

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 6 DE ENERO DE 2014

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
146/2012	<p>CONFLICTO COMPETENCIAL suscitado entre la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS)</p>	3A57

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES
6 DE ENERO DE 2014**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario, sírvase dar cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se someten a su consideración los proyectos de acta relativos a las sesiones públicas número 127 ordinaria, celebrada el jueves cinco de diciembre de dos mil trece, pública número 128 solemne, celebrada el jueves doce de diciembre del mismo año, pública número 4, solemne conjunta de los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, celebrada el viernes trece de diciembre

del año indicado, y pública número 1, solemne, celebrada el jueves dos de enero del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Están a su consideración señoras y señores Ministros. Si no hay alguna observación en relación con alguna de ellas, consulto a ustedes si se aprueban en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁN APROBADAS.**

Señor secretario, continuamos, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo al

**CONFLICTO COMPETENCIAL
146/2012. SUSCITADO ENTRE LA
SÉPTIMA SALA REGIONAL
METROPOLITANA DEL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA Y LA SALA
SUPERIOR DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN.**

Bajo la ponencia de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. SÍ EXISTE EL CONFLICTO COMPETENCIAL A QUE ESTE TOCA SE REFIERE.

SEGUNDO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA Y LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CARECEN DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA INTERPUESTA POR *** , EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DE CUATRO DE DICIEMBRE DE DOS MIL SIETE, EMITIDA POR LA CONTRALORÍA INTERNA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EL EXPEDIENTE CI/09/029/2005.**

TERCERO. SE REENCAUSA PARA HACERSE VALER EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO LA PRETENSIÓN PLANTEADA POR *** , EN LA DEMANDA QUE DIO LUGAR AL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO 6080/08-17-07-6 DEL ÍNDICE DE LA SÉPTIMA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN DE CUATRO DE DICIEMBRE DE DOS MIL SIETE, EMITIDA POR LA CONTRALORÍA INTERNA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN EL EXPEDIENTE CI/09/029/2005.**

CUARTO. ES LEGALMENTE COMPETENTE PARA CONOCER DEL ASUNTO EL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL EN TURNO, EN LOS TÉRMINOS PRECISADOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTE FALLO.

QUINTO. REMÍTASE TESTIMONIO DE ESTA RESOLUCIÓN A LOS TRIBUNALES CONTENDIENTES Y LOS AUTOS AL DECLARADO LEGALMENTE COMPETENTE PARA SU CONOCIMIENTO Y EFECTOS LEGALES CONDUCTENTES.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Tiene la palabra la señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. Señora y señores Ministros, en el proyecto que someto a su consideración, la materia consiste en determinar qué tribunal es el competente para conocer del juicio promovido por ***** , en contra de la resolución de cuatro de diciembre del año dos mil siete, dictada por el titular de la Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral, mediante la cual se le impuso una sanción administrativa consistente en la amonestación pública. Del citado juicio, tanto la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se declararon incompetentes para conocer. El considerando primero del proyecto, se ocupa de la competencia, y en el segundo, se reseñan los antecedentes más relevantes del asunto. Como cuestión previa, en el considerando tercero, se establece que no obsta a la procedencia del presente conflicto competencial el hecho de que se haya impugnado a través del juicio de amparo el acuerdo de catorce de marzo de dos mil ocho, en la que la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa se declaró incompetente de plano por razón de la materia para conocer del asunto en cuestión, toda vez que el Juez Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, al que le correspondió conocer de la demanda, no emitió pronunciamiento sobre cuál es el órgano competente, pues determinó sobreseer en el juicio de garantías respecto de dicho acuerdo, al estimar que la demanda en su contra fue extemporánea.

Después de precisar la materia del asunto en el considerando cuarto, en el considerando quinto, en un primer apartado, se propone determinar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de competencia para conocer de controversias suscitadas con motivo de las resoluciones en las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, toda vez que la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, restringe su competencia para resolver las controversias suscitadas con motivo de actos de la administración pública federal que afecten a los particulares, y no existe una disposición en la constitución federal que le atribuya la competencia específica para tal efecto.

Cabe apuntar que la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas, se ha delimitado constitucionalmente, en términos similares, por el Pleno de este Alto Tribunal en la controversia constitucional 58/2006, y por la Primera Sala, en la controversia constitucional 93/2007, con base en lo dispuesto en el artículo 116, fracción V, de la Constitución Política.

En este tenor, se considera que el artículo 387 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto dispone que las resoluciones derivadas del procedimiento para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del

Instituto Federal Electoral, podrán ser impugnadas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se apega a lo previsto en la citada fracción XXIX-H del artículo 73 de la constitución federal en tanto que este tipo de resoluciones no implican una controversia entre la administración pública federal y un particular.

Por ende, con fundamento en el principio de supremacía constitucional derivado de lo previsto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se propone que para efectos de la resolución del presente asunto debe prevalecer la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, sobre el artículo 387, párrafo primero del COFIPE, incluso se estima que la inaplicación del artículo 387, párrafo primero, del mencionado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, observa además el mandato contenido en los párrafos segundo y tercero del artículo 1º constitucional, pues se propone determinar que dicho precepto viola el derecho humano al acceso a la justicia, tomando en cuenta que la eficacia de este derecho exige como premisa básica que el tribunal al que legalmente corresponda conocer de un asunto, constitucionalmente sea competente para ello, pues la norma general que dota a un tribunal con la competencia para conocer de un juicio que constitucionalmente escapa al ámbito de su jurisdicción, en lugar de garantizar ese derecho fundamental, implica en realidad su violación, ya que ese defecto provocará que esta prerrogativa se torne nugatoria.

Ahora bien, en el segundo apartado de este mismo considerando quinto se propone establecer que de lo dispuesto en los artículos 99 de la constitución federal, y 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no es competente para conocer

de controversias suscitadas con motivo de las resoluciones en las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral.

Al respecto, se precisa que la competencia que le atribuye el artículo 99, fracción VIII, constitucional al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver de forma definitiva e inatacable sobre la determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras que infrinjan las disposiciones de esta constitución y las leyes, no incluye el conocimiento de las resoluciones en las que este Instituto imponga sanciones a sus empleados por la comisión de faltas de carácter administrativo en ejercicio de sus funciones.

Asimismo, se establece que los artículos 99, fracción VII, de la constitución, y 186, fracción III, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tampoco pueden fundar su competencia para conocer del juicio en mención, toda vez que dichos preceptos se le atribuyen para conocer de conflictos a diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y las resoluciones en comento no derivan de un problema de esa naturaleza, sino de un procedimiento para determinar las responsabilidades administrativas en que incurrieron los servidores públicos por actos u omisiones en el desempeño de sus respectivas funciones, debiendo tomarse en cuenta que en el fincamiento de estas responsabilidades el Estado no actúa en el plano de una relación laboral sino en una dimensión en la que puede imponer sus determinaciones en ejercicio de imperio; y por tanto, de forma unilateral y coercible, sin necesidad de acudir a una instancia jurisdiccional.

En esas condiciones en el tercer apartado del propio considerando quinto, a fin de garantizar al actor en el juicio respectivo el derecho de acceso a la justicia que tutelan a su favor los artículos 17 de la Constitución Política así como el 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a través de un recurso en el que pueda hacer valer su pretensión de manera efectiva, se propone determinar que este Alto Tribunal está constreñido a establecer cuál es constitucionalmente la vía en la que el justiciable pueda ser escuchado, lo que incluso constituye una expresión más del mandato atribuido a todos los órganos del Estado mexicano, en el tercer párrafo del artículo 1º de la constitución federal, en el sentido de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Por tanto, para garantizar la tutela de ese derecho humano y no dejar en estado de indefensión a este justiciable, se estima necesario atender a la naturaleza de la pretensión planteada en la demanda para determinar si existe en el orden jurídico nacional una diversa vía jurisdiccional a través de la cual un tribunal autónomo e independiente pueda pronunciarse sobre dicha pretensión, y si esto es así, será necesario reencausar la respectiva pretensión hacia esta vía, sin menoscabo de que al recibir la demanda el tribunal competente requiera al actor para que la ajuste a los requisitos legalmente exigidos para la promoción de ésta, en la inteligencia de que esta solución procesal no puede desconocer las situaciones jurídicas que se hayan concretado; por ejemplo, el haberse promovido el juicio respectivo de manera extemporánea, pues debe procurarse una solución que atienda los derechos de las partes cuyas pretensiones estén en juego, y que por ende sea la más favorable para todas ellas.

En este orden de ideas, de la revisión del texto de la Norma Fundamental se propone establecer que la vía judicial para controvertir la resolución por la cual se impone una sanción administrativa a un servidor público del Instituto Federal Electoral es el juicio de amparo indirecto; y por ende, el competente para conocer del juicio respectivo es un juez de distrito, al tratarse dicha resolución de un acto que no proviene de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, con fundamento en los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 114, fracción II, de la ley de la materia vigente al momento de presentarse la demanda respectiva.

Tomando en cuenta que la resolución mediante la cual se finca responsabilidad administrativa a un servidor público es dictada en ejercicio de imperio, de manera unilateral, coercible y sin necesidad de acudir a un órgano jurisdiccional dentro de un procedimiento administrativo, se establece que ésta constituye por su naturaleza un acto de autoridad que trasciende al ámbito administrativo, de ahí que será, desde nuestra perspectiva, de la competencia de un juzgado de distrito especializado en materia administrativa cuando por razón de territorio sea competente para conocer de la resolución impugnada el juez de distrito en el que exista la referida especialización, con fundamento en los artículos 52, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 36 de la Ley de Amparo vigente al momento de presentarse la demanda respectiva.

