

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 10
O R D I N A R I A
JUEVES 23 DE ENERO DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta y cinco minutos del jueves veintitrés de enero de dos mil catorce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidenta en funciones por decanato Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 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 y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza se ausentó de la sesión únicamente durante la resolución de la consulta a trámite prevista en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 1/2013, por haberse declarado impedido para conocer de este asunto en la sesión de veintiuno de enero de dos mil catorce.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decana, única y exclusivamente para la resolución de la consulta a trámite prevista en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 1/2013, en atención a lo establecido en los artículos 13 y Décimo Primero Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

A continuación, la señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número nueve ordinaria, celebrada el martes veintiuno de enero de dos mil catorce.

Por unanimidad de diez 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 jueves veintitrés de enero de dos mil catorce:

I. 1/2013

Consulta a trámite prevista en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación 1/2013, formulada por la señora Ministra en funciones de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, mediante auto de trece de mayo de dos mil trece, en relación al trámite que debe darse a la controversia abierta con motivo de la remisión de los autos del juicio contencioso administrativo 12/2012, del índice de la Primera Sala del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Baja California. En el proyecto formulado por el señor

Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“ÚNICO. La Ministra en funciones de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe dictar un auto por el que, sin dar trámite a la controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 1/2013, devuelva los autos del juicio contencioso administrativo 12/2012 a la Primera Sala del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, y se ordene el archivo del expediente.”*

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a los antecedentes y a las consideraciones de la consulta, la cual se aprobó en forma económica por unanimidad de diez votos.

Acto continuo, abrió la discusión en torno al considerando cuarto del proyecto relativo al estudio de fondo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra de la propuesta porque, bajo ninguna circunstancia, el Consejo de la Judicatura Federal puede estar sometido a la jurisdicción de un tribunal local, cualquiera que sea su naturaleza. Indicó que el artículo 104, fracción V, constitucional prevé la atribución de los tribunales de la Federación para conocer de asuntos en los que la Federación fuese parte; sin embargo, cuando el Consejo es

parte en un proceso, no se trata de un tema de jurisdicción concurrente, pues no se involucran intereses de particulares, sino de la Federación; siendo que, en todo caso, podría analizarse la competencia de un juzgado de distrito para conocer de conflictos entre el Consejo y los particulares.

En el caso concreto, estimó que surte efectos la cláusula décimo octava del contrato, correspondiente a que para la interpretación y el cumplimiento de sus estipulaciones, las partes se someten expresamente a las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte en términos de lo dispuesto en el artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, si se pretende cobrarle al Consejo por vía administrativa la contraprestación correspondiente del contrato, se presenta un tema de incumplimiento del mismo y, por ende, el competente es el Tribunal Pleno.

El señor Ministro Cossío Díaz, respecto del comentario realizado por el señor Ministro Valls Hernández en la sesión pasada relativo al contenido del contrato, señaló que el objeto del mismo es que el Consejo encomendó a la corporación a prestar los servicios de vigilancia y seguridad de los bienes e instalaciones en el inmueble donde se encuentran los órganos jurisdiccionales, auxiliares y administrativos del Poder Judicial, además que en la cláusula cuarta estipula la duración del contrato, entonces es claro que se estableció un acuerdo de voluntades entre el Consejo y el Ayuntamiento.

Precisó que el elemento a discusión en este caso es el cobro a través de un mandamiento de ejecución mediante el cual se requiere del pago de recargos moratorios y de pagos efectuados por concepto de vigilancia, por lo que se enfrenta un problema de carácter estrictamente contractual y, por el momento, debe establecerse quién es el competente para conocer de este asunto.

En otro orden de ideas, estimó que esta forma de cobro no es la realizable por virtud de un contrato, tema que se discutirá en el fondo en torno a la cláusula décima octava del contrato, con la cual las partes se someten expresamente al Pleno de la Suprema Corte, en el sentido de que el Ayuntamiento de Mexicali rompió la unidad contractual con el mandamiento de ejecución por la vía económica-coactiva para cobrarle al Consejo un conjunto de adeudos, tomando en cuenta que en este contrato se establecen las condiciones de exigencia de las obligaciones recíprocas y la competencia respectiva. Consideró, sin adelantar su pronunciamiento del fondo, que probablemente sea inadecuado utilizar formas de ejercicio de derecho público para el cobro de contraprestaciones de naturaleza contractual.

