

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 13

O R D I N A R I A

LUNES 30 DE ENERO DE 2012

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con quince minutos del lunes treinta de enero de dos mil doce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número doce, ordinaria, celebrada el jueves veintiséis de enero de dos mil doce.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Sesión Pública Núm. 13 Lunes 30 de enero de 2012

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes treinta de enero de dos mil doce:

II. 1. 53/2011-CA Recurso de reclamación 53/2011- CA interpuesto por el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, en contra del proveído de cuatro de julio de dos mil once dictado por el Ministro instructor, en el que se desechó, por notoriamente improcedente, la controversia constitucional 79/2011. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO. Es fundado el recurso de reclamación. SEGUNDO. Se revoca el auto combatido para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución”*.

El señor Ministro ponente Franco González Salas expuso que se circuló un nuevo proyecto en el que aparecen sombreadas diversas consideraciones que se agregaron para reforzar la argumentación del proyecto anterior, relativas a la existencia de la invasión de competencias y a la falta de facultades del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco para declarar la afirmativa ficta.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno los considerandos del primero al sexto, nombrados, respectivamente, como “Competencia”, “Oportunidad”, “Procedencia”, “Legitimación”, “Auto impugnado” y “Agravios”.

Sesión Pública Núm. 13 Lunes 30 de enero de 2012

La señora Ministra Luna Ramos puso a consideración del Pleno definir si la competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados puede impugnarse en esta vía desde la admisión de la demanda, o bien a partir de que se dicte la sentencia definitiva, o incluso en ambos tiempos, tomando en cuenta que la Segunda Sala ha sustentado los tres criterios.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó a favor de que la impugnación relativa proceda en contra tanto de la admisión de la demanda como de la sentencia definitiva, tomando en cuenta que lo importante es constatar que se dio efectivamente la invasión de esferas competenciales y que, de lo contrario, se incurriría en petición de principio, con independencia de que la existencia de dicha invasión deba comprobarse en cada caso concreto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que lo que debe votarse es la procedencia del recurso del reclamación, pues aun cuando lo que plantea la señora Ministra Luna Ramos es importante, ello corresponde al fondo del asunto, con lo que estuvo de acuerdo el señor Ministro Valls Hernández.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que si bien está de acuerdo en que lo que debe votarse es la procedencia del recurso de reclamación, planteó fijar el criterio sobre la procedencia de la controversia constitucional, como tema previo, ya que si se determinara que la impugnación de la

Sesión Pública Núm. 13 Lunes 30 de enero de 2012

competencia del Tribunal de lo Administrativo debe hacerse desde el auto admisorio que emita, la presentación de la demanda sería extemporánea.

En votación económica, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza se aprobaron las propuestas contenidas en los considerandos del primero al sexto.

En relación con el tema previo planteado por la señora Ministra Luna Ramos, el señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo en que la impugnación de la competencia del Tribunal Administrativo a través de esta vía puede hacerse al momento en que se admita la demanda o cuando se dicte la sentencia definitiva, tomando en consideración que, en materia fiscal, la orden de visita puede impugnarse desde que se notifica y cuando se emita la resolución correspondiente. Agregó que no es conveniente y ni lógico que se restrinja la posibilidad de cuestionar la competencia constitucional de las autoridades a un sólo momento de impugnación.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que por la trascendencia del tema previo, éste requiere una reflexión específica, tomando en cuenta que el criterio que se sustente interrumpiría los anteriores.

Sesión Pública Núm. 13 Lunes 30 de enero de 2012

Consideró que debe abrirse la posibilidad de que se impugne la competencia del Tribunal de lo Administrativo tanto al admitirse la demanda como al dictarse la resolución definitiva, de manera discrecional, es decir, sin que la aceptación de lo primero implique que se tenga por consentido el acto si no se impugna en ese momento, pues de lo contrario se cerrarían las posibilidades de impugnación en lugar de abrirlas.

