

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 9
O R D I N A R I A
MARTES 21 DE ENERO DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta y cinco minutos del martes veintiuno 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 Presidente Juan N. Silva Meza, 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, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número ocho ordinaria, celebrada el lunes veinte de enero de dos mil catorce.

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 veintiuno de enero de dos mil catorce:

I. 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.”*

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas presentó el proyecto, en el sentido de que la contradicción radica en el tema de si el principio de presunción de inocencia puede o no extenderse al derecho administrativo sancionador.

Precisó que la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 349/2011, consideró que la presunción de inocencia es un derecho fundamental compatible con el derecho administrativo sancionador, con independencia de que se estime que se trata de un principio implícito en la Constitución o que su fundamento derive directamente del apartado B, fracción I, del numeral 20 constitucional, pues la protección que brinda dicho principio debe extenderse a los procedimientos administrativos sancionadores que lleva a cabo la administración pública, en la inteligencia de que su

finalidad es impedir la equiparación entre las personas que han sido declaradas culpables con las que únicamente están sometidas a proceso penal; además, que la dimensión del principio de presunción de inocencia puede identificarse con tres vertientes del derecho, a saber, como una regla de trato procesal, como una regla probatoria y como un estándar probatorio o regla de juicio; concluyendo que dicho principio en la esfera administrativa sancionadora debe tener el mismo alcance en el ámbito penal, pero su traslado a aquel ambiente corresponde realizarlo con las modulaciones necesarias para hacerlo compatible con el contexto institucional al que se pretende aplicar.

Indicó que la Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 431/2012, estimó que el principio de presunción de inocencia constituye un aspecto propio del procedimiento penal, dadas sus características y fines, que lo hace incompatible con el procedimiento administrativo sancionador, pues busca evitar la afectación del derecho constitucional a la libertad ante la posibilidad de que se emita una sentencia condenatoria mediante la cual se acredite la culpabilidad del imputado, lo que no guarda relación directa con el procedimiento administrativo sancionador, ya que no se busca restringir en modo alguno la libertad del contribuyente sino, en todo caso, castigar la conducta infractora a través de una sanción pecuniaria.

Señaló que el proyecto propone que, debido a que no fue materia de estudio la modulación del principio de

presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador, sino únicamente su traslado general a este tipo de procedimientos, así como a que en la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho el principio de presunción de inocencia pasó a ser un derecho fundamental que vincula a todos los poderes pues, a partir de entonces, se encuentra expresamente en el artículo 20 de la Constitución Federal, reconociendo la condición de inocencia de los gobernados hasta en tanto no se demuestre lo contrario, este derecho tiene efectos trascendentales en cualquier procedimiento en que se pretenda acusar a alguien, independientemente de la etapa en la que se encuentre. Así, por un lado, el principio de presunción de inocencia constituye el derecho a recibir el trato de no autor o participe de los hechos delictivos o análogos y determina, por ende, el derecho a que no se le apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos relacionados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo y, por otro, requiere de actividad probatoria que la destruya en una forma clara y rotunda.

Afirmó que el principio de inocencia debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción, ya sea en proceso penal o procedimiento administrativo, en uso del *ius puniendi* del Estado. En este sentido el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006 el veinticinco de mayo de dos mil seis, consideró que tanto el derecho penal como el administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas

manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos; asimismo, consideró que por sanción administrativa debe entenderse un castigo infligido por la administración pública a un gobernado como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley, además señaló que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, es decir, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena; por último, estimó que dada esta similitud y la unidad de la potestad punitiva en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudir al principio penal sustantivo de presunción de inocencia, aun cuando su traslación en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Puntualizó que la traslación de principios, características y garantías del derecho penal al ámbito administrativo sancionador debe hacerse con matices, pues de hacerlo en su totalidad, se opondrían razones esenciales que diferencian la política criminal de la sancionatoria administrativa, aun siendo ambas una manifestación del derecho punitivo del Estado.

Finalmente, de conformidad con la interpretación más favorable, si en el procedimiento administrativo sancionador se dejara de atender el principio de presunción de inocencia, se podrían violar derechos humanos relativos a la debida defensa, atendiendo así también al principio de progresividad y a los instrumentos internacionales en la materia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimidad y a la transcripción de los criterios contendientes, la cual se aprobó en forma económica por unanimidad de once votos.