El señor Ministro Franco González Salas expresó que su argumento es cercano al del señor Ministro Valls Hernández, dado que se está ante la presencia de un acto contractual en el cual las partes convinieron las condiciones conforme a las cuales se llevaría a cabo la prestación de

servicios, expresando claramente en una de sus cláusulas que todo lo relativo a la interpretación y cumplimiento del mismo tendría que elevarse a la consideración del Pleno de la Suprema Corte.

Respecto de los mandamientos de ejecución del municipio al considerar que se dio un incumplimiento del contrato, estimó que encaja jurídicamente el sometimiento a la jurisdicción del Pleno de la Suprema Corte por virtud del pacto entre las partes y, consecuentemente, fue correcta la determinación tomada por el presidente municipal de declararse incompetente así como la del tribunal contencioso administrativo de sobreseer en el asunto.

Puntualizó que en el propio contrato, en su cláusula séptima, se estableció que la corporación se compromete y obliga a cubrir todos aquellos impuestos y derechos que se generen con motivo del contrato y, por ello, queda excluida la posibilidad de que se estuviera pensando en eso y por eso actuó de esa manera el Ayuntamiento; argumento tangencial pero que refuerza el razonamiento expresado.

Respecto de la determinación de la vía, parte central de la consulta, se reiteró en contra del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales coincidió con las razones expuestas por los señores Ministros Valls Hernández, Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Franco González Salas, pues no cabe duda que el artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación prevé que este tipo de asuntos deben ser conocidos por la Suprema Corte, pues el legislador consideró la naturaleza e importancia del Consejo de la Judicatura Federal como órgano administrativo de vigilancia, para evitar que se someta a la jurisdicción de tribunales de cualquier otra índole, especialmente del orden local.

Consideró que el asunto se deriva del cumplimiento del contrato para la prestación del servicio de vigilancia y, por eso, se trata de una obligación derivada de una situación contractual, aunque el cobro realizado por la autoridad se hubiere denomine de alguna otra forma; pero, aun suponiendo que se le pudiera atribuir un carácter distinto, el contrato lo contempla expresamente como “cualquier tipo de conflicto que se derive del cumplimiento de este contrato tiene que ser competencia de la Suprema Corte”; sostener un criterio en sentido contrario haría que la Suprema Corte tuviera que someterse a jurisdicciones distintas.

Finalmente, se manifestó en contra del proyecto, reconociendo su seriedad y abundante argumentación.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas se posicionó en contra del proyecto. Reseñó la resolución de la controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación número 1/2007, la cual estableció que el Consejo de la Judicatura Federal puede impugnar el impuesto sobre nóminas o sobre remuneraciones al trabajo personal, previsto en diversas legislaciones locales, ya sea a

través del amparo en el cual, de advertirse alguna violación a la Constitución Federal, la declaratoria respectiva sería en función del acto reclamado y de las autoridades responsables, o bien acudir a esta Suprema Corte para emitir el pronunciamiento respectivo en términos del artículo 100, párrafo octavo, de la Constitución, en cuyo caso la declaratoria tendría efectos generales vinculados siempre a la parte promovente.

Abundó que, en el asunto citado, se determinó que el contenido de la citada fracción XX no debe entenderse en sentido estricto y literal, sino que debe ser amplio y acorde para asumir que el legislador confirió competencia al Pleno de este Alto Tribunal para conocer y resolver aquellos asuntos, conflictos o controversias en que la propia Suprema Corte o el Consejo fueran partes con cualquier carácter frente a otros poderes públicos, órdenes de gobierno o particulares.