En estas condiciones, dado que en el presente caso en la resolución impugnada se determinó que ***** incurrió en indebido ejercicio del cargo de director de planeación adscrito a la Coordinación de Planeación y Evaluación de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, y en consecuencia

se le impuso una sanción consistente en amonestación pública, en la inteligencia de que se inscribiría en el Registro de Servidores Públicos Sancionados de la Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral, se propone que deben remitirse los autos del asunto que originó el presente conflicto competencial a la Oficialía de Partes Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal con el objeto de que se turne el asunto al juez de distrito en turno, quien deberá prevenir al quejoso en los términos previstos en el artículo 146 de la Ley de Amparo, para que ajuste su demanda a los requisitos que el diverso artículo 116 de dicho ordenamiento establece, en la inteligencia de que al haber existido incertidumbre sobre el órgano jurisdiccional competente para conocer del asunto en cuestión hasta la fecha de este fallo, el pronunciamiento que el juez de distrito realice sobre la oportunidad del juicio de amparo, deberá tomar en cuenta la del juicio originalmente planteado, es decir, deberá considerar oportuna la demanda si se presentó el escrito en la Oficialía de Partes de la Salas Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del plazo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para la promoción del juicio contencioso administrativo, lo que se estima que no transgrede el principio de seguridad jurídica.

Quiero hacer de su conocimiento, señora y señores Ministros, que este asunto difiere de los dos siguientes, en razón de que la sanción impuesta a esta persona fue anterior a que el COFIPE estuviera en vigor, ni el artículo 387, párrafo primero. Por lo tanto, este asunto es diferente a los dos siguientes.

Las anteriores consideraciones son las que sustentan la propuesta del proyecto que ahora someto a consideración de este Tribunal Pleno. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra ponente. Voy a poner a la consideración de las señoras y señores Ministros los considerandos que alojan los temas procesales fundamentalmente: Considerando primero, en relación a competencia. El segundo, que refiere los antecedentes que dieron origen a los conflictos competenciales. El considerando tercero, donde se desarrolla lo que se identifica como una cuestión previa para plantear la solución del proyecto. El considerando cuarto, la materia del conflicto competencial.

Están a la consideración de las señoras y señores Ministros, si no hay alguna observación en alguno de ellos, les consulto si se pueden aprobar en forma económica y de manera definitiva. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁN APROBADOS.**

Estamos situados en el considerando quinto, en el estudio de fondo. Tiene la palabra el señor Ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo estoy en contra del proyecto. Creo que los argumentos que se nos presentan son muy interesantes, pero creo que no nos llevan a la conclusión del caso concreto.

Me parece que el problema general del proyecto, está en el sentido simplemente de una expresión –desde luego, no de una crítica– de una confusión en la fracción XXIX-H, del artículo 73, entre las expresiones: servidor público y administración pública, creo que de aquí parte el problema central del proyecto.

El artículo 73 dice: “Son facultades del Congreso de la Unión. Fracción XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para

dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares”, y hasta ahí es un primer supuesto.

Por cierto, los precedentes que se nos han citado de este Tribunal Pleno y de la Sala me parece que no son aplicables al caso concreto y de una vez lo digo, porque la fracción V del artículo 116 de la constitución únicamente tiene este supuesto, pero lo que viene a continuación, ya no lo tiene la fracción V del 116, y eso me parece que genera una interpretación completamente diferente entre un problema y otro, y sigue diciendo el artículo: “Así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley”; aquí hay una remisión clara.

Creo que el concepto de “servidor público” no tiene que ver directamente con “administración pública”. Como nosotros sabemos, en la constitución y a nivel federal del que estamos hablando, el artículo 90 habla de administración pública la diferencia entre centralizada y paraestatal, pero ahí no introduce la expresión “servidores públicos”.

Sin embargo, en diversos preceptos constitucionales utiliza la expresión “servidor público” en un sentido técnico, artículo 108, párrafo primero, y muy particularmente el 127 de la constitución, en cuanto a todas las personas, voy a decirlo en términos muy generales para no perder el tiempo en ello, que estamos de alguna manera vinculados con la autoridad pública.

Es cierto que el 128 utiliza la expresión todavía de “funcionario público” pero esto es un problema de que no se adecuó al 128, cuando se hizo la reforma al título cuarto constitucional en el sexenio del Presidente de la Madrid.

Creo que esto nos lleva claramente a diferenciar entre “servidor público” y “administración pública”, y a partir de ahí, viendo lo que dice el artículo 73, fracción XXIX-H, donde dice que esa responsabilidad puede ser del conocimiento de este tribunal, en los términos que lo determine la ley, creo que hay dos cuestiones importantes. En primer lugar, en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su artículo 14, fracción XVI, se dice que es competencia de este tribunal las demás situaciones señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal; y, esto nos lleva, a que el artículo 387 del COFIPE, determina que los interesados podrán optar por la impugnación directa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De forma tal, que si vemos la cadena normativa –y con pleno respeto a lo que nos propone el proyecto– que el artículo 73, fracción XXIX-H, tiene un supuesto en el cual los conflictos de responsabilidades de los servidores públicos están delegados en el legislador ordinario para que éste determine si son o no competencia del Tribunal Fiscal. De entrada, no tendrían por qué serlo, pero si el legislador lo establece así, y lo hace, primero, en un supuesto general de la propia Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y después de manera particular, que el COFIPE, me parece que éste es el órgano competente.

También difiero del último señalamiento que hizo la señora Ministra Sánchez Cordero, porque creo que este caso no tiene mucho que ver el momento en el que se aplicó la sanción, sino en el momento en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través de su Séptima Sala, determinó que era incompetente para conocer de este caso.

Si vemos el expediente, en la foja ochocientos cincuenta y siete, de la foliación que nosotros le damos, está insertado el acuerdo de catorce de marzo de dos mil ocho, que por cierto, aquí está reseñado correctamente en el segundo resultando del proyecto, en la página dos, diciendo que la decisión sobre competencia que dictó el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue del día catorce de marzo de dos mil ocho. Independientemente de cuándo se haya puesto esta sanción, o cuándo se haya presentado la demanda, el tribunal resolvió el catorce de marzo de dos mil ocho sobre el problema de competencia.

Como sabemos, el COFIPE fue publicado el catorce de enero de dos mil ocho, y entró en vigor –según el artículo primero transitorio– el quince de enero de dos mil ocho. De forma tal, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de su Séptima Sala, sabía que esa disposición estaba en vigor, y pudo haber asumido su condición competencial.

Por esta razón, señor Presidente, votaré en contra de este proyecto y de los siguientes, por considerar que la disposición le otorga una competencia clara al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, en estos asuntos de responsabilidad de los miembros del IFE.

Creo que el hecho de que sea un órgano constitucional autónomo, etcétera, no tiene que ver, porque la expresión “servidor público” no está asignándose a un órgano, sino a las personas que laboran dentro de ese mismo órgano. Por esto, insisto, votaré en contra. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío Díaz. Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Presidente. No voy a repetir los argumentos que acaba de expresar el Ministro Cossío Díaz. Estoy en una posición, si no idéntica, muy similar a lo que acaba de expresar el Ministro Cossío Díaz. Gracias, Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa a discusión. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Presidente. De igual manera, comparto la gran mayoría de los argumentos que se han expuesto, pero quisiera agregar uno más. En el proyecto se maneja la argumentación tendiente a la inaplicación del artículo 387 del COFIPE, y se da como justificación de ello, el proteger un derecho a una tutela judicial efectiva por parte del interesado en este caso; sin embargo, me parece un poco complicado establecer que con motivo de garantizarle una tutela judicial efectiva, le estemos quitando una instancia ordinaria para impugnar la determinación que le afecta, y le dejemos como último elemento de defensa el juicio de amparo, en el que sólo podrán plantearse cuestiones de violaciones constitucionales, y no aspectos de mera legalidad, que esos serían propios de un procedimiento ordinario como el que está previsto para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En esa virtud, también me pronunciaría en contra del proyecto, y por darle la competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la interpretación que ha propuesto el señor Ministro Cossío, de las normas respectivas, y desde luego también con un esfuerzo de hacer armónicas las disposiciones de la fracción XXIX-H, del artículo 73, entiendo que en esa parte de

la competencia que se analiza, es anterior al establecimiento de los órganos constitucionales autónomos, y en esa medida no podía recogerlo de inicio.

Así es que yo también estaría en contra del proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pardo Rebolledo. Señor Ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Con el mayor de los respetos, tengo muchas dudas de los argumentos que se han expresado en contra del proyecto y voy a explicar por qué creo que el señor Ministro Cossío –al que se han sumado– hace una interpretación extensiva de lo que refiere la constitución, y del fondo a lo que se refiere, lo cual es válido en un tribunal constitucional. Como yo siempre he considerado que no podemos prorrogar lo que son competencias constitucionales, por eso expreso reservas muy fuertes en relación a la argumentación, y ahora referiré muy brevemente por qué.

