

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 53
O R D I N A R I A
MARTES 19 DE MAYO DE 2015

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta y cinco minutos del martes diecinueve de mayo de dos mil quince, 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, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales 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 cincuenta y dos ordinaria, celebrada el lunes dieciocho de mayo del año en curso.

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 martes diecinueve de mayo de dos mil quince:

I. 96/2014

Contradicción de tesis 96/2014, entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, respectivamente, el amparo en revisión 227/2013; y los amparos en revisión 108/2013 y 416/2013. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“PRIMERO. Existe contradicción entre los criterios sostenidos por la Primera y la Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión 227/2013, 108/2013 y 416/2013. SEGUNDO. En el tema de contradicción, deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros y textos quedaron anotados en el último considerando de la presente ejecutoria. TERCERO. Remítanse de inmediato las jurisprudencias que se sustentan en la presente resolución a la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación íntegra en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como a las Salas de este Alto Tribunal, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto en los artículos 218, 219 y 220 de la Ley de Amparo.”* Las tesis a que se hace referencia en el punto resolutivo segundo tienen por rubro: *“COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. LA SUPERVISIÓN DE LOS CENTROS CAMBIARIOS, TRANSMISORES DE DINERO O*

SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO MÚLTIPLE NO REGULADAS (SOFOM E.N.R.) CONSTITUYE UN SERVICIO PÚBLICO SUSCEPTIBLE DE GENERAR EL COBRO DE UN DERECHO COMO CONTRAPRESTACIÓN.” y “DERECHOS. EL ARTÍCULO 29-E, FRACCIÓN VII, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º DE ENERO DE 2012).”

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea realizó la presentación del asunto. Recordó que originalmente pertenecía el proyecto a la ponencia del señor Ministro Valls Hernández, el cual le fue returnado. Acotó que el debate entre las Salas radica en determinar si el artículo 29-E, fracción VII, de la Ley Federal de Derechos para el Ejercicio Fiscal dos mil doce viola o no la garantía de proporcionalidad tributaria. El proyecto sostiene que la inspección y vigilancia llevada a cabo por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para supervisar que las entidades a que se refieren los preceptos en cuestión, es decir, si cumplen con lo dispuesto en el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, constituye un servicio de carácter público, pues se presta con motivo de las funciones públicas estatales orientadas al control y regulación de ciertas actividades auxiliares del crédito para prevenir y detectar operaciones con recursos de procedencia ilícita, por lo que el artículo 29-E, fracción VII, de la Ley Federal de Derechos no viola la

garantía de proporcionalidad, al establecer el pago de una cuota fija anual. Precisó que la proporcionalidad de los derechos depende de una relación de la cuota a pagar con el costo del servicio que presta el Estado, sin que ello signifique un cálculo numérico preciso, esto es, no se puede graduar la intensidad del uso del servicio, pues el parámetro de medición seleccionado por el legislador para cuantificar la mencionada cuota resulta razonable y congruente con el costo que representa para la citada Comisión la prestación del servicio relativo, ya que realiza una fiscalización constante y uniforme en todos los sistemas o equipos automatizados de las sociedades revisadas, a través de muestras representativas y aleatorias de documentación, información y registros que deben reportarse periódicamente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a la transcripción de las consideraciones de las ejecutorias que participan en la contradicción y a las tesis que sirven de respaldo para definir la contradicción, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno al considerando quinto, relativo al estudio.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que, respecto de la pregunta a responder para resolver el asunto, contenida de la página cincuenta y cinco del proyecto, a saber, ¿la inspección y vigilancia que lleva a cabo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sobre los centros cambiarios, transmisores de dinero o sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas (SOFOM E.N.R), para que cumplan las disposiciones establecidas en el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, constituye o no un servicio de carácter público, susceptible de generar el pago de un derecho como contraprestación?, el problema reside en que la Primera Sala sólo se refirió a las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas y la Segunda Sala a los centros cambiarios, a los transmisores de dinero y a las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, por lo que las Salas no abordaron exactamente el mismo tema al referirse a distintos órganos respecto de los cuales se lleva a cabo la inspección de mérito. Estimó que sería conveniente referir, no a los órganos revisados, sino a las facultades de la Comisión; precisión con la cual se podría analizar la totalidad del artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que la problemática se planteó en cuanto a los

