

SESIÓN PÚBLICA NÚM. 96
O R D I N A R I A
LUNES 23 DE SEPTIEMBRE DE 2013

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cuarenta minutos del lunes veintitrés de septiembre de dos mil trece, 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, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

Los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión por encontrarse disfrutando de vacaciones.

A continuación, el señor Ministro Presidente 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 noventa y cinco, ordinaria, celebrada el jueves diecinueve de septiembre de dos mil trece.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes veintitrés de septiembre de dos mil trece:

II. 1. 3/2011

Juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal 3/2011 interpuesto por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en contra de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, demandando la nulidad de la Constancia de Compensación de Participaciones número 13849, de veinticinco de octubre de dos mil once, expedida por el Subtesorero de Operación de la Tesorería de la Federación. En el proyecto formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales se propuso: *“PRIMERO. Es procedente e infundado el juicio sobre el cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal. SEGUNDO. Debe subsistir el descuento a las participaciones federales que le corresponden al Distrito Federal, contenido en la “Constancia de Compensación de Participaciones” de veinticinco de octubre de dos mil once”*.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales precisó que en este juicio se demanda la nulidad del descuento de las participaciones federales que le corresponden al Distrito Federal, contenido en la Constancia de Compensación de Participaciones, emitida por el Subtesorero de Operación de la Tesorería de la Federación.

Informó que con este asunto se dio cuenta primero en la Segunda Sala, y se acordó elevarlo al Tribunal Pleno, por

considerarlo la instancia competente para conocer de este tipo de asuntos, indicando que en el proyecto propone desestimar las causas de improcedencia aducidas por la autoridad demandada, y declarar que debe subsistir el descuento impugnado.

Precisó que en los considerandos primero y segundo se analiza la competencia del Tribunal Pleno para conocer del asunto, y la oportunidad en la promoción del juicio y la legitimación activa y pasiva. Agregó que en el tercero, además de que se hace una relación de antecedentes que dieron origen al juicio que se resuelve, se efectúa una síntesis tanto de los conceptos de invalidez como de los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

Refirió que en el considerando cuarto se desestiman las causas de improcedencia aducidas por la autoridad demandada, sosteniéndose que el hecho de que el Régimen de Coordinación Fiscal le reporta un beneficio al Distrito Federal no implica que éste no pueda impugnar resoluciones que se adopten con base en las reglas contenidas en los convenios correspondientes; ello, porque al celebrar este tipo de actos jurídicos, esta entidad se abstiene de imponer contribuciones para el efecto de recibir ingresos vía participaciones, por lo que cualquier disminución en la cuantía de las participaciones le produce una afectación, toda vez que deja de recibir cantidades a que tiene derecho.

En cuanto a la causa de improcedencia consistente en que el actor impugna una omisión que no es susceptible de

controvertirse en esta vía, máxime que el artículo 16 A de la Ley del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos, no impone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la obligación de emitir una resolución que contenga las razones y fundamentos que demuestren la procedencia del descuento impugnado, indicó que se propone desestimarla porque la determinación de si la mencionada Secretaría debe o no emitir una resolución fundada y motivada constituye propiamente una cuestión de fondo, máxime que para adoptar tal determinación, debe interpretarse el citado precepto legal.

Finalmente, señaló que reservaría la presentación del considerando quinto, que contiene el análisis de fondo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno los considerandos del primero al cuarto, relativos a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación, a los antecedentes y a la síntesis de los argumentos contenidos en la demanda y su contestación, y a las causas de improcedencia.

El señor Ministro Valls Hernández, en relación con el considerando tercero, consideró que quien promueve en representación del Gobierno del Distrito Federal no se encuentra legitimado para hacerlo, estimando que del artículo 89, fracciones III y XI, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, se desprende que la Subprocuraduría de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, autoridad que

promueve el juicio, tiene facultades para representar el interés de la hacienda pública del Distrito Federal, así como para cuidar y promover el cumplimiento recíproco de las obligaciones derivadas de los convenios de coordinación fiscal, pero no para representar al Distrito Federal como Entidad y promover el juicio respectivo ante esta Suprema Corte, lo cual es necesario en términos del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, sin que al efecto resulte aplicable lo dispuesto por el numeral 16 del mismo ordenamiento, dado que las facultades que en éste se otorgan a las autoridades hacendarias locales, no comprenden la relativa a la interposición de este tipo de juicios en nombre de la entidad a la que pertenecen.