Efectivamente, la fracción XXIX-H, que ha sido reformada, se refiere a dos aspectos diferentes: a la competencia, por un lado, del tribunal, que se puede establecer para resolver competencias; y por el otro lado, se le ha dado una facultad para imponer sanciones, que es una cuestión diferente, lo leo, porque vale la pena tenerlo presente, dice la fracción XXIX-H: “Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía, para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo –y aquí está la competencia– para dirimir controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares”, ésta es específicamente la competencia que se le está dotando a ese tribunal. Y luego dice, como una adición que se estableció: “Así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidades

administrativas que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones”, que esto se refiere al tribunal; consecuentemente me parece que hay que distinguir esta parte.

Si bien es cierto lo que ha afirmado el señor Ministro Cossío, que otros dos señores Ministros han aceptado, que “servidores públicos” se tiene que entender de manera amplia, esto está referido específicamente a la imposición de sanciones; la competencia para resolver controversias es entre la administración pública federal y los particulares, no habla de servidores públicos.

Consecuentemente, me parece que esto es muy puntual, atendiendo a los antecedentes que puntualmente se refieren en el proyecto que se nos presenta; la segunda parte que fue la de imponer sanciones, es expresa, los trabajos legislativos, que fue para no dejar en manos de la misma autoridad la imposición de sanciones.

Consecuentemente, creo que, con todo respeto, a lo que se ha manifestado, son cuestiones diferentes, y que la competencia del tribunal, consecuente con ser un contencioso administrativo que se ha denominado en materia federal, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se refiere a controversias entre la administración pública, y es expresa la constitución: administración pública federal y los particulares.

En el caso no se da el supuesto, esto es evidente, creo que no requiere de mayor alegación, se trata de un servidor público, servidor público –como lo afirmó el señor Ministro Cossío– que trabaja para un órgano autónomo, constitucional y autónomo. Esto para mí es muy importante, no es administración pública federal, es un órgano autónomo; consecuentemente, no encaja directamente en lo que la constitución señala como la

competencia para dirimir controversias del Tribunal, éste es un primer aspecto.

El segundo aspecto está referido a los servidores públicos; efectivamente, el concepto de “servidor público” hoy atiende a la gama amplísima de la estructura del gobierno que se ha establecido en nuestro país; consecuentemente, dentro de éste, efectivamente caben los servidores públicos de la administración pública federal, los servidores públicos al servicio de los otros dos Poderes, incluyendo el Judicial; los servidores públicos al servicio de los órganos constitucionales autónomos, pero de ninguna manera eso los enmarca en la administración pública federal que tiene una connotación expresa en el artículo 90, que nos señala: que es centralizada y paraestatal, y hasta hoy en día esa administración es la que corresponde al Ejecutivo Federal y por eso está prevista en el artículo 90 constitucional.

Consecuentemente, vuelvo a repetir, lo he señalado al principio, tengo enormes reservas de poder prorrogar una competencia del tribunal, porque es lo que estaríamos haciendo, si la mayoría así lo decide yo respetaré el derecho de la mayoría de así hacerlo, pero creo que son cuestiones y conceptos diferentes los que estamos analizando en esa fracción XXIX-H a la que podría generarse por otras razones. Las leyes de responsabilidades administrativas, por supuesto tienen su fundamento directo en el artículo 113 constitucional, pero esto no cambia el problema de las competencias.

Ahora, estoy de acuerdo en la solución, difiero de algunas consideraciones, pero estoy de acuerdo en la conclusión, por una razón; por ejemplo: en la Segunda Sala arribamos a un criterio muy especial cuando contemplamos el problema de los plazos ante el propio tribunal en materia fiscal, cuando se trata de un juicio sumario y cuando no lo es, y la decisión mayoritaria se inclinó, porque cuando la autoridad induce al particular a un error

respecto del plazo debemos concederle el beneficio de que interpuso en tiempo su impugnación para no dejarlo en estado de indefensión, me parece que éste es el argumento total, para en este caso darle la salida que se propone en el proyecto, es el propio legislador quien induce a un error al particular, porque prevé esa vía de impugnación para este caso; consecuentemente, me parece razonable, toda proporción guardada, usando el mismo argumento se diga: bueno, se considera que si es otra la vía a pesar de que el legislador haya cometido el error, si es que es el caso de que este tribunal así lo decida, pues que se le dé la oportunidad de tener la instancia por la cual puede ser conocido su asunto y resuelto.

Ahora, el otro argumento tampoco lo comparto. Evidentemente se está privando de una vía que existe hoy en día en el sistema jurídico mexicano de impugnación, pero en mi opinión, y conforme a la argumentación que he dado, si esa competencia establecida en una ley secundaria es contraria al texto expreso de la constitución, creo que este Tribunal Constitucional no debe validar lo que es inconstitucional, y al mismo tiempo proteger al particular dándole una vía de impugnación que permita que su caso sea conocido y resuelto, que sería el planteamiento de fondo que se está haciendo en el asunto.

Por estas razones y respetando lo que se ha dicho estimo que efectivamente a diferencia de otros tribunales, el tribunal contencioso administrativo, en su concepción amplia, tiene una competencia expresa señalada en la constitución, no es como en otros casos, como el tribunal electoral, en donde la fracción IX, si mal no recuerdo del artículo 99, establece que las demás que le señale la ley, en este caso no se señala así en la constitución, y conforme a los trabajos legislativos creo que hay evidencia sobre cuál fue el propósito de darle estos alcances a la competencia del tribunal, en este caso federal de justicia fiscal y administrativa,

que así se le ha llamado al contencioso administrativo federal. Por estas razones, yo estaría de acuerdo, en lo general con el proyecto que se nos ha planteado, y por supuesto muy atento a escuchar argumentos y contraargumentos para si fuese el caso de que me convencieran de que esto no es así, pues cambiar mi opinión. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Franco. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo le había mandado a la señora Ministra un dictamen donde le había manifestado las razones por las cuales no compartía la interpretación que se ha hecho del artículo 73, fracción XXIX-H.

Debo de manifestar que tal como ella lo expresó en el momento en que hizo la presentación de los asuntos, de las tres competencias que están listadas, hay una diferencia entre la que estamos analizando en este momento y las dos subsecuentes. Respecto de la que está listada en este momento, como bien lo manifestó la señora Ministra ponente, tengo una duda previa a la que me voy a referir más adelante en relación con la vigencia del artículo 387, situación que no se da en las dos siguientes, porque cuando se establece la posibilidad de impugnación, el artículo 387, ya estaba vigente en los dos juicios posteriores; es decir, en las dos competencias, la segunda y la tercera; entonces, ahorita me voy a referir de manera genérica a la interpretación del artículo 73, fracción XXIX-H. Debo mencionar que en este aspecto coincido en mucho de lo que ha señalado tanto el señor Ministro José Ramón Cossío, como el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Debo mencionar que para mí, en el artículo 73, fracción XXIX-H, que fue reformado el cuatro de diciembre de

dos mil seis, y que quiero mencionarles que en relación con este procedimiento ya se había iniciado el veintiocho de julio de dos mil seis, el procedimiento de responsabilidad, cuando se reforma esta fracción del artículo 73 tiene una variación de la anterior en la que se agrega, como ya habían mencionado los señores Ministros una situación que es importante, el texto anterior del artículo 73, no establecía la segunda parte del primer párrafo del artículo 73, perdón que lo vuelva a leer, pero es necesario para dar a entender mi interpretación, dice: Para expedir leyes que instituyan -o sea, el Congreso tiene facultades, estamos hablando del artículo 73 que da facultades al Congreso- tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, pero luego tiene un “así como”, que en mi opinión es un “y” y tiene facultades además para lo siguiente: para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos; entonces, además de darle competencia para poder legislar en materia del tribunal de lo contencioso administrativo, en materia de responsabilidades entre la administración y los particulares, está estableciendo una facultad genérica para responsabilidad de funcionarios públicos, no sólo los referidos al tribunal de lo contencioso administrativo, sino de todos, estableciendo lo que dice: normas de organización, funcionamiento, procedimientos y recursos, ¿en qué? En cualquier materia de responsabilidades; esto, en mi opinión, viene a ser acorde con lo que se dice por el artículo 108 de la constitución, que nos dice: para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputaran como servidores públicos, y nos da una lista. Debo mencionar que también este artículo 108 se reformó en dos mil siete, pero antes

de dos mil siete, en el artículo 108, ya estaba incluido el Instituto Federal Electoral, en el texto anterior, lo tengo a la mano, y de manera expresa, después de numerar a todos los funcionarios, decía: “y del Instituto Federal Electoral” se reformó este artículo en dos mil siete, pero no varía en nada, porque lo único que se hizo en la reforma de dos mil siete, fue determinar que estaban incluidos dentro de este listado de servidores públicos, todos aquellos que prestan sus servicios en los organismos constitucionales autónomos, que es el caso del IFE; entonces, lo único que hizo fue generalizarlo, pero ya desde antes estaba establecido que eran sujetos a responsabilidad. Entonces, en mi opinión, el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia de responsabilidades, de cualquier funcionario público estableciendo desde luego, como él lo dice, la organización, los procedimientos, los recursos y todo. Ahora si establece el Congreso de la Unión recursos ordinarios, recursos administrativos o recursos jurisdiccionales, eso es algo que corresponde a su libertad de configuración, a su libertad de legislación; ahora ¿qué sucedió aquí? La cuestión es que determinó, en el COFIPE, en una reforma posterior a la que ya habían hecho mención los señores Ministros, del catorce de enero de dos mil ocho, que el artículo 387 determinó que los funcionarios del Instituto Federal Electoral podían impugnar las decisiones ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; pues lo hizo en uso de la competencia que le está dando el artículo 73, fracción XXIX-H, en relación con los artículos 113 y 108 de la constitución, pero no solo eso, también debo mencionar que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se reformó para hacerla coherente con el sistema, y el artículo 3º de esta ley dice: En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente ley: los demás órganos auxiliares e instituciones que determinen las leyes; pero en la fracción VI

establece también al Instituto Federal Electoral; y dice el artículo 25. Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; luego dice: Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El artículo 28 hace la misma remisión, en el párrafo primero y en el tercero; y el artículo 29 hace exactamente lo mismo, refiriendo que esto es susceptible de impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para hacerlo coherente precisamente con la reforma que se estableció en el artículo 73, fracción XXIX-H, hacerla coherente con el sistema de responsabilidades establecido en los artículos 113 y 108 de la constitución; pero aquí hay un problema previo, en el que quisiera hacer hincapié en este asunto en lo particular; en los otros dos no tengo la menor duda, coincido con la interpretación de los señores Ministros y además agregaría lo que he mencionado, para mí, el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en esta materia; el “así como” es un “y” y está dándole facultades para legislar tratándose de cualquiera de los servidores públicos en materia de responsabilidad.