Estimó ser conveniente establecer que, cuando el Consejo sea parte en un asunto, su resolución debe corresponder a este Pleno a efecto de materializar el propósito que tuvo en cuenta el legislador al momento de reformar el contenido del artículo 11, fracción XX, del ordenamiento legal citado, por lo que propuso abandonar el criterio que se adoptó en la controversia citada para establecer que, invariablemente, en los casos en los cuales el Consejo esté involucrado, necesariamente corresponda su resolución al Tribunal Pleno. Por ende, el caso concreto

debería ser de la competencia del Pleno de la Suprema Corte, en los términos solicitados por las autoridades locales de Baja California.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán sostuvo el proyecto, ya que se trata del supuesto de un recurso de revocación interpuesto en contra del mandamiento de ejecución, lo que no implica interpretación o cumplimiento del contrato relativo y que, habiéndose desechado el recurso, se promovió juicio contencioso administrativo cuya resolución fue en el sentido de sobreseer. Indicó que no es función de los tribunales, tras un sobreseimiento, atribuir competencia a otro órgano jurisdiccional, sino que se debe notificar al justiciable para que recurra al medio de defensa correspondiente.

Se manifestó de acuerdo con lo expresado por la señora Ministra Luna Ramos, esto es, quitar del proyecto las consideraciones que podrían anticipar lo que podría ser la solución del asunto, a saber, un mandamiento de ejecución en uso de una facultad económico-coactiva no debe ser el acto consecuente al incumplimiento de la obligación de un contrato que se estime no cubierta por el ayuntamiento; por ello, el sentido de la propuesta será que, habiéndose sobreseído, la Suprema Corte no asumirá el conocimiento, sino que se tiene que resolver si un recurso administrativo fue o no bien interpuesto y, dado el sobreseimiento presentado, el Consejo de la Judicatura Federal debe utilizar los medios de defensa constitucionales y legales a su

alcance, esto es, el juicio de amparo directo para demostrar si el mandamiento de ejecución fue o no violatorio de las garantías de una entidad en su calidad de gobernado.

Refirió que el proyecto parte de lo resuelto por el Tribunal Pleno en un caso similar, en el sentido de que se estableció la posibilidad de que, en función de la naturaleza de cada acto, el Consejo debe recurrir a los instrumentos de justicia ordinaria que estén a su alcance, de lo contrario cualquier asunto, por mínimo que sea, deberá someterse a la potestad de la Suprema Corte.

Manifestó duda sobre qué legislación se utilizaría para resolver el conflicto, esto es, el Código Federal de Procedimientos Civiles o la ley relativa al contencioso administrativo local.

Finalmente, indicó que el proyecto se mantendría para establecer que la Presidencia de esta Suprema Corte no acepta la competencia, luego de una sentencia de sobreseimiento, para lo cual el Consejo deberá promover los medios de defensa correspondientes, como últimamente lo ha venido haciendo.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recalcó que el auto de la Presidenta en funciones asume que este caso encuadra en el artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, por ende, asume la competencia del Tribunal Pleno, constriñéndose la consulta a definir la vía que se va a dar, la del Código Federal de

Procedimientos Civiles o la de la legislación de procedimiento administrativo del Estado de Baja California; por el contrario, el proyecto contempla una cuestión anterior, es decir, que en este caso no es aplicable la fracción XX citada, por lo que consideró que se discute algo que no es materia de la consulta y, por tanto, la consulta debería centrarse en lo relativo a la vía.

Asumiendo la discusión acerca de si el caso encuadra con la referida fracción XX, estimó que el dispositivo es aplicable tratándose de obligaciones contractuales o derivadas de contratos por parte del Consejo de la Judicatura Federal, sin embargo, el Tribunal Pleno estableció la tesis de rubro *“CONTROVERSIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN XX, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. AUNQUE LA ENUNCIACIÓN DE LOS SUPUESTOS EN QUE PROCEDE SEA CASUÍSTICA, NO CONLLEVA A QUE SEA RESTRICTIVA Y LIMITADA”*, con la cual no limita la procedencia a los supuestos exactos de la fracción XX, sino que debe hacerse una interpretación no restrictiva ni limitada.

Hizo hincapié en centrarse en la materia de la consulta, en la inteligencia de que debe establecerse cuál es la vía procedente para la resolución del asunto.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que el problema de la consulta es para establecer si la controversia prevista en el artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder

Judicial de la Federación, debe tramitarse conforme al procedimiento contemplado por el Código Federal de Procedimientos Civiles o atendiendo a la normativa del procedimiento administrativo promovido por el Consejo de la Judicatura Federal. Recapituló que el asunto deriva del incumplimiento de un contrato de prestación de servicios entre el Consejo y el municipio, así como que el contrato estableció que si existiera algún problema con su interpretación o incumplimiento, la Suprema Corte conocería del mismo.