Acto continuo, sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en el considerando cuarto relativo a la cuestión previa, la cual se aprobó en forma económica por unanimidad de once votos.

Luego, abrió la discusión en torno al considerando quinto relativo al análisis de la existencia de la contradicción.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que las dos resoluciones no conllevan una contradicción frontal, ya que la sentencia de la Segunda Sala hace un análisis que considera que el principio de presunción de inocencia no es aplicable al derecho administrativo sancionatorio, sino solamente al derecho penal y, en cambio, la Primera Sala no utiliza una argumentación frontal para determinar por qué

considera que dicho principio es un derecho que debe aplicarse al derecho sancionador administrativo, sino que la única referencia es que “aun reconociendo que la protección que brinda la presunción de inocencia debe extenderse a los procedimientos sancionadores que lleva a cabo la Administración Pública, ello no quiere decir que este derecho deba tener el mismo alcance que en el ámbito penal”, realizando un estudio de la presunción de inocencia, llamándolo como un “derecho poliédrico” por sus tres aspectos: como regla de trato procesal, como regla probatoria y como estándar probatorio o regla de juicio.

Recapituló que el asunto de la Segunda Sala analizó el artículo 109 Bis 2, fracción II, de la Ley de Instituciones de Crédito, a saber, que contemplaba que en caso de que el infractor no hiciere uso del derecho de audiencia dentro del plazo concedido o bien, habiéndolo ejercido no lograra desvanecer las imputaciones vertidas en su contra, se tendrán por acreditadas las infracciones imputadas. En cambio, el asunto de la Primera Sala estudió el artículo 61 de la Ley de Fiscalización del Estado de Morelos, cuya fracción I habla de reconocer o tratar al involucrado como presunto responsable, lo cual es un aspecto diverso de la problemática. Resaltó que en ambas Salas se concluyó que no procede conceder el amparo en los asuntos, por lo que no hay verdadera contradicción respecto de la aplicación del principio al derecho sancionatorio administrativo y, por ende, el proyecto es una propuesta en el sentido de reconocer el

principio de inocencia sin estar controvertido en las resoluciones de cuenta.

Añadió que las argumentaciones del proyecto tratan del debido proceso legal para reconocer la posibilidad de que cualquier persona ofrezca pruebas y alegue a su favor sin que el Estado pueda impedirselo, así como que la resolución final no se dicte sin quedar probada la responsabilidad imputada.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que existe contradicción, pero no la propuesta por el proyecto, ya que la Primera Sala, al resolver los amparos en revisión 624/2008, 466/2011 y 349/2011, determinó la condición que tenían los servidores públicos respecto del procedimiento administrativo sancionatorio, no del derecho administrativo sancionatorio, al especificar que en los procedimientos administrativos sancionadores que formarían parte instrumentalmente del derecho administrativo sancionador, es posible aplicar el principio con modalidades; existiendo una diferencia total entre ambos. Por otro lado, la Segunda Sala determinó lo relativo al derecho administrativo sancionador relativo a las instituciones de crédito, en el sentido de que en ningún caso de las sanciones administrativas impuestas contra servidores públicos o contra particulares es posible aplicar los principios de derecho penal.

Coincidió con el señor Ministro Aguilar Morales en que la contradicción no tiene que ver con la totalidad del derecho

administrativo sancionador, sino sólo con los procedimientos administrativos sancionadores.

Consideró que no se puede emitir una tesis al respecto a menos que se quisiera, en términos de política judicial, tratar de resolver integralmente un problema y pacificar cualquier modalidad de conflictos tratándose de procedimientos administrativos sancionadores, sin embargo, se tendría que acotar o hacer explícito que el derecho administrativo sancionador se aplica a la totalidad de sujetos, mientras que los procedimientos administrativos sancionadores, en términos de las tesis de las Salas y de la Ley Federal de Responsabilidades, sólo se aplican a servidores públicos.

La señora Ministra Luna Ramos resaltó la importancia de determinar en qué casos se dieron cada uno de los pronunciamientos de las Salas. Respecto de los de la Primera Sala que el proyecto no estudia en la contradicción, en el amparo en revisión 624/2008 determinó conceder el amparo porque se viola el principio de presunción de inocencia, mientras que en el amparo en revisión 466/2011, analizando el mismo artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y aplicando el mismo principio de presunción de inocencia, negó el amparo; por otro lado, el amparo en revisión 349/2011, materia de la contradicción, analizó el artículo 61 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos, el cual implica un procedimiento de responsabilidad

de un servidor público, el cual se consideró violatorio del principio de presunción de inocencia al presumirse que comete una infracción quien no comparezca a ofrecer pruebas y alegar en la audiencia, previo a un estudio relativo a que dicho principio opera en materia administrativa. Aclaró que la situación es diferente en el asunto de la Segunda Sala, amparo en revisión 431/2012, puesto que analizó reglas para determinar las infracciones administrativas en que incurre una institución crediticia regulada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por ello, manifestó la duda relativa a la existencia de la contradicción, tomando en cuenta de que se trató de hechos distintos. Aclaró que, en caso de que exista la contradicción, deberá fijarse el punto exacto de ésta, ya sea respecto de todo el derecho administrativo sancionador o del procedimiento administrativo sancionador.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena estimó que la contradicción se agudiza dependiendo del grado de generalidad de su análisis y que, en el caso, existe contradicción aunque parten de situaciones diferentes, mas el análisis requiere de un razonamiento sobre el principio de presunción de inocencia, el cual sostuvo no deriva exclusivamente de un principio penal, sino de otro aspecto constitucional.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que existe contradicción con independencia de que los procedimientos de los asuntos de las Salas son distintos.

Recapituló que es criterio reiterado de la Primera Sala que el principio de presunción de inocencia aplica al derecho administrativo sancionador, mientras que la Segunda Sala sostiene que solamente opera en materia penal y no en el derecho administrativo sancionador. Indicó que el derecho administrativo sancionador también lo constituye tanto el que se aplica a las autoridades en un sentido estricto disciplinario como el que regula o sanciona a particulares.

Respecto de los dos paradigmas que se analizarán, opinó que el principio de presunción de inocencia es aplicable a todo el derecho administrativo sancionador, lo que sería materia de fondo. Adelantó que será importante referirse a todo el problema y otorgar una solución a justiciables y juzgadores.

El señor Ministro Franco González Salas coincidió en que los casos son diferentes, pues en la Primera Sala se consideró que es aplicable el principio de presunción de inocencia en el ámbito del derecho administrativo sancionador, emitiendo los criterios de rubros *“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. LA APLICACIÓN DE ESTE DERECHO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DEBE REALIZARSE CON LAS MODULACIONES NECESARIAS PARA SER COMPATIBLE CON EL CONTEXTO AL QUE SE PRETENDE APLICAR”* y *“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MORELOS, NO VULNERA ESTE DERECHO EN SUS*

VERTIENTES DE REGLA DE TRATAMIENTO, REGLA PROBATORIA Y ESTÁNDAR DE PRUEBA”, en cambio, la Segunda Sala excluyó de la aplicación de este principio a los procedimientos administrativos sancionadores, generando los criterios cuyos rubros indican “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. CONSTITUYE UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL APLICABLE EXCLUSIVAMENTE EN EL PROCEDIMIENTO PENAL” y “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. NO ES UN PRINCIPIO APLICABLE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”.

Por ello, dadas las características diferentes de lo resuelto por ambas Salas, no hay duda de que existe contradicción en cuanto a la aplicación del principio de presunción de inocencia y, por tanto, se debe discutir cuál es el criterio más conveniente para enfrentar una realidad o que quizás haya que matizar el contenido del proyecto. Propuso que se analizara el estudio ampliamente, con miras a construir un criterio que otorgue certeza jurídica en el orden jurídico nacional a un tema complicado, pues el derecho administrativo sancionador tiene una gama de implicaciones que no responde de manera idéntica con el derecho penal.

Estimó que es indiscutible que el principio de presunción de inocencia se generó del derecho penal, pero que sería válido extenderlo al derecho administrativo sancionador, a través de un criterio razonable que no lo distorsione.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que no se trata de un problema de fondo, sino de la definición de la materia de la contradicción. Estimó que existe la contradicción de tesis tomando en cuenta que la Segunda Sala afirmó que el principio de presunción de inocencia no aplica más que a la materia penal, además de que, independientemente de los casos, se debe definir el actuar del Estado cuando ejerce el derecho administrativo sancionador en general, adelantando que será congruente con la votación que emitió en Sala.

Consideró que debería votarse si existe o no contradicción y cuál es la materia de la contradicción, la cual estimó debería versar sobre el derecho administrativo sancionador en su totalidad y no sólo sobre procedimientos administrativos sancionadores.

Solicitó a la señora Ministra ponente que se modificara el proyecto para no transcribir artículos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, puesto que acotaría el estudio a los procedimientos administrativos sancionadores.

El señor Ministro Aguilar Morales resaltó que la Segunda Sala determinó que el principio de presunción de inocencia es aplicable únicamente al derecho penal y que, no obstante que la cuestión es importante e interesante, los asuntos técnicamente no implican una confronta clara de tesis.

Precisó que, si se hará el análisis relativo al derecho administrativo sancionador, deberían señalarse todos los alcances y sentidos que realmente se quieren dar, a saber, entre otros, en qué circunstancias es aplicable o no y en cuáles ramas del derecho pudiera aplicarse.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que el tema toral de esta contradicción es determinar si el principio de presunción de inocencia puede extenderse al derecho administrativo sancionador o a los procedimientos administrativos. Recordó que el Tribunal Pleno ha sostenido que la sanción administrativa es similar fundamentalmente con la pena en razón de que son inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado; por ello, en el derecho administrativo sancionador pueden aplicarse los principios penales sustantivos aun cuando la traslación de los mismos no resulte automática, sino en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, respecto de lo cual las Salas dieron un tratamiento diferente, pues la Segunda Sala determinó no ser compatible la presunción de inocencia con el procedimiento administrativo, mientras que la Primera determinó sí serlo.

Concluyó que existe un tema a dilucidar para brindar seguridad y certeza jurídica, por ello se manifestó favorable con la existencia de la contradicción de criterios y por la precisión del punto de contradicción.

El señor Ministro Franco González Salas puntualizó que la Segunda Sala formuló un criterio absoluto relativo al

procedimiento administrativo sancionador, ámbito en el que se debe fijar el punto de esta contradicción, pues en este momento no se puede considerar en qué otros ámbitos pudiese tener un impacto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se inclinó por la existencia de la contradicción de tesis, puesto que la Segunda Sala delimita la aplicación del principio de presunción de inocencia exclusivamente a los procesos penales y la Primera Sala lo amplía a otros ámbitos. Consideró acertada la propuesta del proyecto, pues circunscribe el punto de contradicción al procedimiento administrativo sancionador, tomando en cuenta la tesis del Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006 de rubro *“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”*, ya que de incluir el derecho administrativo sancionador en general se acarrearían problemas.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que el problema radica en delimitar si se tratará la contradicción sobre el procedimiento administrativo sancionador o el derecho administrativo sancionador, en virtud de que la Primera Sala analizó un procedimiento de responsabilidades

y la Segunda Sala estudió la imposición de una multa por parte de un organismo regulatorio a un particular y, por tanto, no se involucró el análisis de un procedimiento de responsabilidades. Por ello, estimó que, en su momento, se debe decidir si se va a hacer referencia a todos los procedimientos administrativos o exclusivamente a los de responsabilidad, o bien, a cuáles otros contemplados por cualquier ley o reglamento administrativo.

El señor Ministro Valls Hernández se sumó a la posición del señor Ministro Pardo Rebolledo, pues el punto de contradicción consiste en determinar si puede extenderse el principio de presunción de inocencia al procedimiento administrativo sancionador y, dado que las dos Salas arribaron a conclusiones jurídicas diversas sobre un mismo punto de derecho, existe contradicción, por lo que se debería pasar al estudio de fondo del asunto.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas, en cuanto a las interrogantes arrojadas por los señores Ministros, recordó que en la presentación refirió a la acción de inconstitucionalidad 4/2006, cuyas consideraciones fueron que tanto el derecho penal como el administrativo sancionador son dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, que la sanción administrativa debería entenderse como un castigo aplicado por la administración pública como consecuencia de una conducta ilícita, que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal porque ambas

reaccionan frente a lo antijurídico y que, dada esta similitud, puede acudir a los principios penales sustantivos aun cuando su traslación en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse en forma automática, sino sólo en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

En cuanto a la participación de la señora Ministra Luna Ramos, expresó que el proyecto se apoya en la tesis del Tribunal Pleno de rubro *“CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES”*.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó, respecto de la jurisprudencia del Pleno P.J. 99/2006 citada por la señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas, que hay un pronunciamiento en relación a que es aplicable el principio de presunción de inocencia al derecho administrativo sancionatorio, considerando que el proyecto debería ocuparse de este precedente no como una cita, sino en relación a su alcance, pues su sola mención no resuelve la totalidad de la problemática.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas compartió plenamente el comentario realizado.

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las trece horas y reanudó la sesión a las trece horas con treinta minutos.

Acto continuo, sometió a votación la propuesta modificada del proyecto contenida en el considerando quinto, relativo a la existencia de la contradicción de tesis denunciada, la cual se aprobó por mayoría de diez votos. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

Luego, sometió a votación la propuesta modificada del proyecto contenida en el considerando sexto, relativo al punto contradictorio suscitado, la cual se aprobó por mayoría de diez votos. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra.

A continuación, abrió la discusión en torno al estudio de fondo del proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas solicitó al Tribunal Pleno continuar el estudio de este asunto en la siguiente sesión para poder reflexionar respecto del procedimiento administrativo sancionador.

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

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

II. 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.”*

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó su impedimento para conocer de este asunto, en virtud de su carácter de representante legal del Consejo de la Judicatura Federal, tal como lo certificó el subsecretario general de acuerdos mediante acuerdos de fechas diez y trece de mayo

de dos mil trece respecto de la consulta 1/2013 y la controversia 1/2013.

Por esta razón, puso a consideración del Tribunal Pleno la calificación de su impedimento conforme a lo dispuesto en el artículo 146, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los artículos 71 y 85, fracción I, del mismo ordenamiento, y solicitó a la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se hiciera cargo de la Presidencia, en su carácter de decana, para la discusión de este asunto.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas asumió la Presidencia en su calidad de decana, en atención a lo establecido por los artículos 13 y Décimo Primero Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas sometió a votación el impedimento del señor Ministro Presidente Silva Meza para conocer del presente asunto, el cual se calificó de legal por unanimidad de diez votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza se retiró del salón de sesiones del Pleno y la señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas ocupó su sitio.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán realizó la presentación del proyecto, en el sentido de que no se

comparte la apreciación jurídica del órgano jurisdiccional que remitió a la Suprema Corte la controversia a trámite, pues los criterios que invocó no permiten concluir que siempre que el Consejo de la Judicatura Federal sea parte actora en un asunto deba de ser del conocimiento del Tribunal Pleno a través de la controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sino que puede conocer de cualquier juicio en el cual el Consejo sea parte, aunque no se refiera específicamente a contratos o cumplimiento de obligaciones, en tanto que pueda verse afectado su ámbito de facultades o se le impongan limitaciones u obligaciones que incidan o afecten su orden jurídico.

Reseñó que en una cuestión relacionada con el cobro del impuesto sobre nóminas se reconoció que el Consejo podría combatir la resolución relativa en juicio de amparo o en la referida controversia, a su elección y, en consecuencia, si en el caso se trata de la resolución recaída a un recurso de revisión previsto en la Ley de Hacienda Municipal y si el Consejo optó por el juicio contencioso administrativo estipulado en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, lo procedente será no tramitar el expediente de la controversia a que se refiere la consulta, sino devolver los autos del juicio al tribunal estatal y ordenar el archivo del expediente.

El señor Ministro Valls Hernández no compartió el sentido de la consulta porque, si bien es cierto que, en

principio, el Consejo de la Judicatura Federal puede elegir la vía para impugnar un acto que le imponga una obligación que incida en su orden jurídico, también es cierto que la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aplicado por analogía, no permite esa posibilidad porque en el contrato las partes convinieron que para la interpretación y cumplimiento de las estipulaciones del contrato de prestación de servicios de vigilancia y de seguridad celebrado con la Presidencia Municipal y la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Mexicali, se someterían expresamente a las resoluciones del Pleno de esta Suprema Corte en términos de la citada fracción.

Indicó que, contrario a lo que afirma el Consejo en su demanda, no puede considerarse que los mandamientos de ejecución que emitió el recaudador de rentas de Mexicali sean actos de autoridad autónomos y desvinculados del contrato aludido, pues mediante ellos se requirió del pago por concepto de recargos por retraso de las contraprestaciones pactadas y por los adeudos en el pago de tales contraprestaciones.

Por tanto, consideró correcto que el Presidente Municipal de Mexicali, al resolver el recurso de revisión, se haya inhibido de su conocimiento y que la Primera Sala del Tribunal Contencioso Administrativo de Baja California haya sobreseído el juicio por carecer de jurisdicción conforme a lo acordado en la cláusula décimo octava del contrato y, por

ende, lo procedente es continuar el trámite y resolver, en su oportunidad, el expediente formado con motivo de la controversia prevista en la multicitada fracción.

El señor Ministro Cossío Díaz coincidió con que el problema del proyecto es que está introduciendo una distinción entre mandamiento de ejecución de un convenio y el convenio mismo, siendo que la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación otorga a la Suprema Corte la facultad de conocer este tipo de asuntos y, por tanto, estaría en principio en contra del proyecto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena suscribió los razonamientos del señor Ministro Valls Hernández, estimando que, del precedente citado, se advierte que la competencia era del juez de distrito y se amplía para que la Suprema Corte pudiera conocer del asunto y, en el presente caso, se está haciendo lo opuesto, a saber, la competencia es del Tribunal Pleno y se intenta ampliar la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en favor del proyecto. Reseñó que, respecto del convenio celebrado entre el Consejo de la Judicatura Federal y el Municipio de Mexicali para otorgar servicios de seguridad, de los cuales aparentemente se atrasó el pago, el problema radica en que no se está ante un incumplimiento ni interpretación de contrato, sino que el recaudador de rentas del ayuntamiento requirió el pago como autoridad económico-coactiva y, en

contra de tal requerimiento, el Consejo acudió al recurso de revocación ante el propio presidente municipal, quien se declaró incompetente.

Indicó que se está confundiendo procedencia con competencia, pues por un lado existe procedencia para que la Suprema Corte conozca del cumplimiento e interpretación del contrato en términos del artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, por otro, debe tomarse en cuenta que se trata de un requerimiento de pago por adeudo al municipio, el cual puede ser impugnado a través del juicio correspondiente en materia jurisdiccional administrativa.

Añadió que, en el caso, no se puso en duda el cumplimiento del contrato ni su interpretación, sino que únicamente se emitió el requerimiento de su pago y, por tanto, el Consejo usó el recurso administrativo y, siendo desechado éste, acudió ante el tribunal de lo contencioso administrativo, el cual también se declaró incompetente y lo remitió a esta Suprema Corte, lo cual consideró inadecuado, porque cuenta con competencia precisamente para conocer de requerimientos de pago y de las decisiones relativas a los recursos de revocación.

Además, consideró que el tribunal contencioso administrativo no debió mandar el asunto por incompetencia a la Suprema Corte, sino que debió sobreseerlo por la improcedencia de la vía. Por otra parte, la Suprema Corte no puede sustituirse como tribunal contencioso administrativo

para conocer de juicios de nulidad y, por ende, estimó que el proyecto es correcto en ese respecto.

Propuso que, en la parte del proyecto relacionada al caso concreto, no se den razones de fondo para establecer que el tribunal contencioso administrativo era el competente, puesto que lo eran el presidente municipal a través del recurso y, en su defecto, el tribunal contencioso administrativo en el juicio de nulidad; de no hacerlo así el señor Ministro ponente, lo plasmaría en un voto concurrente.

El señor Ministro Valls Hernández indicó que no están numeradas las fojas del proyecto, pero tomando en cuenta lo plasmado en el considerando segundo relativo a los antecedentes uno y dos, es indubitable que los mandamientos de ejecución derivan de la ejecución del contrato.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán aclaró que la numeración de las fojas del proyecto se encuentra en la parte superior del rubro de identificación del asunto con una letra de menor tamaño al ordinario.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas acordó postergar el análisis del asunto para la siguiente sesión y que éste continúe en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las catorce horas, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria del día

jueves veintitrés 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.