

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 43
O R D I N A R I A
JUEVES 21 DE ABRIL DE 2016

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con tres minutos del jueves veintiuno de abril de dos mil dieciséis, 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 Luis María Aguilar Morales, 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, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTAS

Se sometieron a consideración los proyectos de actas de las sesiones públicas números cuatro solemne y cuarenta y dos ordinaria, celebradas el martes diecinueve de abril del año en curso.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

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 veintiuno de abril de dos mil dieciséis:

I. 1100/2015

Amparo directo en revisión 1100/2015, derivado del promovido por *****, en contra de la sentencia dictada el tres de junio de dos mil catorce por la Segunda Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el juicio de nulidad 6527/12-06-02-3. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida. SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a *****, en contra de la autoridad y acto precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.”*

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reabrió la discusión en torno al considerando quinto, relativo al estudio de los agravios.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que, desde su primera participación en torno a este tema, se manifestó a favor de la constitucionalidad del artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo, recapitulando que se suscitó un debate intenso en cuanto a lo que debería entenderse por “resolución favorable”, considerando que debería ser aquella que satisface todas las pretensiones de la parte porque, de lo contrario, evidentemente quedaba abierto el amparo directo tradicional.

Por ello, se posicionó en favor del proyecto, partiendo de los supuestos estrictos de la norma, además de que se trata de una figura excepcional creada por el legislador con aspectos muy particulares sobre el amparo directo, que diversos señores Ministros han mencionado, especialmente en torno a la efectividad del principio de concentración. Valoró que, atendiendo a dicho principio rector del amparo directo, el cual debe ser excepcional, es que se introdujo esta figura que, en sentido estricto, es un beneficio, con independencia de que, procesalmente, se considere una carga para los justiciables.

Precisó que el precepto en cuestión cita en su primer párrafo que “Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas”, y que “aplicadas” se debe entender por el tribunal administrativo. Y su segundo párrafo reza que “En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, con lo cual estimó que el legislador extrajo de la concepción general este amparo para centrarlo a la revisión en términos del citado precepto 104 que, precisamente, también es una figura excepcional para que la autoridad administrativa se defienda en materia de legalidad de una determinación tomada que le podía afectar,

en su momento, dado que no tiene acceso al amparo, siendo que, en este contexto, es que condicionó a que se resolviera primero ese recurso de revisión para después entrar al análisis de las cuestiones de constitucionalidad que la parte interesada podría hacer valer, con el objetivo principal de no dejarlo en estado de indefensión, dado que no lo podría hacer en la lógica del amparo tradicional.

Por estas razones, opinó que la consecuencia tiene que ser la preclusión porque, de lo contrario, se estarían dejando las cosas exactamente en el mismo estado en que se encontraban, y perdería sentido el cambio legislativo, además de que se atentaría contra los principios de concreción, inmediación y prontitud a que se refiere el artículo 17 constitucional, al mismo tiempo de que se abre una posibilidad de defensa inmediata a los justiciables.

El señor Ministro Pérez Dayán rememoró que, en su primera intervención, enfatizó su conformidad con la constitucionalidad de la norma, en tanto que su finalidad es posibilitar la promoción de un juicio de amparo que, en la legislación anterior, era improcedente, esto es, para cuestionar la constitucionalidad de la ley no obstante haber obtenido una resolución favorable.

Ante la discusión entre la constitucionalidad o no de la norma y la posibilidad de salvar ésta con una interpretación conforme, se inclinó por ésta para generar seguridad jurídica, tomando en cuenta que la Segunda Sala no se pronunció concretamente sobre el tema de la preclusión,

además de que, si bien la finalidad del legislador fue favorecer los principios de concentración y economía procesal, se debe entender que es una figura optativa en el contexto de la Ley de Amparo, puesto que, si el legislador hubiera tenido la voluntad que se aduce, habría sido más enfático en el texto de la norma, como en otros casos similares, en los cuales estableció la preclusión respectiva para todos aquellos que, no obstante teniendo la posibilidad de promover un juicio, no lo hubieren hecho.

Advirtió que, de no favorecer la interpretación conforme, se pudiera perder una figura altamente positiva, reflexionando en torno a lo expresado por la señora Ministra Luna Ramos que, si dentro de la resolución le fue favorable al particular se desestimó un argumento de invalidez de fondo que le sigue causando un perjuicio potencial, con la revisión que presentó su contrario tendría derecho a hacer la revisión fiscal adhesiva, porque así se lo permite la norma.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales opinó que, en principio, esta norma es inconstitucional porque, si bien el legislador pretendió evitar la repetición de amparos y le reconoce al particular la posibilidad de impugnar una decisión que, aunque le fue favorable, pueda hacer valer una afectación de sus garantías constitucionales a través de un juicio de amparo, limita o condiciona su promoción a que la autoridad pudiera o no interponer un recurso de revisión, y si bien el particular puede interponer la revisión adhesiva, en éste no podría defender sus derechos constitucionales