centros cambiarios, transmisores de dinero y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, lo cual es objeto de resolución del proyecto y que, de no ser lo suficientemente claro, se harían los ajustes en ese sentido.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales coincidió con el señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea y señaló que, en relación con el artículo 29-E, fracción VII, de la Ley Federal de Derechos, la Primera Sala determinó ser violatorio del principio de proporcionalidad tributaria debido a que la supervisión no constituye la prestación de un servicio público y, en cambio, la Segunda Sala se pronunció expresamente sobre la proporcionalidad luego de haber concluido que sí se presta un servicio público, por lo que la contradicción recaería en cuanto al servicio público, no respecto de la proporcionalidad porque partieron de supuestos distintos, por lo que se manifestó en desacuerdo con el estudio de proporcionalidad.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea recapituló que la Primera Sala determinó que el precepto es inconstitucional y la Segunda Sala lo valoró como constitucional, por lo que sería conveniente determinar si es o no constitucional, por lo que la contradicción se deberá ajustar al criterio de la mayoría.

Modificó el proyecto para referir a las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, no a los órganos revisados.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando quinto, relativo al estudio, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno al considerando sexto, relativo a la solución de la contradicción.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó de acuerdo con el proyecto, tal como lo sostuvo en la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 227/2013, uno de los criterios contendientes en el presente asunto, pues por un lado la inspección y vigilancia de la Comisión a los centros cambiarios, transmisores de dinero y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, para que cumplan las disposiciones del artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, constituye un servicio de carácter público susceptible de generar el cobro de un derecho como contraprestación, pues esas sociedades son las beneficiarias inmediatas, dado que podrán seguir contando con su registro para realizar sus transacciones financieras, surtiéndose así la causa jurídica del pago del derecho de vigilancia, además

de que no se transgrede el principio de proporcionalidad tributaria al partir de una cuota fija anual de treinta mil pesos en moneda nacional, aunado a que el parámetro de medición seleccionado por el legislador resulta razonable y congruente con el costo que representa a la Comisión la prestación del servicio relativo, en virtud de que realiza una fiscalización constante y uniforme en todos los sistemas o equipos automatizados de las sociedades revisadas.

El señor Ministro Cossío Díaz difirió del proyecto porque las sociedades financieras de objeto múltiple no necesitan autorización o registro alguno, conforme con el artículo 87-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, por lo que no puede tomarse como fundamento para realizar el cobro tal y como se afirma en la página noventa y tres del proyecto. Concretó que el tema central es determinar si se tiene que pagar o no un derecho para llevar a cabo una inspección y vigilancia a estas sociedades, siendo una de las actividades normales del Estado a través de la Comisión y, en caso de no pagarse, si puede o no esa autoridad cobrar el derecho respectivo y establecer los recargos. Consideró que, al haberse discutido en la Salas, no es necesario reeditar la discusión.

La señora Ministra Luna Ramos se pronunció en contra del proyecto. Narró que la facultad de inspección y vigilancia de la Comisión surgió en mil novecientos ochenta y uno en el artículo 29 de la Ley Federal de Derechos previendo que los

derechos correspondientes van al presupuesto de esa Comisión; luego, en mil novecientos noventa y cinco se emitió la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en cuyos artículos 1º y 18 determinó que será un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que para llevar a cabo la supervisión se deberán cubrir los derechos en los términos de las disposiciones aplicables, los que se destinarán a cubrir el presupuesto de la Comisión; posteriormente, en dos mil cuatro se adicionó en el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito el capítulo de infracciones y delitos; después, en dos mil nueve la Primera Sala estableció una tesis en la cual determinó que no se trataba de una supervisión, sino fundamentalmente con la intervención general, por lo que los diferenció; con posterioridad, en dos mil once se reformó el artículo 29 de la Ley Federal de Derechos, en el cual se estableció que las entidades, fondos de protección o sociedades financieras de cualquier tipo pagaran por los servicios de inspección y vigilancia de la Comisión la cuota de treinta mil pesos, establecida en el artículo 95 Bis citado; luego, la Primera Sala establece el criterio (ahora en contradicción) consistente en que el artículo 29-E no prevé una auténtica contraprestación que justifique los requisitos como contribución y, por tanto, es desproporcional; después, la Segunda Sala, en una primera ocasión en octubre y otra en noviembre de dos mil trece, determinó que era constitucional el artículo 29-E al contemplar un servicio de carácter público

orientado al control y regulación de las actividades auxiliares del crédito para prevenir y detectar operaciones con recursos de procedencia ilícita, máxime que las instituciones a las cuales se les cobra el derecho respectivo son los beneficiarios inmediatos de esos servicios, pues les permite seguir contando con su registro para llevar a cabo las transacciones financieras que se les autorizó.

