dos mil once, se destacó la importancia de precisar en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República que el juicio de amparo protege a las personas no sólo contra actos de autoridad, sino también contra actos de particulares¹¹.
38. Del proceso legislativo que dio origen a la Ley de Amparo vigente se desprende que, al desarrollar las bases constitucionales establecidas por el Constituyente Reformador de la Constitución para ampliar el ámbito de protección del juicio de amparo, el legislador ordinario destacó que el concepto de autoridad debía modificarse, entre otras razones, porque en materia de derechos humanos, la vulneración más importante de tal derecho no sólo proviene del Estado, sino también proviene de la actuación de los particulares en determinadas circunstancias.
39. Señaló el Constituyente que lo anterior no implicaba desconocer las vías ordinarias previstas para la solución de conflictos entre particulares ni la exigencia de agotarlas antes de acudir al juicio de amparo, sin embargo, precisó, que siempre existirán actos que puedan llegar de manera directa al amparo cuando los particulares estén en una situación de supra-

¹¹ Al respecto, se señaló:
Estas bases constitucionales se deberán desarrollar en la Ley de Amparo en cuyo texto deberá enfatizarse que a través del juicio de garantías se protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares, ya sea que se promueva en forma individual o conjuntamente por dos o más personas, elaborando así el concepto de afectación común, el que resulta básico para la operatividad de la protección de los derechos sociales.

En ese sentido se reconoce la posibilidad de que los particulares violen derechos cuando tengan a su cargo la prestación de servicios públicos o de interés público, o bien, cuando actúen en ejercicio de funciones públicas, transformando de esta forma la protección en una protección sustantiva y no puramente formal.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

subordinación y sin medios de defensa que permitan solventar su pretensión.

40. Por tal motivo, el legislador ordinario determinó que los particulares tendrían el carácter de autoridad cuando sus actos u omisiones sean equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos del acto de autoridad que objetivamente se define en la fracción II del artículo 5 de la Ley de Amparo y cuya potestad o función deriva de una norma general y abstracta, de modo que su reconocimiento como tal dependerá del planteamiento realizado por el quejoso y a la posibilidad de evaluar, por el tribunal, el acto considerado como lesivo de su esfera de derechos fundamentales.¹²
41. En ese sentido, resulta de utilidad traer a colación el concepto de autoridad y su correlativo “acto de autoridad” que ha sido desarrollado en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En una primera etapa, el término de acto de autoridad se asociaba estrechamente con aquella que dispusiera de la “fuerza pública”, en virtud de circunstancias legales o, de hecho, con base en la cual se tuviera la posibilidad material de ejercer actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que se disponía.
42. Sin embargo, una nueva reflexión llevó al Pleno de este Alto Tribunal a ajustar su concepción al nuevo modelo de Estado social de derecho, cuyo rasgo distintivo consiste “en la creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de

¹² Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores a la Iniciativa del Decreto por el que se expide la Ley de Amparo y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre otras.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad”¹³.

43. Así, el actual criterio del Tribunal Pleno atiende al análisis de la situación jurídica del momento y otorga centralidad a la existencia de una norma jurídica que dote de una facultad para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del ciudadano, cuyo cumplimiento puede exigirse mediante el uso de la fuerza pública, o bien, a través de otras autoridades.
44. De tal forma que el criterio actual para determinar si se tiene o no el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo se basa no sólo en el atributo de la fuerza pública o del imperio, pues también se toma en cuenta que con fundamento en una norma legal se puedan emitir actos

¹³ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada XXVII/97 del Tribunal Pleno, visible en la página 118 del Tomo V (febrero de 1997) de contenido: “**AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.** Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: “**AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.** El término ‘autoridades’ para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.”, cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadal, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.”

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

unilaterales a través de los cuales se creen, modifiquen o extingan por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consentimiento del afectado, así como el tipo de relación jurídica que existe entre los sujetos en conflicto.

45. Así, las características que deben ostentar los actos realizados por particulares con calidad de autoridad son los siguientes:

- 1) Que realicen actos equivalentes a los de autoridad, esto es, que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar algún acto en forma unilateral y obligatoria, o bien, que omitan actuar en determinado sentido.
- 2) Que afecten derechos creando, modificando o extinguendo situaciones jurídicas.
- 3) Que sus funciones estén determinadas en una norma general que le confiera las atribuciones para actuar como una autoridad del Estado, cuyo ejercicio, por lo general, tenga un margen de discrecionalidad.