Puntualizó que lo anterior se ha sostenido en diversos precedentes en los que, no obstante que los juicios se hubieren promovido por la Subprocuraduría de Asuntos Penales y Juicios sobre Ingresos Coordinados de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, se estimó que ésta carecía de legitimación activa, dado que no contaba con la representación de la entidad, sino sólo con la representación del interés de la hacienda pública

El señor Ministro Aguilar Morales, en relación con lo expresado por el señor Ministro Valls Hernández, señaló que en el proyecto se precisa que el presente juicio se promovió por parte legitimada toda vez que la Segunda Sala, al resolver el recurso de reclamación 2/2012, en sesión de quince de febrero de dos mil doce, revocó el auto

desechatorio y determinó que la Subprocurador de lo Contencioso de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal tiene facultades para acudir a éste en representación del Jefe de Gobierno del distrito Federal.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que el Distrito Federal sí cuenta con legitimación en este asunto, al tratarse de una entidad federativa, y que la referida Subprocuradora de lo Contencioso sí cuenta con las facultades para representarlo, pues viene a proteger la Hacienda Pública del Distrito Federal.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó coincidir con que la citada funcionaria cuenta con facultades de representación, señalando que, no obstante, es necesario precisar los argumentos por los cuales se sostiene lo anterior porque en diversos precedentes se ha mencionado que en materia de legitimación lo que resuelven las Salas en un recurso intermedio no vincula al Tribunal Pleno.

El señor Ministro Aguilar Morales mencionó que no tendría inconveniente en realizar el ajuste sugerido por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, aclarando que el argumento del señor Ministro Valls Hernández es explicable en razón de que votó en contra al resolverse el recurso de reclamación a que refiere el proyecto.

Por otro lado, el señor Ministro Valls Hernández indicó coincidir con la desestimación de las causas de improcedencia hechas valer por la parte demandada, pero

que se apartaría de las afirmaciones contenidas en los párrafos treinta y siete y treinta y ocho del proyecto, relacionadas con el planteamiento de violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento por las razones que expondrá al momento de hacer el estudio de fondo; asimismo manifestó apartarse del tratamiento relativo la causa de improcedencia consistente en que el actor impugna una omisión que no puede controvertirse en esta vía.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que la argumentación relativa a que hizo referencia del señor Ministro Valls Hernández es parte del estudio del que se ocupa el considerando quinto.

El señor Ministro Valls Hernández aclaró que en su intervención no manifestó objeción a la propuesta del considerando cuarto, sino observaciones.

En estas condiciones, sometidos a votación, los considerandos primero, segundo en cuanto a la oportunidad y a la legitimación pasiva, tercero y cuarto, se aprobaron por unanimidad de nueve votos con las salvedades del señor Ministro Valls Hernández respecto del considerando cuarto, y el considerando tercero, en relación con la legitimación activa, se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, con el voto en contra del señor Ministro Valls Hernández.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando quinto, en cuanto sustenta la propuesta consistente en que debe subsistir el descuento a las participaciones federales que le corresponden al Distrito Federal, contenido en la “Constancia de Compensación de Participaciones” de veinticinco de octubre de dos mil once.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales indicó que el considerando quinto se divide en dos apartados. El primero, precisó, se contiene de la página diecinueve, segundo párrafo, a la treinta, último párrafo, y propone determinar que aun cuando el artículo 16-A de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, que sirvió de sustento para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuara una deducción en las participaciones federales que le corresponden al Distrito Federal, si bien no establece en forma expresa la obligación de que se notifique a la entidad afectada una resolución en la que de manera fundada y motivada se expongan las razones que justifiquen la procedencia del descuento, porque se trata de una cuestión convencional, lo cierto es que tal obligación puede entenderse de una recta interpretación de dicho precepto y de los criterios que ha sustentado este Tribunal, pues tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata a la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican exclusivamente en los ámbitos internos de gobierno, la debida fundamentación y motivación se satisface cuando existe la norma que confiere a la autoridad la facultad para actuar en determinado sentido, y cuando se

demuestre que los hechos encuadran en esos supuestos legales.

Señaló que, en este caso, la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consistente en que previamente a efectuar el descuento, emita y notifique una resolución debidamente fundada y motivada, se robustece si tiene en cuenta que el conocimiento de tal resolución por parte de la entidad afectada es lo único que podría garantizar su oportuna defensa, pues si no se tuviese esa obligación, sería ocioso que se otorgara a dicha entidad la oportunidad de ofrecer pruebas y plantear argumentos.

Por lo que respecta a la segunda parte del proyecto, contenida de la foja treinta y uno primer párrafo a la cuarenta, señaló que se sostiene que aun cuando no se hizo del conocimiento del Gobierno del Distrito Federal una resolución en la que se demostrara la procedencia del descuento, lo cierto es que ello no lleva a declarar su invalidez porque al contestar la demanda la Secretaría de Hacienda y Crédito Público exhibió una resolución que, en lo conducente, se transcribe en la página treinta y ocho del proyecto, sin que el Gobierno del Distrito Federal la impugnara mediante la ampliación de la demanda, lo cual pudo haber hecho en términos del artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, falta de impugnación que se hace aún más patente si se toma en cuenta que en la propia demanda expresamente el Gobierno