Recordó que el problema es que, aun estableciéndose contractualmente una vía para resolver este tipo de problemas, la presidencia municipal actuó de manera diferente, esto es, como una autoridad y no como parte de una relación contractual, emitiendo un mandamiento de ejecución económico-coactivo y, por tanto, el Consejo combatió el acto a través de un recurso administrativo y después con un juicio administrativo, los cuales le fueron sobreseídos.

Señaló que, ante estos sobreseimientos, el Consejo podría impugnarlos a través de un juicio de amparo y, en relación al argumento vertido en el sentido de que el Consejo no puede someterse a este juicio, recordó dos precedentes en los que se determinó que podía acudir al amparo en cuestiones de carácter administrativo, esto es, en un problema de exención de agua y de responsabilidades. Estimó que sería distinto estudiar si la Suprema Corte puede

someterse a esta vía, pues la ley delimita que ésta misma resuelve sus asuntos sin someterse a ninguna jurisdicción.

Coincidió en que no debe darse una interpretación restrictiva al citado artículo 11, sin embargo, la vía es de impugnación de un mandamiento de ejecución, no de un cumplimiento de contrato y, respecto de establecer la legislación a aplicar, se manifestó en contra porque se cambiaría la vía elegida, siendo que el Consejo escogió la contenciosa administrativa, estimando que, en el caso, la Suprema Corte no es competente para conocer en la vía establecida por la referida fracción XX de problemas contenciosos administrativos.

Hizo hincapié en que el tribunal contencioso administrativo no debió remitir el asunto a la Suprema Corte, sino sobreseer y notificar esa resolución al Consejo para que promoviera en la vía que considerara conveniente. Además estimó que la Suprema Corte aceptó una competencia que no le correspondía y, por estas razones, es correcto el proyecto en el sentido de que la Suprema Corte no tiene competencia para conocer del asunto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena consideró que, tras ubicar la naturaleza del pago requerido como producto, en términos del artículo 10 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California, resultaría competente el tribunal contencioso administrativo, pues puede conocer de actos de naturaleza fiscal emanados de autoridades estatales, municipales o de sus órganos fiscales autónomos

que causen agravio a los particulares. Sin embargo, tras el análisis de la demanda de nulidad, la pretensión del Consejo de la Judicatura Federal no era buscar la ilegalidad del mandamiento de cobro, sino cuestionar si el contrato permite el cobro de recargos, lo que implica un estudio analítico del mismo contrato y, siendo así el caso, la Suprema Corte tiene la competencia para ello en virtud del artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por estas razones, se posicionó en contra del proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó la necesidad de justificar por qué la Suprema Corte debe resolver casos que tengan que ver con el Consejo de la Judicatura Federal en términos de la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues no se trata de una jurisdicción natural, sino específica para este tipo de casos.

Respecto de los precedentes que enunció la señora Ministra Luna Ramos, señaló que en ninguno existía vinculación contractual, sino actos de autoridad dirigidos al Consejo y que, por esto, se estableció la procedencia del juicio de amparo. En el caso, la posición mayoritaria se construye enfatizando el aspecto contractual, teniendo clara cabida en dicha fracción XX, lo que no implica que se ejercerá una vía contencioso administrativa ni aplicar una ley de esa naturaleza, sino leyes civiles ordinarias por tratarse de un incumplimiento de contrato en el cual una de las partes utilizó facultades económico-coactivas para su cumplimiento. De realizarse este énfasis, no existiría

inconveniente en admitir la competencia para que la Suprema Corte vigile las condiciones de autonomía e independencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación. Por estas razones, se reiteró en contra del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales coincidió con que se trata de un asunto derivado de la interpretación y cumplimiento contractual al cual se le ha dado el carácter de cobro como si se tratara de un mandamiento directo de una obligación legal y, de esta manera, es aplicable la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, apoyada esta postura con el precedente del que emergió la tesis aludida por el señor Ministro Pardo Rebolledo, el cual fue un caso en el que, aun sin mediar un conflicto contractual, la Suprema Corte se avocó al conocimiento para velar por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y la independencia de sus miembros; por ello adujo que continuar con este criterio no es tan solo indispensable, sino ineludible.