46. Finalmente, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2013¹⁴, estableció que el acto de autoridad se puede apreciar desde la perspectiva del ciudadano que busca defenderse de una violación a un derecho humano, desde la cual se busca la adopción de una definición más flexible, adaptable a cada situación jurídica cambiante, pues lo relevante es la defensa de los derechos de las personas.

47. Dicho lo anterior, también resulta necesario establecer cómo se ha entendido la figura del notario público por parte de este Alto Tribunal. El notario público es un delegatario del poder público del Estado, dotado de autoridad para dar fe pública de los actos que se celebran ante él y de

¹⁴ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 3 de diciembre de 2013.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

aquellos en los que intervenga de acuerdo con lo que le está permitido por la ley a fin de darles autenticidad.

48. Es un profesional del Derecho investido de fe pública por el Estado y que tiene a su cargo recibir, interpretar, redactar y dar forma legal a la voluntad de las personas que ante él acuden, así como conferir autenticidad y certeza jurídica a los actos y hechos pasados ante su fe, mediante la consignación de éstos en instrumentos públicos de su autoría¹⁵.

49. La institución del notariado es totalmente *sui generis* en el sistema jurídico mexicano, ya que la función notarial se encomienda para su desempeño a particulares, licenciados en derecho, mediante la expedición de la patente respectiva, pero se trata de una función de orden público, puesto que el notario actúa por delegación del Estado, con el objeto de satisfacer las necesidades de interés social como lo son la autenticidad, certeza y seguridad jurídica de los actos y hechos jurídicos; por tanto, es un servicio público regulado por el Estado¹⁶.

50. El notario está facultado para autenticar y dar forma, en los términos de ley, a los instrumentos en que se consignen actos y hechos jurídicos, por lo que éstos al ser certificados por el notario tienen el carácter de auténticos y valen *erga omnes*, esto es, con efectos generales. Además, debe asesorar a los otorgantes y comparecientes.

51. La fe pública de la que es investido el notario es originalmente un atributo del Estado que tiene por virtud de su imperio, y es ejercitada a través de los

¹⁵ Artículo 42 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal (abrogada).

¹⁶ Así lo establecen la Ley del Notariado para el Estado de México:

Artículo 5.- El notario tiene a su cargo, en los casos en que no estén encomendadas expresa y exclusivamente a las autoridades, las siguientes funciones de orden público que le soliciten los interesados:

[...]

III. Tramitar procedimientos no contenciosos en los términos de esta Ley; y la Ley del Notariado para el Estado de Veracruz:

Artículo 11. La función notarial es de orden público e interés social, y su organización y funcionamiento se sujetan a los principios de legalidad, rogación, honradez, probidad, imparcialidad, autonomía, profesionalismo, diligencia, eficacia y eficiencia, en que se fundamenta la institución del Notariado en el Estado, de conformidad con lo previsto por la Ley y demás disposiciones aplicables.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

órganos estatales y del notario, y ésta es la necesidad de carácter público cuya misión es robustecer con una presunción de verdad los hechos o actos sometidos a su amparo.

52. La fe pública es la garantía que da el Estado de que son ciertos determinados hechos que interesan al derecho. De ahí que la fe pública notarial debe considerarse como la garantía de seguridad jurídica que da el notario tanto al Estado como al particular, al determinar que el acto se otorgó conforme a derecho y que lo relacionado con él es cierto. Esta función del notario contribuye al orden público, a la tranquilidad de la sociedad en que actúa y da certeza.
53. Por consiguiente, es el Estado a través del Poder Ejecutivo local, quien otorga la patente respectiva a aquellos que reúnan los requisitos previstos por la ley correspondiente y vigila que los notarios al realizar su actuación cumplan con dicha legislación, e inclusive tiene la facultad para suspender o revocar dicha patente, en los casos que prevé la ley¹⁷.
54. La función que desempeña el notario deviene por mandato expreso del legislador, a través del cual, delegan a los fedatarios públicos facultades que originalmente estaban concedidas a la autoridad judicial para conocer de varios tipos de procedimientos, y es por ello por lo que los particulares pueden válidamente realizar tramitaciones, como la escrituración de bienes inmuebles ante los notarios públicos.
55. Tomando en cuenta las anteriores consideraciones en torno a lo que se considera un acto de autoridad y a la figura del notario público, esta Primera Sala puede concluir que, la mera elaboración de la escritura pública en la que queda plasmada la voluntad de las partes, así como la falta o retraso en su entrega, no podría tener el alcance de un acto de autoridad que pueda ser reclamado mediante el juicio de amparo.