Puntualizó no coincidir con el criterio de la Segunda Sala que ahora recoge el proyecto porque, de acuerdo con el artículo 2º, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, las dos condiciones para cobrar derechos es, primero, que se trate de contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, que no es el caso y, segundo, recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, lo cual a pesar de que se trata de encajar el caso en este supuesto, no se trata de un servicio, pues la inspección y vigilancia que lleva a cabo la Comisión, como un órgano desconcentrado del Estado para supervisar que el sistema funcione adecuadamente, no obstante que es un beneficio para la sociedad, no lo es para quienes llevan a cabo las operaciones financieras respectivas, puesto que se les puede detectar un problema que podría desembocar en una infracción o delito de su parte, sirviendo de apoyo la tesis cuyo texto cita que *“esa vigilancia tampoco constituye un servicio prestado al particular, sino una función oficial, propia de la autoridad, cuyo sostenimiento queda a cargo de los ingresos públicos por concepto de impuestos”*. Al respecto,

indicó que tampoco se da la excepción prevista en el artículo 2º, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, puesto que, si bien se trata de un órgano desconcentrado, no resulta ser una contraprestación, y aunque sí esté prevista en la Ley Federal de Derechos como tal, su naturaleza jurídica no corresponde a la de un derecho porque no refleja un beneficio al que lo pague y, en consecuencia, es desproporcional en términos del artículo 31, fracción IV, constitucional.

El señor Ministro Silva Meza recordó que, al no integrar Sala en su momento, no se ha pronunciado respecto del tema. Se pronunció en contra del proyecto porque todas las contribuciones tienen por fin inmediato el sufragar el gasto público y la redistribución de la riqueza, correspondiendo al legislador el configurar con cuál derecho, impuesto o aprovechamiento se sufragará dicho gasto; así, no se puede concluir el derecho por un servicio sea un tributo, pues no se creó para sufragar el gasto público ni su recaudación se destina específicamente a ese fin, por lo que la determinación del legislador de atribuir a una contribución una naturaleza determinada en la Ley Federal de Derechos es insuficiente para considerar acertada la categoría expresa pues, de lo contrario, no existiría un verdadero límite constitucional en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución a la totalidad de los tributos, dado que se transgredirían los derechos fundamentales de los contribuyentes y, consecuentemente, para definir la

categoría de la contribución se deben atender sus elementos esenciales.

En ese sentido, estimó que para definir el tema concreto es necesario partir de los elementos para determinar la característica del servicio que pretende gravar el Estado, determinar si el mismo es susceptible de ser gravado como derecho por el legislador federal y, finalmente, conocer el parámetro de constitucionalidad que, de conformidad con el principio de proporcionalidad, rige a la contribución, de ser el caso. Consideró que el artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito se encuentra orientado a prevenir la comisión de delitos, lo que constituye un mecanismo de procuración de justicia y de seguridad pública, como una función inherente a los servicios que debe proporcionar el Estado; sin embargo, la facultad de inspección y vigilancia de la Comisión para la prevención y detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita, no obstante que implica una cierta forma de procuración de justicia y seguridad, no necesariamente se traduce en una viabilidad constitucional para cobrar un derecho pues, a pesar de que la caracterización de los derechos se ha definido jurisprudencialmente en el sentido de que no necesariamente deben reportar beneficios al contribuyente, no se aprecia una contraprestación individualizable a favor de los contribuyentes que pudiera justificar su cobro, ya que dicho servicio se consume por la sociedad en general y, por ello, la cuota establecida en la ley carece de fundamento

válido de capacidad económica, por lo que resulta desproporcional.

El señor Ministro Pérez Dayán precisó que la directriz fundamental para la resolución del asunto es el artículo 31, fracción IV, constitucional, que obliga a los mexicanos a contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes. En cuanto a los derechos, serán proporcionales cuando no resulten irrazonables y exista un balance entre el servicio recibido y la contribución cubierta, siendo que no puede materializarse el costo exacto; serán equitativos cuando todos los sujetos inmersos en el supuesto hipotético de la norma reciban las mismas condiciones que las de sus iguales; y respecto del principio de legalidad, deben estar establecidos en ley.

En el caso, la Ley Federal de Derechos prevé este tipo de contribuciones y permite al Estado recaudarlos para cumplir la función de sufragar los gastos públicos; los treinta mil pesos son proporcionales pues es lo que le cuesta al Estado llevar a cabo la supervisión y, si no tuvieran un sujeto que las cubra, se trasladaría a la masa de contribuyentes, lo que no se explicaría si implica específicamente la actividad de quienes comercian con una actividad y obtienen una ganancia, sin llegar a un tema de populismo. Respecto de lo expuesto por la señora Ministra Luna Ramos, refirió que el gran reto al que se enfrenta el cobro de los derechos es establecer la base de una contribución con relación a un servicio público difícilmente individualizable, como es el caso

de la recolección de basura y alumbrado público; no obstante, en el caso concreto, el sujeto pasivo es definible: centros cambiarios, transmisores de dinero y sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, por lo que el costo de supervisión no resulta desproporcionado ni equitativo, y si bien la comunidad se ve beneficiada con esa supervisión, no tiene por qué soportar la carga de una supervisión respecto de una actividad particular que no tiene autorizada, por lo que se justifica la existencia del derecho en cuestión dentro de lo razonable y, por ello, constitucional.

El señor Ministro Medina Mora I. compartió el sentido del proyecto porque la finalidad inmediata de la función de supervisión de la Comisión a que remite el artículo 29-E, fracción VII, de la Ley Federal de Derechos es regular las operaciones de las entidades auxiliares de crédito, a saber, los centros cambiarios, transmisores de dinero o sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas, para prevenir o descubrir operaciones con recursos de procedencia ilícita, es decir, se trata de un servicio público de vigilancia continua de esas operaciones, por lo que se establece una relación singularizada entre las sociedades sometidas y el Estado. Coincidió en que esas entidades auxiliares son las beneficiarias inmediatas de los servicios proporcionados, dado que podrán seguir contando con su registro para realizar las transacciones financieras que les fueron autorizadas, en términos del artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, lo que constituye un aprovechamiento inmediato

susceptible de ser apreciado directamente en su esfera jurídica y, por ende, resulta factible asignar un costo a esa función y exigir el pago de una contraprestación.

En tal tenor, coincidió en que la cuota fija de treinta mil pesos anuales por cada entidad auxiliar es acorde al principio de proporcionalidad tributaria, ya que se mantiene una relación entre esa cuota y el costo del servicio prestado por el Estado, esto es, el procedimiento de supervisión se realiza constante y uniformemente sobre los sistemas y equipos informáticos de las entidades revisadas, mediante muestras aleatorias de los registros e información en general que es generada y presentada a la Comisión, además de que no se establece un aprovechamiento diferenciado para cada entidad de crédito, sino que cada una paga la misma cantidad por el mismo servicio.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena consideró que este derecho es inconstitucional, como votó en la Primera Sala. Señaló que no es necesario el análisis de proporcionalidad, equidad, legalidad o destino al gasto público, contemplados en el artículo 31, fracción IV, constitucional, para llegar a su inconstitucionalidad, pues no implica la prestación de un servicio, sino el ejercicio de una facultad que va a beneficiar a todos los usuarios de las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas. No compartió la disyuntiva atinente a que la masa de contribuyentes tendrá que sufragar ese gasto, pues existe una infinidad de opciones de política pública, como los

impuestos especiales, que no se pagan por la gran masa, tal es el caso de los impuestos a la venta de alcohol, a las telecomunicaciones y al sistema financiero.

El señor Ministro Pardo Rebolledo mantuvo el sentido de su voto emitido en la Primera Sala, es decir, que en realidad se trata del ejercicio de una facultad por parte del Estado consistente en la inspección y vigilancia de las actividades que pudieran generar problemas relacionados con el lavado de dinero, por lo que resulta ser el pago por el ejercicio del Estado, no de una contraprestación por un servicio recibido. Coincidió en que la Primera Sala analizó si esta contraprestación compartía las características de un derecho para, posteriormente, estudiar los requisitos constitucionales de toda contribución, concluyendo que el pago se efectuaba en cumplimiento del deber de vigilar e inspeccionar del Estado a este tipo de instituciones para prevenir actividades ilícitas. Apuntó que, conforme a los requisitos que esta Suprema Corte ha establecido en cuanto a los servicios, en el caso no se dan las características de precisarse y diferenciarse, además de que no resulta optativo para las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas y no les reporta un beneficio directo a esos inspeccionados, sino un beneficio general en cuanto a prevenir operaciones que pudieran devenir ilícitas. Por esas circunstancias, votará en contra del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas ratificó lo sostenido en la Segunda Sala, que está recogido en el

proyecto, en el sentido de que se trata de un derecho que implica un beneficio individualizado para los sujetos de la supervisión, en tanto que el concepto contenido en el artículo 29-E, fracción VII, por sus características y naturaleza, pretende obligar a dar información a la autoridad, no que sea opcional, además de que la Comisión tiene facultades para formular observaciones y consideraciones a los sujetos obligados para que rectifiquen lo necesario a fin de regularizarse sin que se les impongan sanciones. Aclaró que se trata de un derecho *sui generis* derivado del objeto que busca la regulación frente a un fenómeno actual delicado y universal.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sostuvo su voto de la Segunda Sala, esto es, en contra del proyecto, dado que la supervisión y vigilancia de la Comisión para evitar lavado de dinero o terrorismo, entre otros, no justifica que el Estado cobre por ello, al tratarse de una función que normalmente realiza a cargo del presupuesto, además de que no se podría cuantificar el cobro ni distinguir las cantidades a cobrar respecto de las dimensiones de las empresas implicadas, lo que se vincularía con la proporcionalidad. Independientemente de lo anterior, consideró que no es constitucional el artículo en cuestión porque verificar el cumplimiento de las obligaciones del artículo 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito es una actividad de vigilancia y control de la autoridad encaminada a proteger los intereses de los usuarios financieros, por lo que no existe un

beneficio concreto e individualizado en la esfera jurídica de los contribuyentes y, por tanto, no hay justificación para el cobro de derecho alguno. Aclaró que en la contradicción de tesis 312/2010, resuelta por este Tribunal Pleno en septiembre de dos mil doce, el estudio versó sobre el monto relativo a la fracción de tiempo de supervisión en radio y televisión, no con el análisis respecto de si se trataba o no de un derecho.

El señor Ministro Pérez Dayán precisó que, si bien los razonamientos de la Primera Sala consistieron en que el gravamen es inconstitucional, no por la violación al principio de proporcionalidad, sino porque no se trata de la recepción de un servicio a cambio de un pago, de una revisión del Semanario Judicial de la Federación se advirtieron once casos en los que este Tribunal Pleno, al detectar que la naturaleza de la contribución no es la definida por el legislador, primero determinó dicha naturaleza y luego la estudió en sus méritos, sin que en ningún caso se haya concluido que eran inconstitucionales por violar el artículo 31, fracción IV, de la Constitución.

El señor Ministro Cossío Díaz puntualizó que no se está analizando el desdoblamiento de la naturaleza de la prestación, sino si es factible que el Estado cobre o no respecto del ejercicio de sus facultades propias.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió en que los derechos han tenido un largo desarrollo en los criterios de esta Suprema Corte, referentes a su proporcionalidad y

equidad, por lo que de no encuadrarse este cobro en un derecho, al no ser un servicio, lo torna inconstitucional. Estimó que el derecho *sui generis* que refirió el señor Ministro Franco González Salas es en realidad un aprovechamiento, pero catalogado en la Ley Federal de Derechos como un derecho y, por tanto, se debe hacer un escrutinio en ese sentido. Adelantó que, de entrar al estudio de proporcionalidad y equidad, no se convencería con los argumentos de la propuesta porque no hay un servicio.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea suscribió los argumentos dados en favor de la propuesta. Resaltó que las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas tienen facultades para el otorgamiento de crédito, arrendamiento financiero y factoraje financiero; los transmisores de dinero, para recibir o enviar recurso en moneda nacional o divisas; y los centros cambiarios para la compra y venta de billetes, de cheques de viajero denominados en moneda extranjera, de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera y de piezas acuñadas en metales comunes; por eso están sujetas a registro y, en el momento de su registro aceptaron el régimen consistente, entre otros aspectos, del pago del derecho por el servicio de vigilancia. Acotó que todo derecho involucra el pago por el ejercicio de una facultad o de un servicio del Estado, por lo que, si bien es cierto que pudo haberse definido otra política pública, el legislador optó por la medida que está en pugna, la cual está dirigida a proteger al público consumidor y, por ende, la estimó válida y razonable,

tomando en consideración la naturaleza de las sociedades, su objeto social y el daño que pueden causar al mercado y al público consumidor. Por lo anterior, sostuvo el proyecto a pesar de la mayoría expresada en su contra.

La señora Ministra Luna Ramos expresó que el hecho de sostener que no es una contraprestación y que no se debe pagar un servicio no significa estar en contra de las funciones de supervisión y vigilancia del Estado en su función pública, dado el tipo de sociedades de que se trata y las funciones que realizan. Reiteró que esas funciones de inspección y vigilancia están destinadas para el beneficio de la sociedad que haga uso de los servicios financieros, no para quienes paguen la contraprestación.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que se entiende la gravedad del problema, por lo que nadie está en contra de la vigilancia, sino que se percibe de manera distinta la naturaleza de esas instituciones del derecho.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena puntualizó que se debe prestar este servicio aun y cuando no se pague el derecho.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo a la solución de la contradicción, respecto de la cual se manifestó una mayoría de seis votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Presidente Aguilar Morales. Los

señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán votaron a favor.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea ofreció formular el engrose correspondiente.

Por tanto, la votación correspondiente deberá indicar:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza y Presidente Aguilar Morales, respecto de la propuesta modificada del considerando sexto, relativo a la solución de la contradicción. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto concurrente. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas anunciaron voto de minoría.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las trece horas con diez minutos y reanudó la sesión a las trece horas con treinta y cinco minutos.

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

II. 186/2014

Contradicción de tesis 186/2014, suscitada entre la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, por una parte, la contradicción de tesis 318/2012 y el recurso de reclamación 217/2012 y, por la otra, la contradicción de tesis 239/2013 y los amparos directos en revisión 749/2013, 2325/2013, 2426/2013 y 2522/2013. En el proyecto formulado por el señor Ministro Juan N. Silva Meza se propuso: *“ÚNICO. No existe la contradicción de tesis denunciada a que este expediente se refiere.”*

El señor Ministro ponente Silva Meza realizó la presentación del asunto. Recordó que le fue returnado desde la ponencia del señor Ministro Presidente Aguilar Morales, cuando entonces integraba la Segunda Sala. Preciso que el tema a dilucidar es si existe o no contradicción entre los criterios de ambas Salas de esta Suprema Corte respecto de la aplicabilidad de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once, en relación con el juicio de amparo adhesivo. Propuso someter a la valoración del Tribunal Pleno los considerandos procesales del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a la síntesis de las resoluciones de las que derivan los criterios en contradicción, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez

Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la discusión en torno al considerando cuarto, relativo a la no existencia de la contradicción de tesis denunciada.

La señora Ministra Luna Ramos se apartó del proyecto porque, por un lado, la Primera Sala emitió las tesis de rubro *“AMPARO ADHESIVO. DEBE ADMITIRSE Y TRAMITARSE CON INDEPENDENCIA DE QUE NO EXISTA LA LEY SECUNDARIA QUE DETERMINE LA FORMA, TÉRMINOS Y REQUISITOS EN QUE DEBA PROMOVERSE.”*, *“AMPARO DIRECTO ADHESIVO. EL HECHO DE QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO AÚN NO EXPIDA LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, NO CONSTITUYE UN OBSTÁCULO PARA SU PROCEDENCIA.”* y *“AMPARO DIRECTO ADHESIVO. LA NORMA CONSTITUCIONAL QUE LO PREVÉ ES SUSCEPTIBLE DE APLICACIÓN DIRECTA DESDE EL 4 DE OCTUBRE DE 2011, NO OBSTANTE QUE AÚN NO SE EXPIDA LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.”*, en las que sustancialmente se determinó que, existiendo la reforma constitucional, no importaba que no hubiera ley reglamentaria que regulara el amparo adhesivo para que éste procediera; mientras que, por otro lado, las tesis de la Segunda Sala tienen por rubro *“AMPARO DIRECTO. NO*

PROCEDE DECLARAR INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE ALEGUEN VIOLACIONES PROCESALES SI NO SE PROMOVió AMPARO ADHESIVO CONTRA UNA PRIMERA SENTENCIA O LAUDO FAVORABLE, EN EL PERIODO EN QUE NO EXISTÍA LEY REGLAMENTARIA QUE LO REGULARA.” y “REFORMA AL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011. SU EFICACIA E INSTRUMENTALIDAD QUEDARON SUJETAS A LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS EN LA LEY REGLAMENTARIA.”, por virtud de las cuales se determinó que, aun cuando por la reforma constitucional se establecieran determinadas figuras, no resultaba suficiente para aplicarlas hasta en tanto se expidiera la ley reglamentaria correspondiente. Ante ello, concluyó que sí existe la contradicción de criterios.

El señor Ministro Pardo Rebolledo estimó correcta la inexistencia de la contradicción. Indicó que si se leen las tesis como lo hizo la señora Ministra Luna Ramos podría arribarse a la conclusión de que existe la contradicción; sin embargo, los casos que analizaron las Salas fueron distintos, a saber, la Primera Sala estudió las impugnaciones de quienes promovieron un amparo adhesivo y el tribunal colegiado se los desechó señalando que aún no se expedía la Ley de Amparo y, en cambio, la Segunda Sala se pronunció respecto del supuesto en el que un tribunal

declara inoperantes algunos conceptos de violación relacionados con violaciones procesales, al estimar que se debió promover un amparo adhesivo previamente, no obstante que todavía no se expedía la ley. Así, concluyó que, a pesar de que los enfoques de las Salas fueron distintos, resolvieron a favor del acceso a la justicia, en un caso para admitir el amparo adhesivo y en otro para que no se impusiera a los quejosos una carga relacionada con la interposición de un amparo adhesivo que todavía no estaba regulado en ley secundaria.

La señora Ministra Luna Ramos aclaró que el criterio de la Primera Sala es que, aunque no haya ley, se aplicarán las figuras reguladas en la Constitución, y el de la Segunda Sala es no aplicarlas porque su eficacia e instrumentalidad estarán en la nueva ley, incluso para cuestiones relacionadas con el interés legítimo, por lo que consideró que sí existe la contradicción.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales estimó que no existe la contradicción porque se trata de dos supuestos distintos, en el sentido de que la Primera Sala se ocupó de validar la reforma constitucional anteponiendo como justificación la presencia de un beneficio al justiciable, es decir, la promoción del amparo adhesivo sin importar que no se hubiera expedido la Ley de Amparo, con la intención de preservar el derecho de acceso a la justicia; mientras que la Segunda Sala matizó la vigencia de esa reforma para determinar que la exigencia de promover el amparo adhesivo

y la preparación de las violaciones procesales estaba condicionada a la emisión de la ley reglamentaria, lo cual también se hizo con miras a la preferencia del derecho de acceso a la justicia y bajo la interpretación más favorable al gobernado, en aras de no obstaculizar la continuación del procedimiento.

El señor Ministro ponente Silva Meza aclaró, respecto de lo referido por la señora Ministra Luna Ramos, que los criterios contendientes desarrollaron cuestiones similares, pero vinculadas a particularidades diferentes, lo que conllevó soluciones específicas por ambas Salas, esto es, la Primera Sala lo consideró un derecho y la Segunda Sala como una obligación.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales consideró que la inexistencia de contradicción puede reforzarse con la resolución de la Segunda Sala al amparo directo en revisión 2325/2013, por medio de la cual reconoció la existencia de la posición asumida por la Primera Sala en un recurso de reclamación, apuntando que las problemáticas analizadas por ambas Salas eran distintas, en atención a las particularidades señaladas.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que en la emisión del primer criterio de la Segunda Sala se meditó sobre si era posible o no aplicar las figuras sin la ley reglamentaria, pero el segundo criterio reforzó la posición de que, si no había ley reglamentaria, no se aplicaría ninguna figura de la reforma constitucional. Valoró que se trata de

una diferencia de ópticas y reiteró su voto en contra de la propuesta.

El señor Ministro Cossío Díaz se pronunció a favor del proyecto porque, como se advierte de la resolución del amparo en revisión 749/2013 y del amparo directo en revisión 2325/2013, la Segunda Sala se apartó de la interpretación que hizo la Primera Sala y, por tanto, al reservarse al respecto, es la razón de por qué no se presenta el punto de toque entre los criterios respectivos, además de que se aplicaron diversos elementos normativos.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando cuarto, relativo a la no existencia de la contradicción de tesis denunciada, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

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 que se celebrará el jueves veintiuno de mayo de dos mil quince, a las once horas.

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

"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".