Señaló que la afectación a la esfera de competencias que produce la admisión de la demanda debe entenderse en sentido más fuerte, pues se verifica en aquellos asuntos en lo que, con independencia del sentido de la sentencia definitiva, la sola posibilidad de que el Tribunal de lo Administrativo se pronuncie sobre el fondo ocasiona una afectación.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que resultaba oportuno presentar el problema de la procedencia de la controversia constitucional como tema previo, dado que se han desechado controversias constitucionales que se promueven en contra de sentencias definitivas por no haberse impugnado los autos admisorios, indicando que lo que busca es dar seguridad jurídica sobre el tema.

Manifestó estar en contra del criterio mayoritario en el sentido de que la controversia constitucional procede en contra tanto del auto admisorio como de la sentencia definitiva, considerando que al tratarse de un procedimiento

Sesión Pública Núm. 13 Lunes 30 de enero de 2012

jurisdiccional la falta de competencia del órgano es lo primero que podría hacerse valer en la contestación de la demanda, y el acto que sí podría impugnarse en la controversia constitucional sería la resolución definitiva, si se estima que da lugar a invasión de esferas.

El señor Ministro Aguirre Anguiano dio lectura al artículo 51 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, destacando que existen más de dos posibilidades para interponer el recurso de reclamación.

El señor Ministro Presidente Silva Meza aclaró que ya no se está discutiendo la procedencia del recurso de reclamación, sino el tema previo relacionado con la procedencia de la controversia constitucional, sometiendo éste a votación.

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se determinó que la controversia constitucional que se promueva en contra de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo procede con motivo de la admisión de la demanda o hasta el dictado de la sentencia definitiva. La señora Ministra Luna Ramos votó por que sólo proceda la controversia constitucional que se interponga contra la sentencia definitiva.

Sesión Pública Núm. 13 Lunes 30 de enero de 2012

En relación con la propuesta de fondo del proyecto, el señor Ministro Valls Hernández se manifestó en contra, tomando en consideración las razones que expuso, como Ministro instructor, en el auto que se recurre, en el sentido de que se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia derivada de que el Municipio actor pretende impugnar una resolución jurisdiccional por su propio contenido y en razón de sus efectos y alcances, sustentando la procedencia de esta vía en la supuesta falta de competencia del Tribunal de lo Administrativo para emitir un acto con efectos de licencia para el funcionamiento de una gasolinera, siendo que dicha resolución no constituye la expedición directa de una licencia municipal, sino que representa la decisión jurisdiccional recaída en un juicio contencioso administrativo, por lo que no se plantea un conflicto entre Poderes y órganos que pueda significar una violación a la esfera de competencias que constitucional y legalmente le corresponde al Municipio actor.

Agregó que las reformas a la Ley del Procedimiento Administrativo de Jalisco y sus Municipios se refieren a las bases conforme a las que opera la afirmativa ficta en sede administrativa y no en los procedimientos jurisdiccionales, de ahí que resulten irrelevantes, pues en nada afectan a la competencia que otorga la Ley de Justicia Administrativa, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para declarar la afirmativa ficta, considerando aplicable lo resuelto en las controversias constitucionales 2/2009, 51/2011 y 85/2011,

Sesión Pública Núm. 13 Lunes 30 de enero de 2012

esta última de la que derivó el recurso de reclamación listado a continuación.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que el desechamiento impugnado es correcto, considerando que la licencia se expide por determinación de la ley y no en virtud de la resolución del Tribunal de lo Administrativo, por lo que el presente caso no implica un problema de competencia, sino de legalidad, el cual consiste en determinar si la afirmativa ficta se configuró o no.