¹⁷ Véase al respecto la acción de inconstitucionalidad 11/2002, resuelta por el Tribunal Pleno el 27 de enero de 2004.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

56. Lo anterior, debido a que el notario únicamente da forma y trámite a los actos, hechos o negocios celebrados por las partes de manera voluntaria, sin que actúe unilateralmente, por lo que el acto, hecho o negocio jurídico protocolizado es el que en sí mismo crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, no así los actos realizados por el notario público. Por las mismas razones, su autorización o no, con su sello y firma, así como la entrega del instrumento notarial respectivo, tampoco podría equipararse a un acto de autoridad.
57. De tal manera que la omisión del notario de realizar la entrega de un instrumento notarial, si bien puede llegar a causar diversas afectaciones o molestias a los ciudadanos, tal comportamiento no puede llegar al extremo de considerarse como un acto de autoridad propiamente dicho, sobre todo, si se toma en consideración lo que se desarrolló en párrafos previos en torno a las características que tienen dichos actos.
58. En dado caso, tales acciones u omisiones podrían considerarse como faltas o delitos en el desempeño de las actividades del notario, las cuales por lo regular, se encuentran contempladas en la mayoría de las legislaciones del notariado del país y que son susceptibles de recibir algún tipo de sanción; o que también pueden acarrear responsabilidades jurídicas de diversa índole (civiles, administrativas, e incluso penales), pero que son perfectamente reclamables de manera judicial, con lo que los afectados no quedan en un estado de indefensión.
59. Por mencionar un ejemplo, los artículos 234, 235 y 236 de la Ley del Notariado para la Ciudad de México, establecen las responsabilidades en las que pueden incurrir los notarios en el ejercicio de sus funciones, así como las sanciones que éstas pueden acarrear, señalando al respecto, lo siguiente:

Artículo 234. Los Notarios son responsables por los delitos o faltas que cometan en el ejercicio de su función, en los términos que previenen las leyes penales y procesales penales que sean aplicables a la Ciudad de México, y en su caso, las del fuero Federal. De la responsabilidad civil en

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

que incurran los Notarios en el ejercicio de sus funciones conocerán los Tribunales. De la responsabilidad administrativa en que incurran los Notarios por violación a los preceptos de esta ley, conocerán las Autoridades Competentes. De la responsabilidad colegial conocerá la Junta de Decanos, que estimará si amerita el asunto encausarse a través la Comisión de Arbitraje, Legalidad y Justicia. De la responsabilidad fiscal en que incurra el Notario en ejercicio de sus funciones, conocerán las autoridades tributarias locales o federales, según el caso. Salvo los casos expresamente regulados por las leyes, la acción para exigir responsabilidad administrativa a un Notario, prescribe en ocho años, contados a partir de la conducta materia del procedimiento y en caso de omisión se contarán a partir de que la misma haya cesado.

Cuando se promueva algún proceso por responsabilidad en contra de un Notario, el juez admitirá como medio de prueba o prueba pericial profesional, si así se ofreciere, la opinión del Colegio, la cual será no vinculante.

Cuando se inicie una averiguación previa o investigación en la que resulte indiciado o imputado un Notario como resultado del ejercicio de sus funciones, el Ministerio Público solicitará opinión no vinculante del Colegio respecto de la misma, para lo cual se le fijará un término prudente para ello, para lo cual el presidente del Colegio o el consejero que éste designe podrá imponerse de las actuaciones del caso.

Artículo 235. El Notario incurrirá en responsabilidad administrativa por violaciones a esta ley o a otras leyes relacionadas con su función pública, y con motivo del ejercicio de la misma, siempre que tales violaciones sean imputables al Notario. El Notario no tendrá responsabilidad cuando el resultado de sus actuaciones sea por error de opinión jurídica fundada o sea consecuencia de las manifestaciones, declaraciones o instrucciones de los prestatarios, de los concurrentes o partes, o éstos hayan expresado su consentimiento con dicho resultado, sin perjuicio de la legalidad que regula la función Notarial.

Artículo 236. La Autoridad Competente sancionará a los Notarios por las violaciones en que incurran a los preceptos de esta ley, aplicando las siguientes sanciones:

- I. Amonestación por escrito;
- II. Multas;
- III. Suspensión temporal; y
- IV. Cesación de funciones.

Estas sanciones se notificarán personalmente al Notario responsable y se harán del conocimiento del consejo.