del Distrito Federal manifestó que se reservaba su derecho a ampliar la demanda en caso de que se exhibiera la resolución correspondiente, de lo que se da cuenta en el proyecto en la página treinta y siete penúltimo párrafo. Por ende, expresó que, dado que el actor no combatió la mencionada resolución en la ampliación de la demanda, se propone declarar que subsiste el descuento impugnado.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó estar de acuerdo con el sentido del proyecto; sin embargo, señaló que en el caso se está frente a una situación especial que no amerita la existencia de una resolución debidamente fundada y motivada, considerando que si bien existe un marco jurídico aplicable, lo cierto es que en este caso las partes se han sometido a un convenio estrictamente voluntario, del que deriva los derechos y obligaciones para ambas, por lo que, el gobierno del Distrito Federal, al someterse a este régimen aceptó lo establecido en la fracción IX de la cláusula vigésima, en el sentido de que cuando las autoridades de la entidad otorguen la documentación y placas a que se refiere la fracción II de la cláusula décima tercera del Convenio, a vehículos cuya importación definitiva al país no sea acreditada, la Secretaría hará del conocimiento de la entidad la violación específica descubierta, para que en un plazo de cuarenta y cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga, y transcurrido dicho plazo, la propia Secretaría, en su caso, efectuará un descuento de los incentivos o participaciones que correspondan a la entidad en términos de ley, sin

perjuicio de las otras sanciones establecidas en la legislación aplicable.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que en el proyecto no se hace el análisis sobre si debe estar o no fundada y motivada la resolución respectiva ni se hace un pronunciamiento en el sentido de que en el caso concreto lo esté o no, ante la falta del planteamiento directo en la ampliación de la demanda. Por ende, indicó que eliminaría la afirmación contenida en la página treinta y seis del proyecto en el sentido de que la entidad actora tuvo conocimiento de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sí emitió una resolución de manera fundada y motivada.

El señor Ministro Valls Hernández, obligado por el criterio mayoritario adoptado en el considerando segundo, manifestó interrogantes respecto de la propuesta de fondo, ante la posibilidad de que la forma en que se propone resolver el asunto podría ir en contra de la sentencia dictada por el Pleno en el juicio sobre cumplimiento de convenios de coordinación fiscal 1/2005, con hechos y temática similar a éste, en la que se determinó que la Secretaría de Hacienda no había violado en perjuicio del Distrito Federal el procedimiento establecido en el artículo 16-A de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, sin exigir que previo al descuento de las participaciones por cada vehículo adicional, al décimo embargado, hiciera del conocimiento de la entidad una resolución en la que de forma fundada y motivada acreditara que no se habían desvirtuado las

irregularidades detectadas y que, por lo tanto, debía efectuarse el descuento, como se pretende hacer en la consulta.

Aunado a ello, estimó que debe tenerse presente que este tipo de juicios no puede involucrar un análisis de constitucionalidad por tratarse precisamente de medios de control de legalidad en los que sólo se verifica la correcta o incorrecta aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal o del Convenio de Coordinación respectivo, en términos de la Tesis Jurisprudencial Número P./J.22/2002, de rubro: “COORDINACIÓN FISCAL. LOS JUICIOS QUE PREVEN LOS ARTÍCULOS 11-A Y 12 DE LA LEY RELATIVA Y 10, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TIENEN CARACTERÍSTICAS PROPIAS QUE LOS DIFERENCIAN DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES QUE REGULA LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

Por ende, consideró cuestionable que el proyecto dé respuesta al planteamiento del actor con un argumento de constitucionalidad relacionado con la garantía de legalidad: fundamentación y motivación y el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, en lugar de ceñirse a determinar si la Secretaría de Hacienda observó o no el procedimiento establecido en el Artículo 16-A de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, y la Cláusula Vigésima,

fracción IX, del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, celebrado entre la referida Secretaría y el Gobierno del Distrito Federal, de cuya lectura no se advierte la obligación de la dependencia de notificar a la entidad una resolución previa a efectuar el descuento, pues únicamente lo condiciona a que resulte procedente.

Asimismo, indicó que tampoco le convence lo señalado en el proyecto en cuanto a que resultaría ocioso dejar insubsistente el descuento y ordenar la reposición del procedimiento para el efecto de que la Secretaría de Hacienda notifique a la entidad federativa el documento denominado: “Análisis, valoración y determinación de la documentación de vehículos de procedencia extranjera ilegales, embargados por las administraciones locales de auditoría fiscal y aduanas del servicio de administración tributaria en el ejercicio fiscal de dos mil ocho, portando placas de circulación y documentación expedida por el Gobierno del Distrito Federal”, al haberse hecho de su conocimiento en este juicio y no haberse ampliado la demanda en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, pues de conformidad con el artículo 12, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, y la tesis jurisprudencial citada, el procedimiento establecido para las controversias constitucionales se seguirá en lo aplicable para este tipo de juicios sin que pueda perderse de vista que aquéllas son medios de control de constitucional y éstos son

medios de control de legalidad cuya litis, por lo mismo, es diferente.