Indicó que la controversia constitucional sería procedente si el mencionado Tribunal fuera el que expidiera la licencia, señalando que el hecho de que el artículo 24, fracción XII, del Reglamento de Comercio y Servicios para el Municipio de Zapopan excluya de la aplicación de la afirmativa ficta la expedición de licencias para gasolineras también produciría un problema de legalidad, sobre si se configuró la afirmativa ficta y no si se expidió la licencia.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra del proyecto, estimando que de admitirse la controversia constitucional se abriría la posibilidad de resolver un problema de legalidad, relativo a determinar si se configura la afirmativa ficta o no, siendo que ésta se declara dentro de un proceso en el que comparecen las partes; para apoyar lo anterior, cuestionó la posibilidad de que con motivo de una sentencia dictada por una Sala en materia familiar pudiera invadirse la esfera competencial del Registro Civil,

Sesión Pública Núm. 13 Lunes 30 de enero de 2012

señalando que esto también representa un problema de legalidad.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia refirió al criterio sustentado en la tesis P.J. 16/2008, y tomando en cuenta lo resuelto en la controversia constitucional 2/2009, consideró que se está ante una causa notoria de improcedencia, pues en ella se impugnó un planteamiento de invasión idéntico al que ahora se analiza, y que fue resuelto de forma adversa a las pretensiones del actor.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó que se allanaría a los argumentos vertidos en contra de su propuesta. Señaló que haría el engrose conforme a ellos, reservándose el derecho de formular voto concurrente.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que la controversia constitucional es improcedente. Después de citar el contenido de la demanda presentada ante el Tribunal de lo Administrativo y de la resolución que correspondió a ésta, destacó que el argumento toral del Municipio actor para justificar una invasión a su esfera se apoya en el artículo 115 constitucional, indicando que si esto se estima como un conflicto de competencias se estaría revisando la sentencia del Tribunal de lo Administrativo, convirtiendo la controversia constitucional en una instancia adicional.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que la controversia constitucional contra sentencias de Tribunales de lo Contencioso Administrativo es excepcional y

Sesión Pública Núm. 13 Lunes 30 de enero de 2012

sólo podrá admitirse en casos muy específicos, donde se aprecie de forma clara una invasión de competencias, estimando que en este caso, por el contrario, sólo se plantean cuestiones de legalidad.

Dado el sentido que adoptó el Pleno sobre la estimación del recurso, el señor Ministro Presidente Silva Meza consultó si es procedente imponer multa al recurrente.

El señor Ministro Valls Hernández indicó que existen precedentes en los que la Primera Sala, en situaciones similares, ha impuesto multa.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que estaría a favor de la imposición de la multa, indicando que en el presente caso no se sancionará al recurrente por el hecho de que haya promovido el recurso, sino porque ha reiterado esta impugnación en diversas ocasiones.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que no es procedente imponer la multa, argumentó que ello podría justificarse si la reclamación se declarara improcedente, siendo que en el caso se reconoció su procedencia.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que la multa puede imponerse en caso de que el recurso de reclamación sea procedente o infundado, señalando que en el caso el recuso es infundado y que es notoria la mala fe de los recurrentes, en tanto que existen varios precedentes

Sesión Pública Núm. 13 Lunes 30 de enero de 2012

similares donde les fue señalado que no les asiste la razón, por lo que estaría a favor de la imposición de la multa.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que la imposición de la multa procede con fundamento en el artículo 54 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, pues el recurso de reclamación se interpuso sin motivo, en tanto que el promovente conocía de antemano que se declararía infundado, siendo que a través del tipo de agravios aducidos diversos Municipios han pretendido evadir el sometimiento a las resoluciones de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza dio lectura a la parte del proyecto en la que se justifica la imposición de la multa al promovente del recurso.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró relevante definir el concepto “sin motivo” contenido en el precepto mencionado, pues de lo contrario cualquier recurso de reclamación infundado podría dar lugar a la imposición de la multa, tomando en cuenta, además, que en el presente caso se propuso un proyecto en el sentido de declararlo fundado.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que el criterio general consistente en que la multa procede cuando el recurso se declare infundado, generaría injusticias; anteponiendo a esto el criterio relativo a que la imposición de

Sesión Pública Núm. 13 Lunes 30 de enero de 2012

la multa debe determinarse de acuerdo con los méritos de cada caso específico.