Ahora, en el proyecto que presentó la señora Ministra ponente, lo que se nos está diciendo es que el artículo 387 es inconstitucional, porque dice en la página treinta y seis: en estos términos, se estima que si el legislador ordinario faculta en el artículo 387, párrafo primero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de las resoluciones por las

que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, desconociendo el ámbito competencial que constitucionalmente asiste a este tribunal, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XXIX-H del artículo 73 de la constitución, y sin que exista alguna disposición constitucional que atribuya expresamente competencia al referido tribunal, para conocer de impugnaciones en contra de las sanciones administrativas e impuestas a los servidores públicos del Instituto, se impone concluir que viola el derecho humano.

Yo no coincido con esto, y lo digo con el mayor de los respetos; porque el artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional, no le está dando competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, le está dando facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de tribunales contenciosos y para legislar en materia de responsabilidades; entonces nunca vamos a encontrar la competencia del tribunal contencioso en este artículo, esta es la competencia del Congreso de la Unión para legislar en estas materias; entonces yo no puedo coincidir con estas razones.

Luego se dice que como no tiene facultades el tribunal fiscal, porque no están dadas estas facultades en esta fracción y que como tampoco tiene facultades el tribunal electoral porque el tribunal electoral sólo puede conocer de las resoluciones que se den en materia laboral, no así en materia de responsabilidades, entonces que para no violentar el derecho de acceso a la justicia, hay que remitirlo a un juzgado de distrito, y ahí es donde yo coincido plenamente con lo dicho por el señor Ministro Mario Pardo Rebolledo, estamos hablando de un procedimiento ordinario, de un juicio de nulidad ante un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, un recurso jurisdiccional, pero ordinario, entonces, no podemos decir en un conflicto

competencial que conozca un juez de distrito que tiene una competencia en materia constitucional de un juicio de nulidad, que se le dio en el artículo 387 originalmente a un tribunal ordinario, sería prácticamente imposible que conozca de un juicio de nulidad un juez de distrito, es cierto que el proyecto de la señora Ministra ponente hace un reencausamiento, dice: “de la vía”, con lo cual yo no estaría de acuerdo, tenemos muchísimas tesis tanto en Salas como en Pleno, donde se ha dicho que la suplencia de la queja no llega al reencausamiento de la vía, y en todo caso, lo que se puede decir es que ni siquiera tenían por qué haberse declarado incompetentes, si la vía es improcedente, se hace improcedente el juicio respectivo, y los particulares o el que haya promovido tiene expedito su derecho para promover en la vía que corresponda, si es que los plazos se lo permiten, pero no tenía por qué hacer una declaración de incompetencia, la improcedencia de vía no determina la posibilidad de declararse incompetente y remitirlo, a menos que se trate de una competencia que se da dentro de un mismo órgano jurisdiccional, por decir algo: si nosotros estamos dentro del Poder Judicial Federal, nos declaramos incompetentes para mandarlo a lo mejor a un tribunal colegiado, o a lo mejor a un juzgado de distrito, porque dependen exactamente del mismo órgano jurisdiccional, pero no decimos: “somos incompetentes y que se vaya al Tribunal Fiscal de la Federación”, no, son vías distintas, si se promueve un juicio de amparo, cuando debía de haber conocido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que hacemos es sobreseer en el juicio, le sobreseemos en el juicio y le decimos: está no era la vía, pero no nos declaramos incompetentes, queda expedito su derecho para que lo promueva en la vía que corresponda, si es que todavía se encuentra en el tiempo para hacerlo, por estas razones, no estoy de acuerdo con la declaración de inconstitucionalidad, y sí con la interpretación que se ha hecho por los señores Ministros, a los que he

mencionado, y las razones que he señalado adicionales a como en mi opinión leo el artículo 73, fracción XXIX-H, de la constitución. Pero les decía que en este asunto hay una situación previa en cuanto a fechas, ¿por qué? ¿qué es lo que sucede? decíamos que en los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad se inicia el veintiséis de julio de dos mil seis, el doce de marzo de dos mil siete causa baja, y el siete de diciembre de dos mil siete, le dictan una resolución de amonestación, que es precisamente la que combate ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque fíjense, la resolución se da el siete de diciembre de dos mil siete, y el catorce de enero de dos mil ocho, entra en vigor el COFIPE, estableciendo en el artículo 387, que es competente para conocer de estos recursos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del juicio de nulidad, pero hay una situación que creo yo resulta importante, cuando se dicta esta resolución, es decir, la combatida en el juicio de nulidad el siete de diciembre de dos mil siete, no existía el COFIPE en su artículo 387, éste se da con posterioridad, y entonces qué es lo que sucede cuando se emite esta disposición, se dice en el transitorio cuarto lo siguiente: los asuntos que se encuentran en trámite a la entrada en vigor del presente decreto, serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio, ¿qué debemos entender? que si estaba la resolución administrativa de amonestación, que es la que se impugna ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estaba en trámite, no se había resuelto en definitiva al final de cuentas, porque se había dictado la resolución de amonestación, pero que era el recurso que correspondía conforme al establecimiento de este artículo transitorio, en mi opinión, lo que regía era el artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el 387 no estaba vigente cuando se emite esta resolución, y lo manifiesto incluso como duda, porque es un

asunto que tiene muchos problemas de reforma legal. Fíjense: la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo que decía era lo siguiente en su artículo 2º. “Son sujetos de esta ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.”

En el artículo 108, ya vimos que en el texto anterior y en la reforma posterior de dos mil seis, de todas maneras el IFE estaba comprendido, primero como tal, como IFE y después como organismo constitucional autónomo, ahí siempre estuvo comprendido.

Entonces, conforme a esta ley estaban comprendidos por lo que hace a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. ¿Qué dice el artículo 3 de esta ley? “En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente ley: —es decir la de responsabilidades— I. La Cámara de Senadores y de Diputados; II. La Suprema Corte de Justicia; IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; V. Los tribunales agrarios y VI. El Instituto Federal Electoral.

Pero fíjense que hay otra cosa muy importante: ahí hasta nosotros estaríamos prácticamente obligados a la aplicación de esta ley, pero hay un artículo que excluye a determinadas dependencias. El artículo 11 lo que dice es lo siguiente: “Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II, y IV a X del artículo 3º, ¿quiénes son esas autoridades? El Congreso, la Suprema Corte, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los tribunales agrarios y Juntas y el Instituto Federal Electoral.

Enseguida dice: “las autoridades a que se refieren estas fracciones, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer sanciones previstas en este Capítulo.”

¿Qué quiere esto decir? que si bien es cierto que se nos dice que es aplicable esta Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo cierto es que da la posibilidad de que tratándose de estos organismos, incluyéndonos a nosotros, Suprema Corte de Justicia de la Nación, establezcamos nuestros propios sistemas para investigar, para identificar y para determinar responsabilidades y esto nos hace órganos prácticamente terminales en materia de responsabilidad ¿qué quiere decir? Que conforme a esto el IFE estaba incluido dentro de este sistema.

La duda es la siguiente: si vamos a estimar que el artículo 387 no estaba vigente cuando se emite la resolución, en mi opinión, hay que ir a la legislación anterior que es ésta, la Ley Federal de Responsabilidades y determinar que conforme a la Ley Federal de Responsabilidades, el IFE era órgano terminal, y si era órgano terminal no tenía por qué conocer en materia de responsabilidades ni el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque el artículo 387 no estaba vigente.

Ante esa situación es órgano terminal, que su resolución es definitiva y por tanto es impugnabile en juicio de amparo, pero no porque se le mande en sistema competencial porque no aceptó la

competencia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. No. Porque quiere decir que en ese entonces, no existía ningún procedimiento jurisdiccional ordinario en el que fuera impugnable esta decisión; y, al no existir en ese momento jurídicamente un recurso jurisdiccional ordinario no tenía por qué conocer ni el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero en medio ordinario de defensa.