Argumentó que el hecho de que el Consejo haya iniciado vías o competencias diversas no hace mella en la competencia de la Suprema Corte referida en la citada fracción XX, aun en casos que no sean tan claros.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán sostuvo que no se está en el caso de prestaciones. Además, el cumplimiento e interpretación de un contrato que es sometido a la potestad de un tribunal tiende a determinar si las prestaciones

pretendidas son o no procedentes, siendo que el alcance de la sentencia respectiva será para determinar si la acción es o no fundada. En el caso, quien realizó la pretensión del pago es el prestador del servicio, pero la demanda del Consejo de la Judicatura Federal pretende la nulidad de un mandamiento de ejecución y, en ese orden de ideas, la Suprema Corte no se pronunciará en relación con el contenido prestacional, sino acerca de la legalidad o ilegalidad del mandamiento de ejecución.

Estimó que si en una cláusula del contrato se estableció la competencia de la Suprema Corte, quien pretendía el pago debió demandarlo por vía de acción ante este Alto Tribunal, pero al no haberse hecho así por recurrir a la vía económico-coactiva, se generó un acto de autoridad del cual el afectado demanda su nulidad. Reiteró que lo pretendido por el Consejo es la nulidad del mandamiento de ejecución, por lo que no se circunscribe a un tema de cumplimiento e interpretación de contrato, siendo que únicamente la Suprema Corte podrá reconocer la validez de dicho mandamiento o declarar su nulidad y todo lo demás sería motivo de un enjuiciamiento civil referido en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por estas razones, sostuvo el proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos aclaró que, en el precedente alusivo al pago del impuesto sobre nóminas por el Consejo, no existió cobro por parte de la autoridad, sino que se debió a un asunto Varios el cual fue sometido a

consulta por el señor Ministro Presidente de la Suprema Corte en el año dos mil siete, por lo que el origen es totalmente distinto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo refirió del proyecto en su página treinta y dos que, aun suponiendo que el asunto no deriva de un aspecto contractual, enuncia que el Consejo de la Judicatura Federal tenía la opción de elegir entre una vía contenciosa administrativa o la prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y que, al haber escogido la vía contenciosa y habersele sobreseído en el juicio al no tener jurisdicción, ya no tendría posibilidad de analizar la resolución respectiva; interpretación que no compartió, puesto que aún cuenta con la otra opción viable, esto es, someterlo a la consideración de la Suprema Corte porque su asunto no fue estudiado. A partir de esto, estimó que el Tribunal Pleno debería asumir la competencia y analizar el asunto.

El señor Ministro Pérez Dayán recordó que en su primera intervención aceptó quitar el párrafo citado por el señor Ministro Pardo Rebolledo a propuesta de la señora Ministra Luna Ramos, pues sólo provocaba confusión.

El señor Ministro Valls Hernández confirmó sus intervenciones iniciales, pues el tribunal de lo contencioso administrativo se inhibió para conocer del asunto por carecer de competencia en la materia, ya que en la cláusula décima octava del contrato de prestación de servicios de vigilancia y

seguridad celebrado entre el Consejo de la Judicatura Federal y la Presidencia Municipal de Mexicali, Baja California, se convino que, para la interpretación y cumplimiento de sus estipulaciones, las partes de someten expresamente al Pleno de la Suprema Corte en términos de lo dispuesto en el artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; por lo que anunció su voto en contra del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas consideró que se están mezclando dos cuestiones, es decir, que el Consejo de la Judicatura Federal estimó que era correcto lo que hizo pues, tras leer la demanda, se advierte que reclamó que en virtud del contrato no se podían aplicar sanciones unilateralmente cuando no se había pactado así, siendo que se reconoció expresamente la competencia del Pleno de la Suprema Corte; luego, el presidente municipal, al resolver el recurso, reconoce que se trata de una actuación en función del contrato celebrado; por ello, independientemente de lo que las partes hayan hecho, le corresponde el conocimiento desde su origen al Pleno de la Suprema Corte. No dejó de reconocer que al acto del recaudador le reviste el carácter de fiscal, pero reiteró que derivó del cumplimiento del contrato celebrado, que es lo que se debe privilegiar, por lo que se mantuvo en contra del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que las dos vías resultaban procedentes en un momento dado del caso, ya sea la civil por incumplimiento de contrato o una indebida

interpretación del mismo en virtud del artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, o la contenciosa administrativa para impugnar la nulidad de un acto de autoridad; y si el Consejo de la Judicatura Federal optó por la contenciosa administrativa, pues en esa vía habría que resolverse.