60. Así, en estos preceptos se habla, en primer término, de delitos o faltas en los que pueden incurrir los notarios, conforme a lo que se contempla en las leyes penales y procesales penales; se mencionan también las responsabilidades civiles, de las que conocerán los tribunales correspondientes; de la misma manera como acontecerá con las responsabilidades de carácter administrativo. Se menciona que pueden suscitarse responsabilidades fiscales, de las que obviamente conocerán las

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

autoridades tributarias correspondientes; y finalmente, se apunta que las responsabilidades colegiales serán dirimidas por la Junta de Decanos.

61. Este tipo de delitos, faltas o responsabilidades se contemplan en las legislaciones de cada Estado, por ende, pueden variar, pero lo que se pretende exemplificar es que las conductas llevadas a cabo por los notarios públicos en el ejercicio de sus funciones, que pueden ocasionar alguna afectación a los particulares, pueden invocarse ante las instancias y procedimientos que correspondan, lo que refuerza la idea de que una conducta como la que se analiza en esta ocasión (la no entrega de una escritura pública), no tiene el alcance de ser considerada como un acto de autoridad, sino que puede considerarse como una responsabilidad civil, administrativa, o incluso penal, dependiendo de las circunstancias de cada caso.
62. Se insiste, cuando un notario público tramita una escritura pública, lleva a cabo las siguientes acciones:
 - a) Únicamente da fe de la situación jurídica generada a partir de los actos jurídicos que celebran los contratantes.
 - b) No emite unilateralmente resoluciones que creen, modifiquen, transmitan o extingan derechos y obligaciones.
 - c) No establece nuevas situaciones jurídicas.
63. Así, la no entrega, o su retraso en la entrega, por diversas razones, de una escritura pública, no tiene el alcance apuntado en estos tres elementos, por lo que se puede concluir que los notarios públicos son simples fedatarios de los actos o hechos que para su protocolización les someten los particulares, por lo que la actividad del fedatario no es un acto unilateral que pueda prescindir del consentimiento de los gobernados. Ello no implica que los afectados con el retraso o la no entrega de la escritura pública que contrataron al notario no puedan ejercer las acciones legales que correspondan, por las vías idóneas, para demandar la entrega o el registro del instrumento, ya que tienen expeditos sus derechos para tales efectos.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

VII. DECISIÓN

64. Por lo expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 215, 216, segundo párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, la sustentada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro y texto siguientes:

NOTARIOS PÚBLICOS. NO TIENEN CARÁCTER DE AUTORIDADES RESPONSABLES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE LES RECLAME LA OMISIÓN DE ENTREGAR UNA ESCRITURA PÚBLICA.

HECHOS: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios contradictorios al determinar si los notarios públicos deben o no ser considerados como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo cuando no entregan una escritura pública a los particulares que lo contrataron. Uno de los órganos colegiados resolvió que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los artículos 1o. y 5o., fracción II, de la Ley de Amparo; mientras que el otro determinó que la mencionada causal de improcedencia no se actualizaba.

CRITERIO JURÍDICO: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los notarios públicos no deben ser considerados como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo cuando omiten entregar una escritura pública a los particulares que los contrataron.

JUSTIFICACIÓN: La elaboración de una escritura pública en la que queda plasmada la voluntad de las partes no tiene el alcance de ser un acto de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, ya que únicamente da forma y trámite a los actos, hechos o negocios celebrados por las partes de manera voluntaria. La autorización del notario público con su sello y firma, así como la omisión de entregar el instrumento notarial respectivo no podría equiparse a un acto de autoridad, ya que con tales actos el notario no crea, modifica o extingue situaciones jurídicas a favor o en detrimento de un particular. Por lo que, si el notario autorizó la escritura y la consecuencia jurídica era inscribirla y entregar al comprador el testimonio correspondiente, pero no lo hace, incurre en una posible falta susceptible de ser sancionada por las autoridades competentes conforme a la legislación de la materia o, en su defecto, en una omisión que puede ser exigible judicialmente por las vías civil, penal o administrativa, según corresponda, pero no reclamarse en juicio de amparo, ya que no podría considerarse como un acto de autoridad en los términos que indica el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

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. Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de los Ministros y la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá votó en contra y, se reservó su derecho a formular voto particular. La Ministra Ana Margarita Ríos Farjat estuvo ausente.

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

PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

CONTRADICCIÓN DE TESIS 24/2021

PONENTE

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

MAESTRO RAÚL MENDIOLA PIZAÑA

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.