¿Quién puede conocer? Pero ya en juicio de amparo, no mandándose en incompetencia porque no quiso conocer ninguno de los dos. No. Como juez de amparo, por tratarse de una resolución definitiva en materia de responsabilidades, sí puede ser un juez de distrito, pero en materia de amparo, porque está en los casos del artículo 114 de la entonces Ley de Amparo; en mi opinión, en el primer caso, creo que lo que tenemos que decir es que no son competentes ninguno de los dos, pero que tiene expedito su derecho para promover, o que tenía expedito su derecho para promover el juicio de amparo respectivo ante el juzgado de distrito, porque la resolución que se dictó en el procedimiento de acuerdo a la legislación que estaba vigente antes de que entrara en vigor el artículo 387 del COFIPE, que ahora le da facultades al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establecía que la Ley Federal de Responsabilidades, como órgano terminal al Instituto Federal Electoral, y en todo caso, viendo el Estatuto que regía en esa época había, incluso un recurso de reconsideración, dice el artículo 192 del Estatuto vigente de esa época: “contra los actos o resoluciones dictadas en su perjuicio por las autoridades administrativas del Instituto, el personal del mismo podrá interponer por escrito el recurso de reconsideración ante la secretaría general del organismo, dentro del término de quince días naturales, tratándose de actos o resoluciones dictadas por

funcionarios electorales” también establece la posibilidad del recurso de reconsideración.

Entonces, ¿qué es lo que hacía prácticamente definitivo en resolución dictada por el Instituto Federal Electoral?, en mi opinión, el recurso de reconsideración, que en este caso al parecer, tampoco se agotó; pero a lo que voy fundamentalmente es que conforme a la legislación anterior, no era competente ni el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ni el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, era un órgano autónomo el Instituto Federal Electoral para resolver los conflictos relacionados con la materia de responsabilidades, agotando –en su caso, si se quería– el medio de defensa ordinario que era el recurso de reconsideración, agotado ese medio ordinario que es el recurso de reconsideración según sus estatutos, podía en un momento dado si estaba inconforme promover juicio de amparo, pero en su calidad de juicio de amparo, ya no de juicio ordinario de nulidad como sí se había establecido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Entonces, en mi opinión, esta competencia pues sí debe decirse que lo que se promovió fue un juicio ordinario, un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que si no estaba vigente el artículo 387, pues no podía obligarse al tribunal a aceptar una competencia de un asunto que se resolvió antes de que se emitiera el artículo correspondiente; pero que tampoco era competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque no se trataba de un juicio laboral, de los que tiene competencia para resolver, sino de un juicio de responsabilidades, esto sin perjuicio y no se le dejaba en estado de indefensión, porque al ser

definitiva tenía la posibilidad de promover el juicio el amparo indirecto ante el juez de distrito.

Ahora, si lo que se pretende es que no se le deje en estado de indefensión y que se le diga que procede el juicio de amparo, pues yo creo que el plazo ya se le fue desde hace muchísimo, pero para mí lo que procedía era el juicio de amparo indirecto porque el Instituto Federal Electoral, conforme a la Ley de Responsabilidades anterior –que es la que en mi opinión regía a este asunto– era órgano terminal en materia de responsabilidades.

Cuando entra en vigor el artículo 387 del COFIPE, entonces ésa el Congreso de la Unión le otorga competencia en juicio ordinario al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la competencia perfectamente establecida en el 73, fracción XXIX-H, donde si bien es cierto que la primera parte establece que en los tribunales contenciosos conocerán de los problemas que se den entre los particulares y la administración; hay un “así como”, que equivale a un “y” –en mi opinión– para decir: “y además tiene facultades para legislar en materia de responsabilidades para imponer sanciones, para investigar, para establecer procedimientos, para establecer recursos”; o sea, para todo en cualquier materia de responsabilidades, esto hace el sistema acorde con el 113, con el 108 de la constitución, y desde luego con los artículos que posteriormente fueron reformados de la Ley Federal de Responsabilidades, donde ya en la actualidad se remite en estos casos –que ya les leí en un principio– al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Esto, en mi opinión, opera para los casos 2 y 3, para el 1, cuando menos tengo la duda muy seria de que para mí no estaba vigente el artículo 387 cuando se dicta la resolución que se combate, y no se le podría

obligar a impugnar un juicio que no estaba vigente en este momento.

El señor Ministro Cossío Díaz mencionó algo muy interesante, y yo creo que tiene que pensarse, porque él dice: de todas maneras, aunque cuando se emitió la resolución no estaba vigente el artículo 387, lo cierto es que cuando el quejoso o el particular, más bien, impugna la decisión, ya estaba vigente el artículo 387, y por esa razón, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debió de haber admitido el juicio de nulidad; para mí esto genera duda y lo planteo como tal, porque, por una parte, no estaba vigente cuando se emite la resolución, y si el transitorio dice: todo lo anterior se rige con la ley anterior porque estaba todavía en trámite, y no estaba vigente el artículo 387, hasta después, pues es dudoso si en realidad el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tenía que admitir o no, pero en el caso de que se estimara que el tribunal no tenía que conocer porque no estaba vigente el artículo 387, pues en ese caso, quiere decir que el IFE era órgano terminal en materia de responsabilidades, y si no, si la conclusión a la que lleguemos es de que como se trata de una cuestión de procedimiento no se aplica retroactivamente; entonces, finalmente era competente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en ese caso, yo estaría con la interpretación que ya hemos mencionado respecto del artículo 73, fracción XXIX-H, en relación con los otros artículos constitucionales mencionados. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Continúa a discusión. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, muy brevemente. En cuanto a lo que dice la señora Ministra Luna Ramos, yo

coincido que ésta es la segunda interpretación, porque, como lo dice el proyecto, el catorce de marzo de dos mil ocho es cuando la Séptima Sala Regional Metropolitana se declara incompetente, y el precepto estaba en vigor desde enero. En consecuencia, como decía un secretario de estudio y cuenta, bien pudo la Séptima Sala —en ese momento— considerar que el precepto que determinaba la competencia de eso, y aceptar su propia competencia, en ese sentido yo lo creo.

En cuanto al tema, ella lo plantea como duda, yo en ese sentido pues así es como resuelvo este importante problema, como ella dice, pero creo que es un cambio que se da respecto de una norma procesal, y al momento en que enfrenta el problema la Sala, está así determinado.

En cuanto a la interpretación que plantea el señor Ministro Franco González Salas, yo francamente no la puedo compartir, por lo siguiente: creo que si hacemos caso estricto a lo que el señor Ministro Franco González Salas está sosteniendo, tendríamos que ver la fracción XXIX-H, del artículo 73 de la siguiente forma: Primero. El Congreso de la Unión es competente para generar un tribunal de lo contencioso administrativo que resuelva los conflictos entre los particulares y la administración, (punto); y además crear un órgano que imponga sanciones a los particulares, porque si no, se tiene que leer como unidad el precepto, y el precepto como unidad va señalando que es un tribunal, y tiene referencia en el artículo 17 para señalar que dicta fallos, que tiene a su cargo dirimir las competencias, así como para imponer sanciones.

Yo puedo entender, y en eso podría coincidir que no es el lenguaje más claro, pero si lo que el artículo 73, como bien lo decía la señora Ministra Luna Ramos, lo que está haciendo la

fracción XXIX-H, es conferirle una competencia al Congreso para constituir el tribunal, primera parte, y segundo, señalar las competencias del tribunal en su segunda parte, tanto frente a los particulares como en la imposición de las sanciones, y en la tercera, establecer normas para la organización, funcionamiento, procedimientos y recursos contra las resoluciones del tribunal, me parece que no puede ser diferenciable el tema, creo que no se está haciendo ninguna prórroga, simplemente se está entendiendo que el tribunal tiene dos competencias diferenciadas: Una. Conozco problemas de particulares y la administración; y otra, conozco problemas que ya no son de particulares, que son de servidores públicos respecto a las sanciones que se le impone, y en ese sentido, me parece que hay una unidad de tribunal con dos posibilidades muy claramente diferenciadas de competencia. Y después –como lo decía muy bien la señora Ministra Luna– la carga al Congreso para que haga cosas con sus leyes a efecto de que ese tribunal funcione, porque si se piensa que sólo está relacionado el dirimir las controversias, y lo otro, es una cosa distinta, entonces ya no habría función jurisdiccional sino función administrativa, si se quiere de imposición de sanciones en este sentido lo cual no podría compartir. Por esas razones, y tratando de dar respuesta a estas dudas que se han planteado, seguiría estando en contra del proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío Díaz. Señor Ministro Franco González.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Muy brevemente, porque no quiero dar la impresión y probablemente me equivoqué, y no fui lo suficientemente claro, como en otras ocasiones, de que yo haya dicho que no es competencia, en este caso, del Tribunal Federal

de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que traté de separar fueron las competencias.

Y la segunda competencia es para imponer sanciones, el proyecto se hace cargo e inclusive habría otras referencias en los trabajos legislativos de cuál fue la intención que tuvo el Constituyente al establecer esa facultad, y en mi opinión, no hay lugar a dudas que era para imponer sanciones, que es diferente.

Entiendo –y lo dije desde el principio– y respeto una interpretación extensiva que no comparto. Creo que imponer sanciones tiene una connotación muy clara, y está explicada en los trabajos legislativos. Simplemente para señalar esto, y algo que dijo la señora Ministra Luna Ramos que es importante tener presente. La fracción originalmente señalaba la primera parte idéntica junto con la parte final del precepto, lo único que se introdujo fue precisamente esa facultad para imponer sanciones, y era a lo que me refería.