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza se aprobó la propuesta modificada del proyecto consistente en declarar procedente pero infundado el recurso de reclamación 53/2011- CA; y por mayoría de seis votos de los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, y Sánchez Cordero de García Villegas se determinó no imponer multa al recurrente, con el voto en contra de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, que se pronunciaron a favor de que sí se impusiera la multa.

Por tanto, el asunto se resolvió conforme a los siguientes puntos resolutivos:

PRIMERO. Es procedente pero infundado el presente recurso de reclamación.

SEGUNDO. Se confirma el auto de cuatro de julio de dos mil once, dictado en la controversia constitucional 79/2011.

Sesión Pública Núm. 13 Lunes 30 de enero de 2012

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

II. 2. 62/2011-CA Recurso de reclamación 62/2011 derivado de la controversia constitucional 85/2011, interpuesto por el Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, en contra del proveído de dieciséis de agosto de dos mil once que desechó de plano por improcedente la demanda presentada por dicho Municipio en contra del Poder Judicial de la misma entidad. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundado el presente recurso de reclamación. SEGUNDO. Se confirma el acuerdo recurrido de doce de agosto de dos mil once, dictado en la controversia constitucional 85/2011. TERCERO. Se impone multa al Síndico del Municipio de Zapopan, Estado de Jalisco, en su carácter de representante legal del Municipio”*.

El señor Ministro ponente Valls Hernández expuso una síntesis de la propuesta de su proyecto. Destacó que tanto este asunto como el anterior derivan de controversias constitucionales promovidas por el Municipio de Zapopan, Jalisco, contra actos similares y planteando los mismos problemas de legalidad, además de que existen más controversias promovidas en los mismos términos, considerando que, en virtud de que en algunas ocasiones los

Sesión Pública Núm. 13 Lunes 30 de enero de 2012

Ministros instructores las han admitido y, en otras, desechado, resulta necesario establecer un criterio uniforme al respecto. Asimismo, señaló que, tomando en cuenta las circunstancias apuntadas, en el proyecto se propone imponer una multa al Municipio recurrente.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia manifestó estar a favor de la propuesta, aunque apuntó que la multa debe imponerse a quien promovió el recurso y no al Ayuntamiento.

El señor Ministro Aguilar Morales también señaló estar a favor del proyecto, considerando que la resolución del Tribunal de lo Administrativo que se impugna en la controversia se dictó en cumplimiento de una sentencia de amparo.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que la razón que adujo el señor Ministro Aguilar Morales es la única que debe sustentar la propuesta del proyecto, con lo que estuvo de acuerdo la señora Ministra Luna Ramos.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia estimó que el argumento relativo a que la controversia constitucional es improcedente, al promoverse en contra de supuestos vicios de mera legalidad, debe conservarse para guardar coherencia con el asunto anterior, siendo que éste servirá para casos futuros, mientras que el otro constituye un criterio que descansa en una circunstancia excepcional.

Sesión Pública Núm. 13 Lunes 30 de enero de 2012

La señora Ministra Luna Ramos propuso que se agregaran a mayor abundamiento las consideraciones relativas a las particularidades del caso concreto, con lo que estuvo de acuerdo el señor Ministro Valls Hernández.

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la propuesta modificada del proyecto consistente en declarar procedente pero infundado el recurso de reclamación 62/2011; confirmar el acuerdo recurrido de doce de agosto de dos mil once, dictado en la controversia constitucional 85/2011, e imponer multa al Síndico del Municipio de Zapopan, Jalisco, en su carácter de representante legal.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Después de que el señor Ministro Aguirre Anguiano expusiera una síntesis de las consideraciones que sustentan la propuesta del proyecto de la acción de inconstitucionalidad 155/2007, tomando en cuenta que se tiene programada una sesión privada, el señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para ésta, así como para la Pública Solemne y la Pública Ordinaria que se celebrarán, sucesivamente, el martes

Sesión Pública Núm. 13 Lunes 30 de enero de 2012

treinta y uno de enero del año en curso, a partir de las diez horas con treinta minutos, levantando esta sesión a las doce horas con treinta minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.