Coincidió con lo que propone la consulta, pues si el Tribunal Pleno determina asumir la competencia y aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales cuando el Consejo planteó la vía contenciosa administrativa en la que debía aplicarse la Ley de Procedimiento para los Actos de la Administración Pública del Estado de Baja California, se estaría cambiando vía y legislación, siendo que eligió combatir un acto de autoridad, por lo que estimó que se debe respetar la elección tomada.

Precisó que las divergencias emergentes se deben a que se parte de puntos distintos, ya que mientras algunos señores Ministros apuntan que la autoridad cobró a través de un acto de autoridad que es impugnabile en la vía contenciosa, la mayoría sostiene que esto proviene de un contrato y, sin importar la forma del cobro, se trata de un cumplimiento. Por ello, se reiteró su postura favorable al proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales se pronunció en desacuerdo con establecer un modo optativo de competencia, siendo que, conforme a lo determinado por el propio Tribunal Pleno en el precedente a que se aludió, la

Suprema Corte es competente tratándose de este tipo de cumplimientos de contrato en virtud de la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, incluso cuando no se haya pactado esta competencia o que no medie un cobro directo, en ese caso, del impuesto sobre nóminas. Estimó que no ha lugar a la opción, ya que en este tipo de asuntos la única y exclusiva competencia es de la Suprema Corte con el fin de velar por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación.

La señora Ministra Luna Ramos enunció que estaría de acuerdo con lo dicho por el señor Ministro Aguilar Morales sólo si lo impugnado fuese el cumplimiento o interpretación del contrato, no la nulidad de un requerimiento de pago.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas sometió a votación la propuesta modificada del proyecto contenida en el considerando cuarto relativo al estudio de fondo, respecto de la cual se emitieron ocho votos en contra por los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas. Los señores Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán votaron a favor.

Por tanto, dado el resultado de la votación mayoritaria en contra de la propuesta del proyecto, el Tribunal Pleno determinó desechar el proyecto y returnar el asunto a un

Ministro de la mayoría, conforme al turno que se lleva en la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, en la inteligencia de que dicho retorno se computará como un turno para efectos estadísticos.

El señor Ministro Pérez Dayán estimó que no se contestó la consulta a trámite respecto de cuál legislación debería aplicarse, aun cuando asumiera la elaboración del engrose.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que, al haberse desechado y returnado el proyecto, la contestación será materia del proyecto que se presente en lo futuro.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas decretó un receso a las trece horas con siete minutos. Al haberse resuelto el asunto para el cual se había declarado impedido, el señor Ministro Presidente Silva Meza se incorporó al salón de sesiones del Tribunal Pleno y reasumió la presidencia, reanudando la sesión a las trece horas con cuarenta minutos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza reanudó el análisis del siguiente asunto de la lista:

II. 200/2013

Contradicción de tesis 200/2013, suscitada entre la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, respectivamente, los amparos en revisión 349/2011 y 431/2012. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“PRIMERO. Existe la contradicción de tesis*

denunciada. SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la tesis sustentada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. TERCERO. Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en esta resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.”

El señor Ministro Presidente Silva Meza recordó que la señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas remitió un documento con la propuesta modificada del proyecto.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas presentó el proyecto modificado, en el sentido de que se acotó el tema a que el principio de presunción de inocencia resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionatorio y no al derecho administrativo sancionador, como mayoritariamente se propuso en la sesión pasada. Respecto de las notas recibidas por parte de algunos señores Ministros, indicó que las citas atinentes a sentencias internacionales, de maestros en materia de derecho administrativo sancionador y de académicos y autores, en su momento se agregarán al proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la discusión en torno al estudio de fondo del proyecto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió con el sentido del proyecto y de la tesis contendiente de la Primera Sala, sin embargo, se apartó de las consideraciones pues

parten de una premisa que no compartió, esto es, que la presunción de inocencia pertenece a la materia penal, el cual está ubicado en los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución Federal y que la materia administrativa participa de este principio en la medida en que guarda cierta analogía con la materia penal, debido a que no se puede construir una regla axiológica relativa a que la presunción de inocencia se pueda extrapolar de una rama jurídica dependiendo su parecido a otra.