Consecuentemente, sigo considerando que el Constituyente fue muy claro, en que la facultad que le otorgó adicional al dirimir controversias que fue mi argumento entre administración pública y particulares, esa es una, fue para imponer sanciones, y lo explicó clarísimamente en sus trabajos legislativos, diciendo que lo que se trataba era de no dejar en todos los casos en manos de la propia autoridad administrativa la imposición de sanciones; y que por lo tanto, se le concediera esa facultad también al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en este caso, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Simplemente como tratando de aclarar qué fue lo que dije, porque por supuesto esa parte también la considero competencia del Tribunal. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Franco González. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Desde luego que ahora en la discusión de esta nueva modalidad del proyecto se han generado una importante cantidad de consideraciones, pero creo que hay una que el señor Ministro Franco refirió con toda claridad: qué es lo que orientó la autoridad al particular para el combate de esta determinación, es algo que no podemos soslayar, incluso, si la ley que se aplicó fue la Ley de Responsabilidades, que para entonces estaba perfectamente claro y establecido que en su artículo 25 daba la pauta que toda decisión en materia de responsabilidades sería motivo de recurso, o en su caso, de juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo menos me queda claro en ese aspecto que el particular, al ser motivo de una sanción, no tenía ningún otro remedio más que acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Si esto se da así, independientemente de que la ley se modificara unos días después, es claro entonces que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no podía declinar su competencia sólo argumentando que dado el cambio constitucional que recibía el Instituto Federal Electoral, a pesar de existir dos disposiciones concretas en la norma que le daban competencia, decidía declinar ésta para dársela al tribunal de justicia electoral, solo bajo la perspectiva de que estaba frente a actos emitidos por un órgano constitucional autónomo. En esa medida, creo que es muy importante, para efecto de resolver, por lo menos a mi manera de entender, este primer planteamiento, que el particular fue orientado por la propia autoridad para saber cuál era el tribunal en el que tendría que resolver su controversia.

Segundo punto: que la ley finalmente terminó por darle la razón en cuanto a la reforma que dio competencia al tribunal, más aún, si se considera que todas las resoluciones en materia de responsabilidades administrativas, salvo las que competan al Poder Legislativo y al Poder Judicial, estaban orientadas en su definición hacia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En esa medida yo concordaría en que en el caso concreto no podemos soslayar de ninguna manera el hecho de que el particular se vio orientado por la propia autoridad administrativa para recurrir ésta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal, y éste declinó su competencia argumentando una interpretación respecto de su consideración de los órganos autónomos. En esa medida y sólo para reconducir mi voto en cuanto al tema inicialmente suscitado respecto de si esto debiera ser o no remitido a un juez de distrito o si en su momento no era competente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de la controversia, sólo quisiera insistir en la anotación hecha respecto de la orientación que se dio al particular, razón por la cual promovió ante ese tribunal, y la confirmación de la competencia que se estableció a nivel legal, por lo cual considero indebido que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal hubiere declinado ésta bajo la interpretación de un órgano autónomo. Y en esa medida, dada la duda que había planteado la señora Ministra Luna Ramos, creo que es fundamental entender que existe específicamente este conflicto, entendiendo que su demanda la presentó tal cual fue orientado por la autoridad, y por lo que ya el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y luego el Código Federal de Procedimientos en Materia Electoral, le daba esa confirmación.

Sólo con eso quisiera precisar este punto en el que concuerdo en que efectivamente el particular acudió a la instancia que le correspondía agotar. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pérez Dayán. Pide la palabra el señor Ministro Luis María Aguilar, se la vamos a conceder una vez que regresemos del receso que estamos decretando.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:55 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Vamos a continuar. Tiene la palabra el señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. Tengo muchos cuestionamientos en relación con el proyecto, inclusive con las argumentaciones que he escuchado de mis compañeros, porque el tema, en primer lugar trata de un conflicto competencial, y parece que nos está llevando a un ejercicio de control constitucional, a declarar o no la constitucionalidad de una disposición legal, como es el artículo 387 del COFIPE.

Yo tendría mis reservas al respecto, porque en un conflicto competencial generalmente, al menos así lo entiendo, se hace un análisis de legalidad para saber cuál norma le otorga a un órgano determinado competencia para conocer de un asunto; por eso, yo creo que, en principio, estaría cuestionable inclusive la propuesta del proyecto de llegar, de alguna u otra forma, a plantear una inconstitucionalidad del artículo 387 o su inaplicación consecuente, porque no se trata propiamente de un ejercicio de

control constitucional, y precisamente por eso yo cuestionaría todo ese ejercicio que estamos haciendo respecto de su estudio en relación con la constitución, específicamente con el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-H.

De cualquier manera, aun estudiándolo desde un principio de legalidad, también creo que es un tema importante que habría que centrar, el que ya la Ministra Luna y algunos compañeros han señalado, en relación sobre si era aplicable el artículo 387 ahora vigente, o era el artículo 387 anterior; porque el artículo 387 estaba vigente cuando se podía haber interpuesto la demanda, como de hecho se hizo, pero no lo estaba cuando se generaron los actos impugnables.

Nos decía la señora Ministra que en el artículo transitorio parecía que esto podía ser parte del mismo procedimiento porque se trataría de una impugnación, no me queda tan claro eso, yo pensaría que la impugnación misma no es parte del procedimiento de responsabilidad administrativa y que cuando estaba ya en vigor la nueva norma sí era aplicable la nueva norma, porque cuando la podía haber hecho valer, inclusive pensando en su favor, que el justiciable podía hacer valer el artículo 387 ya reformado que le otorgaba competencia al tribunal fiscal. Yo pensaría que es importante que señalemos si el artículo 387 vigente ahora, o el anterior, se aplicaría a este caso en particular.

Y por lo que se trata de la aplicación de las normas, pienso que así, desde un principio de legalidad, como pienso yo que se debe hacer el análisis, el artículo 387 le otorga una facultad de competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de estos asuntos, así desde un punto de vista de legalidad, pero aun esforzando mi intelecto y tratando de hacer un ánimo de ejercicio

respecto de lo que se ha mencionado del artículo 387 frente al artículo 73 constitucional, yo diría que de cualquier manera el artículo 387 encuentra un sustento en la fracción XXIX-H del artículo 73, en la parte en la que dice al final del artículo 73: Como bien se ha dicho aquí, se otorgan facultades para legislar al Congreso, en la primera para dirimir controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares. Ésta es una competencia, expedir leyes al respecto —y como dice la Ministra— para imponer sanciones a los servidores públicos estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos, ahí es donde le está dando la facultad, creo yo o sosteniendo, al constituyente, la posibilidad al Congreso para que establezca los recursos y los procedimientos a seguir en contra de estas sanciones administrativas que ya no son sólo de los particulares contra la administración pública, sino son en general contra todos ellos. Ahí de cualquier manera encontraría yo el sustento del artículo 387 ahora vigente.

De esta manera, sin que pudiera estar conforme con hacer un pronunciamiento sobre que si es constitucional o no lo es, yo diría que en un principio de legalidad, como se trata de un conflicto competencial, el artículo 387 le otorga facultad al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de estos procedimientos porque inclusive este artículo ahora que se está aplicando o se aplique en estos procedimientos, podría ser en su momento impugnado en una vía constitucional de amparo ante un órgano en este propio asunto, inclusive, ante un órgano competente de amparo para que se pronuncie sobre la constitucionalidad, de tal manera que aquí como se trata de una cuestión competencial, quizá se deba simple y sencillamente hacer una interpretación de la legalidad de aplicación de estas normas.

Desde este punto de vista, no comparto el proyecto de la señora Ministra en cuanto que señala esta cuestión de inconstitucionalidad de no aplicación del 387, y por lo tanto, de que no es competente el tribunal fiscal para este asunto, en términos generales, esa es mi propuesta, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Luis María Aguilar. Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. He escuchado con mucha atención las diferentes intervenciones que se han dado en relación con este tema, sin duda muy opinable y discutible, tan es así que incluso quienes se han manifestado en contra del proyecto, lo han hecho a partir de interpretaciones distintas a la fracción del 73 constitucional que está en cuestión.

Una primera situación es que yo estoy de acuerdo en que no sólo se puede sino se debe hacer un control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad, cuando en cualquier tipo de procedimiento, incluso una cuestión competencial se diera el supuesto de una norma que fuera contraria al marco de referencia constitucional que son los derechos humanos establecidos en la constitución y en los tratados internacionales.

Sin embargo, leyendo con cuidado y releendo la fracción del 73, me parece que se han dado prácticamente dos maneras de entenderla, quienes están en contra del proyecto y aluden que de esta fracción del 73, fracción XXIX-H, se deriva la competencia que el COFIPE le da al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la otra postura del proyecto y del Ministro Franco

que dice: “No, en esa fracción no se puede derivar esta competencia”.

En este sentido, estoy de acuerdo con que de esta fracción no puede derivarse la competencia a la que estamos aludiendo, en mi opinión, la fracción es, al menos desde mi perspectiva, clara, no tanto en su redacción sino en los antecedentes legislativos que dice: “Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer -¿quién? el tribunal- las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones”.