En este sentido, señaló que aun cuando se admitiera la propuesta de fondo del proyecto, no le resulta del todo correcto exigir que el actor hubiese ampliado la demanda en este juicio para controvertir la resolución que debió haberle sido notificada, pues, en todo caso, de considerarse que la Secretaría de Hacienda debió haber hecho de su conocimiento esta resolución a fin de no dejarlo sin defensa, es ésta la que debe corregir su actuar ilegal, el cual no puede convalidarse con la exhibición de dicha resolución en el presente juicio y la necesidad de que el actor hubiese promovido ampliación.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que en el precedente mencionado por el señor ministro Valls Hernández se indicó que la falta de notificación no era una violación al procedimiento, pero que en el proyecto del presente asunto no se afirma esta cuestión sino que la falta de notificación de la resolución no permite que se conozcan las razones y fundamentos de la autoridad para realizar el descuento en cuestión.

Señaló que si bien esta cuestión es convencional, la resolución en la que se determina hacer el descuento al menos debe tener una explicación para tal efecto, lo cual responde a una exigencia de razonabilidad a fin de que la entidad afectada pueda defenderse y argumentar sobre el posible incumplimiento de la obligación pactada.

Asimismo reiteró que los párrafos setenta y dos y setenta y ocho del proyecto deben ajustarse para que sean congruentes entre sí, y que en los párrafos sesenta y uno y sesenta y tres deben expresarse con mayor claridad a qué debe atenerse la resolución en términos de la exigencia de razonabilidad, a fin de no confundir el parámetro de análisis con la garantía de fundamentación y motivación.

Sometida a votación la propuesta del proyecto modificado, se aprobó por unanimidad de votos, en la inteligencia de que el señor Ministro Valls Hernández se manifestó en contra de algunas consideraciones y reservó su derecho para realizar voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas indicó que estará atento al engrose, a fin de que, si lo considera necesario, realice un voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos en el proyecto modificado, y que quedaba a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que estimen pertinentes.

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

II. 2. 1/2012-CC Recurso de queja 1/2012-CC derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 49/2012, interpuesto por el Poder Judicial del Estado de Jalisco en contra del Congreso de dicha entidad por violación a la medida cautelar que le fue concedida mediante proveído de

Sesión Pública Núm. 96 Lunes 23 de septiembre de 2013

veintiséis de junio de dos mil doce, en los autos del incidente de suspensión de la controversia constitucional 49/2012. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundado el presente recurso de queja derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 49/2012. SEGUNDO. No ha lugar a determinar responsabilidad alguna en contra de los integrantes del Congreso del Estado de Jalisco en el presente recurso de queja”*.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que el presente asunto se encuentra íntimamente relacionado con el diverso recurso de queja 2/2012 que se encuentra listado a continuación, toda vez que en el primero de ellos se alega una violación al auto por el cual se concedió la suspensión en la controversia constitucional 49/2012 en tanto que en el segundo se alega un cumplimiento excesivo de dicha medida.

Enseguida, realizó una reseña de los antecedentes del caso, en los siguientes términos:

El veinticinco de junio del año pasado el Poder Judicial del Estado de Jalisco promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del mismo Estado, para impugnar como omisión legislativa la deficiente regulación normativa del Consejo de la Judicatura local, asimismo solicitó la suspensión de los efectos y consecuencias generados por dicha omisión desde el mismo

momento en que se presentó la demanda, pidiendo que las cosas se mantuvieran en el estado que guardaban. En este sentido, en su demanda especificó que solicitaba la suspensión para que el Congreso local no designara a dos consejeros ciudadanos con base en la convocatoria contenida en el Acuerdo Legislativo 1501/49/12, publicado en el medio oficial el nueve de junio del año dos mil doce.

En virtud de la solicitud del Poder Judicial actor, al día siguiente de que se presentó la demanda, se le concedió la suspensión para efecto de que el Congreso local continuara con el proceso de designación de dichos consejeros siempre y cuando se abstuviera de tomarles la protesta en el cargo hasta que se resolviera la controversia constitucional. Asimismo, se precisó que la medida cautelar surtiría efectos a partir de la fecha de presentación de la demanda y únicamente en el caso de que a esa fecha no se hubiere materializado el nombramiento de tales consejeros, ya que en tal supuesto se estaría frente a un acto consumado respecto de los cuales resulta improcedente la concesión de la suspensión. Dicho auto de suspensión, se notificó tanto al Poder Legislativo como al Judicial el veintisiete de junio de dos mil doce, esto es, dos días después de que se presentó la demanda. El veintiséis de junio de dos mil doce, esto es, al día siguiente de la presentación de la demanda, el Congreso del Estado de Jalisco hizo del conocimiento del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia de la Entidad, la designación y toma de protesta en el cargo de Consejeros de la Judicatura de los Consejeros ***** y *****.

Al día siguiente, es decir, el veintisiete de junio del año dos mil doce, el Secretario de Acuerdos del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, por instrucciones de la Presidencia del propio Tribunal, remitió copia certificada de los oficios 2121/2012 y 2125/2012, al Consejo de la Judicatura local por medio de los cuales se notificó al Poder actor la admisión y el auto de suspensión de la Controversia Constitucional 49/2012, el cual fue recibido en la misma fecha por el citado Consejo.