Estimó que el principio de presunción de inocencia resume el que en un estado constitucional de derecho a las personas se les juzga por los actos cometidos y no por un atributo ontológico de la persona y, por ende, encuentra su fundamento no sólo en la materia penal, puesto que el principio irradia todo el sistema constitucional. En este orden de ideas, enunció diversos artículos constitucionales que contienen implícitamente el principio de presunción de inocencia, a saber, el artículo 1 que prohíbe la discriminación, 13 que prohíbe las leyes privativas, 14 y 16 que exigen una debida fundamentación y motivación, 108 relativo a las sanciones a los servidores públicos por actos y omisiones realizadas en el ejercicio de sus atribuciones.

Con esto, consideró que a pesar de que en materia penal el principio tiene mayor relieve por presentarse con mayor intensidad el acto coactivo del Estado, también resulta aplicable a la materia administrativa, con sus respectivas

modalidades, pues existe un procedimiento administrativo sancionador.

Aclaró que en materia administrativa existen dos tipos de actos, los unilaterales del Estado y los que se llevan en forma de procedimiento; en estos últimos, el principio es muy similar al penal por el tipo de proceso, y en los primeros se refleja en el deber de fundarlos y motivarlos. Recapituló que de esa forma encuentra el principio de presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador y no como analogía al derecho penal, por lo que formularía voto concurrente en ese sentido.

El señor Ministro Franco González Salas planteó un tema de previo y especial pronunciamiento, puesto que el proyecto propone una tesis referente al derecho administrativo sancionador, siendo que, de acuerdo con la votación mayoritaria, se centró el tema en el procedimiento administrativo sancionador, recordando que el único voto en contra fue del señor Ministro Cossío Díaz. Añadió que algunos señores Ministros realizaron matices para que se pudiera analizar de manera general. Consideró que si la discusión se da en los términos propuestos, se pronunciaría en contra, pues ampliaría el espectro ya acotado en la sesión pasada.

Anunció que su posición respecto de la aplicación del principio de presunción de inocencia al procedimiento administrativo sancionador se acerca mucho a la del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, pues no puede haber una

aplicación absoluta y generalizada porque el derecho administrativo presenta muchas condiciones particulares, como los actos automáticos, por lo cual en los países que han aceptado la aplicación del principio en el derecho administrativo sancionador siempre matizan y aceptan que existe en las leyes de procedimiento administrativo, en las cuales los actos de autoridad se presumen válidos dado que hay otros actos en los que no se puede dar la aplicación estricta del carácter penal del principio, como son las clausuras y las multas, puesto que se dan de manera automática en ciertos casos sobre el hecho que se genera y la autoridad actúa; en este punto convino, pues lo más importante es su fundamentación y motivación.

Respecto de los actos negativos, entendidos como las obligaciones que surgen de la ley y que tienen una sanción, como el caso de las declaraciones, en donde la autoridad sanciona el no presentarlas, sería imposible que el particular tuviera la carga de la prueba de acreditar que cumplió en tiempo y forma con su obligación para que no le sea impuesta la sanción. En las clausuras, en muchos casos, las autoridades tienen la facultad de preservar el orden y el interés público, como en el caso de compañías que tienen autorizaciones para las explotaciones forestales, pues si las exceden conforme al permiso concedido o la concesión, según se trate, las autoridades deben clausurar para proteger un interés público, dándose posteriormente el procedimiento.

Estimó que se debe tener conciencia de que las autoridades, en muchas ocasiones, tienen que actuar en función del interés público y, en esos casos, no puede aplicarse el principio de presunción de inocencia como está concebido para el derecho penal.

El señor Ministro Presidente Silva Meza acordó postergar el análisis del asunto para la siguiente sesión y que éste continúe en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria del día lunes veintisiete de enero de dos mil catorce, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y la señora Ministra Presidenta en funciones Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien presidió la sesión en la parte conducente, así como el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.