De tal suerte que estimo que de esta fracción, si analizamos cuál es el sentido del constituyente, no se puede derivar esta competencia, se le dan dos competencias: dirimir conflictos entre la administración pública federal y los particulares; y segunda, la cuestión de las sanciones; sin embargo, mi duda sobre la eventual inconstitucionalidad del precepto del COFIPE, se da en el sentido de si deberíamos nosotros sostener que la competencia constitucionalmente válida de los tribunales de lo contencioso administrativo, en particular del tribunal contencioso administrativo federal, que es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se agota o no se agota con esta fracción del artículo 73, porque lo cierto es que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha ampliado mucho las atribuciones del tribunal, muchas que no se adecuan a esta fracción, por ejemplo, el artículo 14, fracción V, habla de las que niegan o reduzcan pensiones y demás prestaciones sociales

que concedan las leyes a favor de los miembros del ejército, fuerza aérea, armada nacional, sus familiares, derechohabientes, etcétera. La fracción VI, habla de las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La fracción VIII, que habla de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que tiene su fundamento en el artículo en el 113, no en el artículo 73, para estos efectos de la atribución. Y después, también establece, por ejemplo, la fracción XV, las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, esto en términos del artículo 79 constitucional. Y después hay la última fracción que dice: las demás que señalen las leyes como competencia del tribunal.

De tal manera, que en mi opinión, pueden establecerse otras facultades al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que sean acordes a su naturaleza y que puedan desprenderse de otras obligaciones o facultades legislativas que tenga el Congreso, específicamente, creo que esta facultad para poder recurrir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se deriva de los artículos 108, 109 y 113 constitucionales, que establecen la obligación de las leyes, de prever todo lo relativo a las infracciones y sanciones administrativas de los servidores públicos.

De tal suerte, que no comparto la postura del proyecto, en el sentido de que es inconstitucional esta facultad que le da el COFIPE al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; sin embargo, tampoco comparto la línea argumentativa que se ha venido dando en la sesión, porque creo que la interpretación que se hace en el proyecto de esta fracción del artículo 73 constitucional es correcta, pero en mi opinión, me parece que

puede extraerse esta competencia de otros preceptos constitucionales.

En tal sentido, votaré porque la competencia, efectivamente como lo establece el COFIPE, se debe surtir en favor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Señor Ministro Valls Hernández, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, señor Presidente. Yo, en principio, venía de acuerdo –y tengo dudas, debo confesarlo– con el proyecto de la señora Ministra Sánchez Cordero; mas sin embargo, con todos los razonamientos que he oído aquí, en la mañana del día de hoy, me hacen inclinarme en contra del proyecto. Considero que no es fácil lo que estamos resolviendo, este conflicto competencial no es como pareciera, de principio, algo muy simple. Tiene complicaciones, tiene, como bien lo dice el proyecto de la señora Ministra Sánchez Cordero, tiene muchas aristas a contemplar; sin embargo, mi voto en el asunto, será en contra del proyecto. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Valls Hernández. Señor Ministro Pérez Dayán, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Presidente. Muy breve, y me refiero a la interesante participación en cuanto a su opinión expresada por el señor Ministro Aguilar Morales, en cuanto a la duda que le generaba el que a través de un conflicto competencial se alcanzara un ejercicio de desaplicación de normas a través de lo que denominamos un control difuso de la

constitucionalidad de éstas. Y es que en el caso concreto, el proyecto busca desarrollar la razón por la cual alcanza una conclusión en este sentido, bajo la premisa del juicio ante el tribunal competente, particularmente el constitucionalmente competente; de suerte que cuando se encuentre involucrado un derecho de esta naturaleza, es posible –digo yo– en esta búsqueda del tribunal competente, pasar precisamente sobre la base del examen de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma, este ejercicio de control difuso.

Pero más allá de ello, es importante reflexionar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal, por lo menos su Séptima Sala, al resolver su incompetencia, declinó ésta, no obstante que había disposición concreta en la norma que se la daba, le daba esta competencia, y argumentó que sobre la base de una interpretación constitucional, un organismo público autónomo, no podría ser sujeto como autoridad demandada frente a su potestad. Y es esto entonces, lo que le lleva a declinar para remitir el asunto a quien consideró competente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Y es éste mismo el que también invocando el mismo precepto del órgano autónomo es que considera que la norma es la que le da competencia al tribunal, y esto genera que un conflicto competencial, ahora entre ellos, sea resuelto por la Suprema Corte.

De ahí que, aun compartiendo lo que el señor Ministro Aguilar ha expresado respecto de cómo es que a través de un conflicto competencial se llega a un ejercicio de desaplicación de la norma, parecería que por los argumentos mismos que se deben sustentar para una u otra solución, necesariamente habremos de pasar por un ejercicio de control difuso, porque si no obstante existir competencia expresa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal, la Sala decidió no ejercerla, aprovechándose o valiéndose

de la interpretación que le dio a una disposición constitucional, el mero hecho de definir si es o no competente, implica de suyo, también decir si la ley que le da competencia es o no conforme al marco constitucional; de ahí que yo comparto la interrogante que se formula el señor Ministro Aguilar, y a mi manera de entender, la siento satisfecha sobre la base, no sólo de que esté en juego el derecho humano al tribunal competente constitucionalmente, sino adicionalmente que los argumentos de los contendientes en el conflicto competencial, parten precisamente de la inconvencionalidad o la inconstitucionalidad, en este caso, de la norma que le da competencia a un tribunal, refiriendo la estructura constitucional frente a la legal, y es por ello que irremediablemente este asunto nos lleva a que cualquiera que sea el pronunciamiento, implícitamente se está haciendo un control difuso. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Continúa a discusión. Señora Ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo había dejado una duda pendiente en relación a la aplicación o no del artículo 387, y la había planteado como tal determinando que no se había emitido la resolución impugnada cuando entró en vigor este artículo.

Nada más para mencionar, ya me inclinaría, porque aun cuando no se había emitido en el momento en que se determina la resolución, lo cierto es que cuando el quejoso decide impugnarla, perdón, el particular, porque estamos hablando de una competencia, no de amparo, el particular decide impugnarla, el artículo ya estaba vigente, y obligaba al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a su aplicación; entonces no tenía, como bien lo señaló el señor Ministro Alberto Pérez Dayán, no tenía por qué haber declinado su competencia.

Una situación diferente habría sido si hubiera sido el propio quejoso el que en un momento dado hubiera optado por una vía distinta, y entonces le hubieran dicho: “No, porque tienes que irte al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, ahí creo que se tendría que haber analizado si su resolución era o no impugnabile en esta vía.

Sin embargo, en este caso concreto, es una cuestión meramente procedimental, el particular elige esta vía ya estando vigente el artículo 387, porque cuando presenta su demanda, el artículo ya había sido publicado, fue el catorce de enero de dos mil ocho, y el juicio de nulidad lo presentó el veintiocho de febrero de dos mil ocho; es decir, ya estando vigente, y la Sala, hasta el catorce de marzo de dos mil ocho declina competencia; entonces, no tenía por qué haber declinado su competencia, puesto que el artículo se lo estaba dando a ella, para que conociera de este tipo de juicios.

Entonces, yo pediría, si es que los demás señores Ministros estuvieran de acuerdo, que se dijera que no es obstáculo, que no pasa inadvertido, que efectivamente en relación con la resolución impugnada en la fecha en que ésta se emitió todavía no estaba vigente el artículo 387, pero tomando en consideración que cuando se presenta la demanda de nulidad, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ya era competente porque el artículo estaba en vigor; entonces, no tenía por qué haber declinado su competencia. Si se hiciera esta aclaración, y si no, finalmente si los demás señores Ministros no quisieran que se hiciera, yo haría un voto concurrente, y me inclinaría por las razones que ya se han mencionado en relación con que debe ser competente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Si no hay alguna otra participación, daré mi punto de vista.

Yo tampoco participo de la propuesta que hacía la señora Ministra en este sentido; desde luego, es importante, es interesante el planteamiento y el desarrollo que se hace, en tanto que en su propuesta hay tres pronunciamientos, y cada uno mereció todo un análisis en relación con esta posibilidad o no de conocer un juicio de esta naturaleza; el más sencillo, podría decirse, que ha sido abordado, ha sido en relación con la incompetencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque es el que resulta, pareciera, más claro.

El segundo, donde ya se determina también la incompetencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es más complicado, sobre todo, en tanto que involucra ya temas de desaplicación de normas de un pronunciamiento de inconstitucionalidad o de inaplicación en función de que no es constitucional un precepto expreso, donde pareciera que hay un consenso ya para sustentar en todo caso la competencia, precisamente del tribunal contencioso en materia federal; esto es, siendo un conflicto competencial donde este Alto Tribunal se convierte en un tribunal de legalidad, es extraordinario hacer un pronunciamiento de constitucionalidad, si bien aquí se haría, no imposible de hacerse factiblemente de existir esos pronunciamientos; sin embargo, cuando la materia se está concretando para darse en una interpretación como la que aquí también pareciera que hay consenso respecto de la aplicabilidad de la disposición legal concreta que otorga esta facultad a partir de que en una interpretación del artículo 73, en la fracción XXIX-H, leída, yo también participo de esa lectura como sistema general de responsabilidades administrativas, no solamente a

partir del 73, sino de los artículos 108, 109, 112, 113, donde leídos en conjunto configuran totalmente la competencia, independientemente del momento en el cual se está optando, pero si en el momento en que se está optando es una norma de procedimiento, no hay retroactividad, es una opción que ejerce el interesado, se configura plena y constitucionalmente la competencia a partir de la amplia libertad de configuración que se da al Congreso de la Unión para estos efectos.