También resultan relevantes las actuaciones llevadas a cabo por el Poder Judicial de la Entidad, en los autos del incidente de suspensión de la controversia constitucional 49/2012, en donde por escrito recibido el jueves veintiocho de junio de dos mil doce, el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado solicitó a la Ministra instructora que se aclarara el acuerdo por el que se concedió la medida cautelar a fin de que se precisara y se hiciera del conocimiento de las autoridades demandadas, el momento a partir del cual comenzó a surtir efectos la medida cautelar.

En acuerdo del día siguiente, veintinueve de junio de dos mil doce, se proveyó dicha solicitud, indicándose al promovente que debía estarse a lo acordado en el auto que concedió la medida cautelar, determinación en la que quedó expresamente establecido, en términos del artículo 18 de la ley reglamentaria de la materia, que la suspensión decretada surtiría plenos efectos a partir de la fecha de presentación de la demanda, esto es, desde el veinticinco de junio del

presente año, situación que ya era de su conocimiento por medio de la notificación de dicho acuerdo, de dicho auto, y que se hizo del conocimiento del Poder Judicial del Estado de Jalisco, a las trece horas con cinco minutos, del lunes dos de julio de dos mil doce, mediante la notificación del Oficio 2162/2012, la cual se le practicó en el domicilio que para tal efecto señaló en autos.

El veintinueve de junio de dos mil doce, el Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco, dictó un Acuerdo en el cual resolvió abstenerse de dar posesión en el cargo de consejeros ciudadanos a ***** y *****, aduciendo dar cumplimiento al referido auto de suspensión; el cual que hizo del conocimiento de los interesados y de diversas autoridades estatales por medio de diferentes oficios.

Así, el cinco de julio del año dos mil doce, el Poder Judicial interpuso el presente recurso de queja 1/2012 por violación a la suspensión y, a la par, el Poder Legislativo interpuso recurso de reclamación en contra del auto que concedió la suspensión, en la inteligencia de que en aquélla, el Poder Judicial denunció al Legislativo, porque horas después de que fuera presentada la demanda, el Congreso Local les tomó protesta en el cargo a los dos consejeros ciudadanos que designó en sesión extraordinaria de ese mismo día.

El diecisiete de julio de dos mil doce, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco interpuso el recurso de

queja 2/2012, al estimar que ahora era el Poder Judicial actor quien se había excedido en el cumplimiento del auto de suspensión, con la emisión del acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura local, ya que, en su opinión, la suspensión no estaba surtiendo efectos y a dicho órgano no se le ordenó realizar acto positivo alguno.

El doce de septiembre de dos mil doce, al Primera Sala de esta Suprema Corte resolvió el recurso de reclamación 28/2012-CA en donde por mayoría de votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Ortiz Mayagoitia, revocó el auto de suspensión de veintiséis de junio, dejando sin efectos la medida cautelar decretada por la Ministra instructora, al considerar que los actos suspendidos no son efecto y consecuencia de los actos cuya invalidez se demanda en la controversia constitucional, además de que éstos ya se habían consumado a la fecha de presentación de la demanda.

El veintidós de octubre de dos mil doce, en su carácter de ponente, solicitó que el expediente fuera radicado en la Primera Sala que, en sesión de ocho de noviembre siguiente, determinó dejar en lista el proyecto de resolución formulado en esa ocasión, en el que propuso esencialmente dejar sin materia este recurso de queja, así como el diverso 2/2012, esencialmente porque al haberse decidido sobre la improcedencia del otorgamiento de la medida cautelar, a ningún fin práctico llevaría a pronunciarse sobre una eventual violación a la medida cautelar, en los términos que

solicita el promovente, ya que con ello no se lograría el objeto para el cual fue diseñado normativamente el presente recurso de queja; esto es, lograr el debido cumplimiento del auto por el que se haya concedido una suspensión, tal y como lo prevé el artículo 58, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de la materia, y a petición de los señores Ministros, el asunto fue retirado y radicado ante el Tribunal Pleno para su resolución.