Abundó que esa limitante es totalmente injustificada, inclusive contradictoria, en tanto que la resolución favorable se puede impugnar, pero siempre y cuando la autoridad quiera, a su vez, interponer el recurso de revisión. Recalcó que se debe reconocer que el propio legislador estableció la posibilidad de promover un juicio de amparo, aun contra una sentencia favorable, porque da a entender que hay otras razones que se pueden argumentar, además de las de legalidad, siendo que, de lo contrario, no tendría sentido que el legislador hubiera establecido esa posibilidad, por lo que no se debería agregar otra limitante consistente en que debe atender a la voluntad de la autoridad de interponer o no el recurso de revisión correspondiente.

Adelantó que, si bien en principio es inconstitucional el precepto, podría sumarse a la interpretación que le diera mayor claridad, así como para que no fuera tan perjudicial para el particular.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea se expresó no convencido con los argumentos expresados por diversos señores Ministros, alusivos a la inconstitucionalidad del artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo, tampoco con los que tratan de salvar esta supuesta inconstitucionalidad con una interpretación conforme, ya que despoja por completo de sentido la intención del legislador y rompe el sistema del amparo contra leyes, tal como fue diseñado en la legislación vigente.

Precisó que la norma no limita un derecho de los particulares, sino que genera un beneficio con el que no contaban en la Ley de Amparo abrogada, coincidiendo con lo señalado por el señor Ministro Franco González Salas en que debe tomarse en cuenta que: 1) el marco conceptual en el que se da el precepto es el juicio de amparo contra leyes, y 2) la problemática que trató de solucionar en relación con el artículo 104, fracción III, constitucional.

Explicó que el sistema de amparo contra normas de carácter general es amplio en las distintas hipótesis y formas en que se puede combatir una ley sin consentirla, esto es: 1) si se trata de una ley autoaplicativa, puede impugnarse como tal o puede esperarse el primer acto de aplicación, sin que esto último implique que se ha consentido la ley por no haberse impugnado de manera autoaplicativa, y 2) si es a partir del primer acto de aplicación, sea autoaplicativa o heteroaplicativa, el sistema prevé que se debe agotar el recurso de legalidad, sin que implique consentir la ley tampoco, en cuya hipótesis ya no podrá impugnar la ley como acto reclamado sino, sola y eventualmente, como parte de la impugnación a la sentencia definitiva —cadena de legalidad— que se resuelva por un tribunal.

Mencionó que, en esta última hipótesis, la problemática que presentaba la Ley de Amparo abrogada era que, cuando el particular obtenía ante un tribunal contencioso administrativo todo aquello que pedía, el mayor beneficio le impedía ir al juicio de amparo porque no tenía interés

jurídico; sin embargo, la autoridad administrativa — demandada en el juicio de nulidad— podía acudir a la revisión administrativa o fiscal, con la peculiaridad de que la decisión respectiva del tribunal colegiado no es impugnabile por mandato expreso de la Constitución; de tal suerte que el anterior sistema provocaba una indefensión para el particular y precisamente es lo que trató de resolver la norma en estudio.

Hizo hincapié en que la hipótesis prevista por la norma es solamente respecto de aquellos casos en los cuales ya no podría acudir al amparo ordinariamente porque ya obtuvo el quejoso en sede de legalidad todo lo que pretendía —y, por eso, está atado a que se interponga la revisión fiscal por la autoridad porque, si no es interpuesta, no hay posibilidad de afectación para el quejoso—, además de que, si hubiera impugnado la inconstitucionalidad de la ley, hubiera acudido al amparo indirecto.

En ese tenor, estimó que el precepto implica un beneficio, que también podría traducirse en una carga procesal, y si bien —como adujeron algunos señores Ministros— pareciera que debe estar “a la espera de que la autoridad administrativa interponga la revisión fiscal y a las consideraciones que esgrima”, lo único que impugnará el particular es la constitucionalidad de la norma o de las normas generales, y respecto de ello es que tendrá que elaborar sus argumentos, pues no se trata de un recurso adhesivo a la revisión administrativa o fiscal y, por esa razón,

es lógico que se establezca este requisito. En cuanto a lo que apuntaron algunos señores Ministros, en cuanto a que no es claro el plazo para promover el amparo en cuestión, recalcó que es el normal de quince días. Asimismo, por lo que ve a lo aducido por algunos señores Ministros de que no está claro el efecto, señaló que, si eventualmente se interpone la revisión administrativa y considera el tribunal colegiado que es inconstitucional el precepto, pues amparará por ese efecto al quejoso.

Por esas razones, recalcó que la norma es sumamente clara y proteccionista, por lo que no estimó que se deje en estado de indefensión a nadie, sino que, por el contrario, se le está dando un derecho. Apuntó que, en teoría general del proceso, no solamente la preclusión se da cuando hay un perjuicio y no se impugna, sino que también se presenta cuando hay una carga procesal y no se ejercita, o cuando la ley da un beneficio o un derecho y no se ejercita en el plazo correspondiente.