Esto me hace estar, respetuosamente, en contra de este pronunciamiento que se hace en la metodología que desarrolla el proyecto, porque no es el Tribunal Electoral, y el reencausamiento por la vía también de ese control difuso que se hace a partir de la violación que se sustenta en el proyecto respecto del derecho humano de acceso a la justicia. Creo que si se analiza de esta manera, esa reflexión que se hace en el proyecto respecto de esa violación al derecho humano creo que no se da a partir de esta configuración de otro orden que se está presentando aquí, pareciera ya en un consenso generalizado por parte de este Tribunal. Ése será mi punto de vista. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. He escuchado con mucha atención todas las manifestaciones de los señores Ministros en contra del proyecto. La verdad de las cosas sigo sosteniendo el proyecto, sigo convencida del proyecto; sin embargo, aquí, en este tipo de asuntos, dado que es un conflicto competencial, es determinar quién es el tribunal competente para conocer de estos asuntos.

El asunto es muy importante, ya que todos los organismos constitucionalmente autónomos van a regirse por este tipo de determinación del Tribunal Pleno en materia de la determinación

de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y por lo tanto, señor Ministro Presidente, me ofrezco, si no hay inconveniente por parte de este Tribunal Pleno, a hacer el engrose correspondiente, y a sostener, en su caso, el voto particular como mi proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Habida cuenta de la posición de la señora Ministra ponente sosteniendo su proyecto, vamos a tomar una votación, en principio, a favor o en contra de la propuesta del proyecto. Si hay una mayoría en contra de la propuesta, ya se ha dado un consenso en relación a quién sería el tribunal competente para este conocimiento; pediría en consecuencia, que, si esto fuera así, el señor secretario tuviera ya la elaboración del punto decisorio que sería el que regiría, en todo caso, de manera en contrario. Adelante, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En contra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Como lo manifesté, estoy esencialmente con el proyecto. Tengo algunas diferencias de ciertas consideraciones y afirmaciones, pero en esencia estoy de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En contra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En contra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Estoy a favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: En contra del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de nueve votos en contra de la propuesta del proyecto, y también se han pronunciado en ese sentido de reconocer la validez del artículo 387 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por ende, determinar que en el caso concreto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de la demanda interpuesta por ***** en contra de la resolución de cuatro de diciembre de dos mil siete, emitida por la Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral, en el expediente CI/09/029/2005.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Respetuosamente, dado que quedamos en minoría la Ministra Olga que generosamente ofreció hacer el engrose, quisiera suplicarle que nos fuera distribuido el engrose cuando estuviera listo, porque entiendo que, inclusive, dentro de las posiciones mayoritarias hay diferencias importantes; y consecuentemente, para saber en qué sentido se va a orientar el engrose, una vez que esté elaborado pudiéramos conocerlo. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Muy cerca de eso señor Ministro Presidente. Yo creo que valdría la pena que este engrose lo pudiéramos discutir en sesión privada, porque son muchas las peculiaridades. Me imagino que habrá un elemento central de consenso, pero a partir de ahí podrían haber estas variaciones, y como usted suele hacerlo, y me parece muy buena técnica, que nos pudiera reservar votos concurrentes para efectos de ver cómo queda ese engrose, porque creo que va a tener que construirse con algún detalle.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Si ese fuera el caso y se aprobara, que creo que es lo más correcto, la propuesta del Ministro Cossío, en lo personal, no sé que opine la Ministra, pero yo pediría que nos excusaran de participar en esa discusión, dado que somos minoría.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Queda por expresada esta manifestación. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Sólo para aclarar este asunto a mi propia persona.

En el caso, creo que al haber votado en contra estamos reconociendo la competencia del Tribunal Federal de Justicia

Fiscal, y en esa medida lo implícito es la constitucionalidad del precepto, como se habló de la validez, no sé si sea conveniente que esto se expresara como validez, simple y sencillamente con otorgar competencia luego de este análisis, ésta es implícita.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pareciera que la decisión que votamos es exclusivamente por la asignación de competencia, el engrose se constreñirá en la esencia del consenso en que precisamente corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ese es el consenso del conocimiento de la competencia, los argumentos, esencialmente son coincidentes, y hay algunas cuestiones de detalle que enriquecen, para algunos son insuficientes, o no son necesarios, pero que será materia de la propuesta que se ha hecho para efecto de distribución y discusión del engrose, una vez que éste ha sido aprobado en cuanto a su contenido; sin embargo, para efectos de la formalidad, pediría al señor secretario, dé cuenta con el resultado de la votación para hacer los pronunciamientos correspondientes.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Me permito precisar que existe una mayoría de nueve votos en contra del proyecto, y en el sentido de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de la demanda interpuesta por ***** en contra de la resolución de cuatro de diciembre de dos mil siete, emitida por la Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Con el mayor de los respetos, yo estaría de acuerdo en que estos son los resolutivos, pero lo que es muy importante para mí en lo personal, es si se va a abordar el tema de constitucionalidad o no, porque si no se va a abordar y estamos quedándonos en la pura legalidad y vamos a omitir el tema de constitucionalidad, yo podría estar de acuerdo en que la ley le atribuye la competencia, en eso no hay duda; mi posición se planteó desde el punto de vista que traía el proyecto, de analizar la constitucionalidad o no de la asignación de esa competencia; por eso yo decía que era muy importante conocer el engrose, y quisiera dejar muy claro esto, si el proyecto se va a enfocar desde un punto de vista de estricta legalidad, yo no podría ir en contra de que la ley secundaria le asigna competencia al tribunal. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Franco González Salas. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo creo que no se puede soslayar el estudio de constitucionalidad; si nosotros vemos la página doce del proyecto, lo que dice es: conviene puntualizar que la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se declaró incompetente para conocer de ese juicio, al considerar que la resolución impugnada fue emitida por un organismo público autónomo, y no por un ente de la administración pública federal; y que por ende, tomando en cuenta lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-H; 99, fracción VII, de la constitución; 186, fracción III, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la autoridad competente para conocer de aquél es el Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación; es decir, las razones que toma en consideración el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa implican el análisis del artículo 73, y de los otros artículos involucrados en la constitución.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí. Creo que hay una confusión en este sentido. Al hablar de análisis o prescindir de análisis constitucional, pareciera que se está dirigiendo solamente al artículo 387, para dirimir quién es competente, hay que aludir necesariamente a la interpretación constitucional en tanto que en este caso de ahí baja la competencia, a partir de la interpretación. Para algunos, suficiente con el artículo 73; para otros, considerado un sistema, el 108, 109, 112 y 113, son necesarios para esa interpretación. Eso es lo que se ha manifestado, pero no el prescindir del análisis de constitucionalidad, hasta donde yo entiendo, que ahí es donde hay un consenso respecto del precepto legal del COFIPE, es del que hay que prescindir.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Así es.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El análisis constitucional es de la competencia legal para dirimir esta controversia a partir de una interpretación de la constitución. Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. Muy cercano a lo que usted ha planteado y también la señora Ministra Luna Ramos, creo que no se puede eludir ese tema; de hecho viene en la resolución, viene en el proyecto, y salvo el caso del señor Ministro Luis María Aguilar, todos hicimos argumentos en ese sentido; lo que me parece y a la mejor esa era la observación del señor Ministro

Pérez Dayán con la que coincido, es que no tiene que ser materia de resolutivo, porque no hay una impugnación directa sobre el precepto; en la argumentación se tendrá obviamente que hacer el análisis pero no se tiene que reconocer en un resolutivo la validez; el resolutivo simplemente es fijar la competencia, y ya la argumentación tendrá que ir en ese sentido, con las diferencias que hemos manifestado algunos, no es conteste la argumentación, pero me parece que en el sentido hay una coincidencia sobre la competencia. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, respecto del cual doy la palabra al señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. Sí, así lo manifesté, incluso coincido con lo que acaba de decir el señor Ministro Zaldívar, tan es así que recordarán ustedes que cuando me expresé, señalé de cualquier forma el artículo 387 encuentra sustento en la segunda parte de la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional; lo cual de alguna manera es un pronunciamiento de alguna adecuación entre el artículo 73 constitucional y el 387, pero sin hacer un pronunciamiento sobre la constitucionalidad.

Sí hice ese razonamiento, no necesariamente estaré en contra de esto, pero sí, de no hacer una declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad, en un conflicto competencial.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Claro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Que es precisamente la lectura que ha dado el señor Secretario General de Acuerdos respecto de el resultado de esta votación, una mayoría en contra

del proyecto, y porque es legalmente competente para conocer de la demanda interpuesta, etcétera, el señor fulano de tal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa correspondiente al contencioso federal. ¿De acuerdo?

Ese es el consenso y ese es el resultado, lo votado, y el compromiso de circular el engrose y la libertad de cada uno de las señoras y señores Ministros de formular los votos particulares o concurrentes que a su interés convenga. De esta manera, podemos decir válidamente que **HAY DECISIÓN EN EL CONFLICTO COMPETENCIAL 146/2012.**

Voy a levantar la sesión para regresar con los dos asuntos pendientes el día de mañana, para efecto de que ya pudieran ser presentados con los ajustes correspondientes.

Si no hay alguna otra intervención, los convoco a la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el día de mañana en este mismo recinto a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)

“En términos de lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos”.