A continuación, informó al Pleno que el pasado dieciocho de septiembre el Poder Judicial del Estado de Jalisco presentó un escrito por el cual solicita se le tenga por desistido del recurso de queja y que, como instructora, reservó el pronunciamiento sobre esta petición para el momento de emitirse la resolución correspondiente. De esta forma, señaló que por conducto de la Secretaría General, distribuyó a las ponencias un considerando adicional al proyecto, en el que, recogiendo las mismas razones propuestas en el considerando quinto del recurso de queja 2/2012, para el desistimiento formulado a sí mismo por el Poder Legislativo en ese asunto, se propone determinar que no es procedente el desistimiento de un recurso de queja, en tanto que éste tiene por objeto hacer del conocimiento de este Alto Tribunal que la actuación de una autoridad está violentando, excediendo o cumpliendo defectuosamente el auto por el que se concedió una suspensión, y por mandato constitucional expreso, esta Suprema Corte tiene facultades para hacer que se cumplan las resoluciones que dicta, indicando que estimar lo contrario equivaldría a que el actuar

de la autoridad que en su momento incurrió en desacato, quede incólume, pues no habría lugar a que esta Suprema Corte se pronunciara sobre un presunto desacato a sus determinaciones y, en su caso, sobre la existencia de una responsabilidad constitucional, lo cual a su vez haría nugatoria la finalidad para lo cual fue instituido el recurso de queja en controversia constitucional, con lo que además se dejaría al arbitrio de la parte que promueve el recurso y que después se desiste, el cumplimiento a las determinaciones adoptadas por los Ministros instructores en el incidente de suspensión del citado medio de control constitucional.

Finalmente, señaló que en el estudio de fondo se propone determinar que es fundada la queja pero que no ha lugar a determinar responsabilidad, en virtud de que, efectivamente, cuando se recibió la notificación de la suspensión el Congreso del Estado ya se habían consumado los actos.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó que el recurso de queja con el que se dio cuenta la semana pasada se encontraba en una situación distinta al presente, dado que en esa ocasión el escrito de desistimiento no estaba ratificado, además de que se presentó a las nueve de la mañana del mismo día de la sesión, motivando que se retirara a propuesta del señor Ministro Presidente, para efectos de que se pudiera valorar con detenimiento el desistimiento respectivo.

Manifestó estar de acuerdo con el proyecto en cuanto al tratamiento del desistimiento, considerando que si bien las partes pueden desistirse de sus recursos, cuando se ha puesto del conocimiento de este alto Tribunal la violación a una de sus resoluciones, éste no puede seguir la suerte ordinaria del propio recurso, pues este medio y la violación son dos cuestiones distintas, ya que con independencia de que haya existido un desistimiento del recurso de queja, el delito contra la administración de justicia con motivo de la violación a una suspensión puede hipotéticamente haberse cometido, por lo que la Suprema Corte, en todo caso, debe entrar al estudio de la conducta que se denunció como violatoria a una de sus determinaciones y no dejar sin efectos el tema de la responsabilidad constitucional.

El señor Ministro Presidente Silva Meza reiteró la distinción entre la situación que guarda este asunto, y la correspondiente al recurso de queja 7/2012-CA, caso en el que, dada la forma y el momento en que se presentó el desistimiento respectivo, lo conveniente era retirar el asunto para hacer el análisis de dicha promoción.

Enseguida, sometió al Tribunal Pleno los considerandos del primero al cuarto, relativos a la competencia, a la procedencia, a la oportunidad y a la legitimación, respectivamente.

El señor Ministro Valls Hernández coincidió con que el recurso es procedente, en tanto que el actor alega la violación a la medida suspensiva concedida en auto de

veintiséis de junio de dos mil doce y, de igual forma, estuvo de acuerdo en que con la resolución de doce de septiembre de ese año, en la cual la Primera Sala de esta Suprema Corte revocó dicha suspensión, no deviene improcedente al recurso, pues su objetivo es verificar si la medida fue respetada y, en su caso, determinar la responsabilidad de la autoridad infractora.

Para fortalecer el apartado relativo a la procedencia del recurso de queja, sugirió agregar, además de la finalidad anteriormente descrita, un argumento en el sentido de que la vigencia o efectos de la medida suspensiva no dependen de si ha sido objeto de impugnación vía recurso de reclamación y que, en tanto la medida no sea revocada o modificada expresamente, surte sus efectos y debe ser respetada por las autoridades, ya que, si no es así, el recurso de queja es la vía para combatir el acto violatorio.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas aceptó las sugerencias del señor Ministro Valls Hernández, por considerarlas que están puestas en razón.

Sometida a votación la propuesta contenida en los considerandos primero, tercero y cuarto, y la propuesta modificada del considerando segundo, en votación económica se aprobaron por unanimidad de nueve votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando quinto del proyecto.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó compartir el sentido de la consulta, en tanto que declara improcedente el desistimiento presentado por el Poder Judicial de Jalisco, atendiendo a que la finalidad del recurso de queja consiste en determinar si existió contumacia de la autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida y, de ser el caso, establecer su responsabilidad y adoptar las acciones pertinentes para que sea sancionada.

Indicó que aun cuando el recurso es interpuesto a instancia de parte, una vez que se denuncia el posible incumplimiento a una resolución dictada por esta Suprema Corte, en su carácter de intérprete y garante último de la supremacía constitucional, se debe entender que la verificación de tal incumplimiento se torna oficiosa, conforme a la finalidad de interés público que precisó.

El señor Ministro Aguilar Morales concordó con que el dar a conocer a la Suprema Corte la posible violación a la suspensión constituye sólo un aviso a manera de denuncia y, a partir de ésta, corresponde a la Suprema Corte analizar si existió la violación a la suspensión, independientemente de la voluntad del denunciante, puesto que es una cuestión de orden público.

Sometida a votación la propuesta contenida en el considerando quinto del proyecto modificado, consistente en que es improcedente la solicitud de desistimiento del presente recurso de queja formulada por el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, en

representación del Poder Judicial de esa entidad, en votación económica, se aprobó por unanimidad de nueve votos.

El señor Ministro sugirió a la señora Ministra ponente la formulación de la tesis respectiva, lo cual fue aceptado por ella, quien enseguida realizó la presentación del considerando sexto. Preciso que en éste se propone declarar fundada la violación a la suspensión, puesto que la toma de protesta se verificó con posterioridad a la presentación de la demanda, momento a partir del cual se determinó, en el auto de suspensión, que surtiría efectos la medida cautelar, lo anterior aun cuando la Primera Sala revocó el auto de suspensión el doce de septiembre de dos mil doce, al fallar este recurso de reclamación interpuesto por el Poder Legislativo, ya que la medida cautelar dejó de producir efectos desde la fecha de emisión de la resolución pronunciada en el recurso de reclamación señalado.

Aclaró, no obstante, que aun cuando se declara fundada la violación, se considera que no se está en el supuesto de proveer lo necesario para el cumplimiento debido de suspensión, máxime que el diecinueve de junio de este año, la Primera Sala dictó sentencia definitiva en el expediente principal de la controversia constitucional 49/2012, en el sentido de tenerle por desistido del asunto al Poder Judicial actor, precisando que no resulta dable determinar responsabilidad en contra de alguno de los integrantes del Congreso local, toda vez que era imposible

exigirles que se abstuvieran de tomarles protesta a los dos consejeros ciudadanos, ya que este acuerdo legislativo se tomó no sólo antes de que el auto de suspensión les fuera notificado, sino, incluso, antes de que se proveyera sobre la suspensión.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó en contra de que se declare fundado el presente recurso de queja, dado que la suspensión le fue otorgada al Poder Judicial de Jalisco en auto de veintiséis de junio de dos mil doce, y el día veinticinco de junio el Congreso tomó protesta en el cargo a dos consejeros ciudadanos del Consejo de la Judicatura del Estado, de forma que no puede imputarse al Congreso del Estado el incumplimiento de una medida suspensiva otorgada un día después de que el acto solemne de toma de protesta a los Consejeros se llevó a cabo

Precisó que si bien el auto que concedió la suspensión señaló que ésta surtía efectos desde el momento en que fue presentada la demanda de controversia constitucional, a saber, el veinticinco de junio, horas antes de que el Congreso local tomara esta protesta, es necesario tener en cuenta lo resuelto por la Primera Sala al conocer del recurso de reclamación 28/2012-CA, derivado del incidente de suspensión en cuestión, en el sentido de que fue incorrecto que la Ministra instructora diera efectos a la medida cautelar a partir de la fecha de presentación de la demanda, es decir, antes de que se emitiera el propio auto de suspensión, pues

conforme a la naturaleza de esta medida suspensiva y a la Ley Reglamentaria de la materia, se trata de una medida que no puede tener efectos retroactivos, sino que éstos sólo pueden fijarse a partir del dictado del auto de la suspensión, motivo por el cual la Primera Sala advirtió que se trataba de actos consumados, contra los cuales no procedía conceder la suspensión y, por tanto, revocó el auto de veintiséis de junio, en el que se había otorgado.

De esta forma, señaló que el veinticinco de junio de dos mil doce, día en el que Poder Legislativo estatal tomó protesta a los Consejeros ciudadanos, no sólo no se había concedido la suspensión, sino que tampoco la demanda de controversia constitucional había sido admitida, pues ambos autos, de admisión y de suspensión, se dictaron al día siguiente, de ahí que las razones que llevaron a revocar la suspensión tienen total relevancia para verificar si se violó la medida suspensiva y, por ende, si existe responsabilidad de la autoridad.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que el auto que concede una suspensión tiene dos consecuencias: 1) que se acate la decisión del Ministro instructor, y 2) si no se acata, la posible responsabilidad de la autoridad contumaz.

Indicó que, fácticamente, no siempre es posible que se incumpla la medida precautoria y que se derive responsabilidad constitucional a cargo de la autoridad que violó dicha medida, porque el conocimiento de ésta del auto que concede la suspensión requiere de tiempo y no es

posible establecer que ésta pueda incurrir en responsabilidad cuando no conocía la determinación de la suspensión. Por otro lado, consideró que, aun cuando correcta o incorrectamente la suspensión fue otorgada para surtir efectos desde el momento en que se presentó la demanda, ese efecto debe cumplirse, sin que necesariamente incurra en responsabilidad la autoridad por no acatarlo, debido a que no la conocía.

Asimismo, planteó una interrogante respecto si la toma de protesta de los consejeros constituye un desacato a la suspensión, pues con independencia de que no se haya notificado al Congreso local el auto que la concedió de manera oportuna, lo cierto es que en éste los efectos se retrotrajeron a la presentación de la demanda, siendo que en el caso particular se revocó la suspensión por considerarse que se había concedido respecto de hechos consumados.

El señor Ministro Cossío Díaz coincidió con el sentido del proyecto, en cuanto plantea que la toma de protesta que realizó el Congreso del Estado de Jalisco sí es violatoria de la suspensión decretada por la Ministra instructora, toda vez que, atendiendo al texto del propio auto, los efectos que se le imprimieron a la misma y la fecha a partir de la cual tendría efectividad, ese Órgano Legislativo no solamente realizó los nombramientos respectivos, sino que adicionalmente les tomó protesta en el cargo, eventos que si bien ocurrieron en la misma fecha en que se presentó la demanda, lo cierto es que ello ocurrió cinco horas y veintisiete minutos después de

su presentación, siendo necesario tener en cuenta que el artículo 18 de la Ley Reglamentaria prevé categóricamente que el auto por el que se concede la suspensión de los actos impugnados deberá señalar con precisión, entre otras cosas, el momento a partir del cual surtirá sus efectos, y en el proveído de veintiséis de junio de dos mil doce, por el que se concedió al actor la medida cautelar, se determinó que la medida surtirá sus efectos desde la fecha de presentación de la demanda, si a ese momento la referida toma de protesta no se había verificado.

Asimismo, resaltó el argumento del proyecto relativo a que en el caso concreto, aun y cuando se ha determinado que la toma de protesta se realizó en contravención del auto de suspensión, no ha lugar a determinar responsabilidad alguna en contra de alguno de los integrantes del Congreso del Estado de Jalisco, toda vez que era imposible exigirles a sus integrantes que se abstuvieran de tomarle protesta a dos consejeros ciudadanos del Consejo de la Judicatura Federal, ya que este acuerdo legislativo se tomó no sólo antes de que el auto de suspensión le fuera notificado al Congreso, sino incluso antes de que la Ministra instructora proveyera sobre la suspensión.

En atención a lo anterior, recalcó que existe un problema peculiar en el caso, pues supone distinguir el problema de cómo surten efectos las determinaciones en términos estrictamente normativos, y el relativo a si la conducta desplegada por el Congreso local se dictó en

contravención a la medida precautoria, indicando que un criterio que implique una excepción a los términos y condiciones en que una suspensión surte efectos sería difícil de administrar en lo sucesivo.

De esta forma, consideró que la solución del proyecto es equilibrada no sólo para el asunto, sino para que prevalezcan las reglas tanto de los efectos de la suspensión, como de la identificación de responsabilidades.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que lo expuesto por el señor Ministro Cossío Díaz había dejado sin materia su participación.

El señor Ministro Franco González Salas, tomando en cuenta que el auto que concedió la suspensión fue invalidado, sería una incongruencia sostener que la autoridad incumplió con el auto que concedió una suspensión con efectos a partir de la presentación de la demanda, el cual, además de que no fue notificado oportunamente, fue invalidado y, por tanto, no podía surtir sus efectos.

Por ende, manifestó sumarse a la posición del señor Ministro Valls Hernández, indicando que sería más adecuado sostener un criterio general en abstracto, en el sentido de que la suspensión debe surtir todos sus efectos independientemente de situaciones que surjan a partir de que se dicta el auto respectivo, siempre y cuando esa suspensión no sea declarada inválida.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas precisó que la suspensión fue revocada y no declarada inválida. Por otro lado, indicó que los efectos de la revocación se dan hacia el futuro desde el momento del pronunciamiento y que la posición argumentativa de los señores Ministros Valls Hernández y Franco González Salas implicaría otorgar efectos retroactivos a la revocación decretada en el recurso de reclamación, señalando que, con independencia de que estas cuestiones sean de matiz, sostendría su proyecto en sus términos.

El señor Ministro Franco González Salas reiteró que el asunto presenta dos particularidades: 1) que no fue notificado a la autoridad el auto que concedió la suspensión antes de que tomara determinación violatoria y 2) que aquel fue revocado porque no se consideró legalmente válido, estimando que la presencia de estas dos situaciones concomitantemente de carácter jurídico lo obligan a no estar de acuerdo con el sentido del proyecto, en tanto que implican que la autoridad no estaba obligada a cumplir con la medida precautoria.

La señora Sánchez Cordero de García Villegas señaló que sostendría su planteamiento, con independencia de que la autoridad no tenía conocimiento de la demanda ni de la suspensión, y de que ésta fue revocada, e incluso aun cuando se presentó el desistimiento del Poder actor.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que el presente asunto continuaría en lista y convocó a los señores

Sesión Pública Núm. 96 Lunes 23 de septiembre de 2013

Ministros a la sesión pública que tendría verificativo mañana, martes veinticuatro de septiembre de dos mil trece, a las once horas, levantando la sesión a las trece horas.

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