Reiteró que el precepto es claro y totalmente apegado a la Constitución, al ser una norma garantista y proteccionista que no sólo concreta y logra el principio de concentración en los juicios de amparo, sino que además abre una posibilidad de impugnación que antes no tenía el particular. Respecto del argumento esgrimido en cuanto a que la norma no tiene la amplitud para que el particular prácticamente pueda hacer valer en cualquier momento y como quiera el amparo, subrayó que no podría participar de

esa afirmación, puesto que la norma no se debe ver de manera aislada, sino inserta en el sistema de impugnación del juicio de amparo contra normas de carácter general, específicamente en materia contencioso-administrativa, contemplada en el artículo 104, fracción III, de la Constitución.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recordó que, en principio, simpatizaba con la postura de la inconstitucionalidad de la norma, pero advirtiendo que se logra un consenso con la propuesta de interpretación conforme, pudiera sumarse a ella para precisar el sentido de que se trata de un precepto que da la oportunidad para impugnar en amparo una sentencia que resulta favorable para el quejoso, y que si no se aprovecha esta oportunidad no trae como consecuencia la preclusión de ese derecho para impugnar una sentencia posterior, derivada de la misma secuela procesal, que le pueda resultar desfavorable al propio quejoso, es decir, para dejarle a salvo su derecho.

El señor Ministro Cossío Díaz concordó con el señor Ministro Pardo Rebolledo, y recapituló que, en la sesión anterior, se pronunció por la inconstitucionalidad pero, si la interpretación conforme logra el sentido de evitar la condición de preclusión, manteniendo la concentración en el proceso, y bajo la perspectiva del artículo 1º constitucional y la mayor posibilidad de defensa de los particulares, se sumaría a favor de ésta.

El señor Ministro Franco González Salas observó que la mayoría se ha inclinado por la constitucionalidad del precepto con la interpretación conforme planteada, siendo que otros señores Ministros se han pronunciado por su constitucionalidad, pero sin interpretación conforme. Por ello, sugirió que, al momento de la votación, cada señor Ministro precise claramente su posición.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando quinto, relativo al estudio de los agravios, consistente en reconocer la validez del artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo sin necesidad de una interpretación conforme, respecto de la cual se expresó una mayoría de ocho votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Luna Ramos con precisiones, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con precisiones, y en el sentido de realizar una interpretación conforme. Los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea 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 que no integre la minoría que se pronunció a favor del proyecto, 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 secretario general de acuerdos dio cuenta conjunta con los dos siguientes asuntos de la lista:

II. 4245/2014 Amparo directo en revisión 4245/2014, derivado del promovido por ***** en contra de la sentencia dictada el dos de abril de dos mil catorce por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el recurso de apelación 4663/2013, interpuesto en contra de la sentencia de tres de abril de dos mil trece de la Tercera Sala Ordinaria de dicho Tribunal, en el juicio III-807/13. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida. SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , en contra de la autoridad y acto precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.”*

III. 1537/2014 Amparo directo en revisión 1537/2014, derivado del promovido por ***** , en contra de la sentencia dictada el tres de junio de dos mil catorce por la Segunda Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el juicio de nulidad 6527/12-06-02-3. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.*

*SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , en contra de la autoridad y acto precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.”*

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea presentó los asuntos. Aclaró que contienen la misma interpretación propuesta en el proyecto de resolución del amparo directo en revisión 1100/2015, respecto del artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo, por lo que sugirió reiterar las votaciones emitidas.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la reiteración de las votaciones realizadas en el proyecto de resolución del amparo directo en revisión 1100/2015, lo cual se aprobó en votación económica y unánime. Por tanto, dichas votaciones deberán indicar:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad del recurso, a las consideraciones necesarias para resolver el asunto y a la procedencia.

Se expresó una mayoría de ocho votos en contra del considerando quinto, relativo al estudio de los agravios, consistente en reconocer la validez del artículo 170, fracción

II, de la Ley de Amparo sin necesidad de una interpretación conforme, por parte de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Luna Ramos con precisiones, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con precisiones, y en el sentido de realizar una interpretación conforme. Los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor.

Por tanto, dado el resultado de la votación mayoritaria en contra de la propuesta de los proyectos, el Tribunal Pleno determinó desechar los proyectos y returnar los asuntos al Ministro que le haya correspondido formular la resolución del amparo directo en revisión 1100/2015, conforme al turno que se lleva en la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, en la inteligencia de que dichos retornos se computarán como turnos relacionados con el anterior para efectos estadísticos.

Acto continuo, levantó la sesión a las doce horas con cincuenta y seis minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes veinticinco de abril del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

Sesión Pública Núm. 43

Jueves 21 de abril de 2016

"En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos".