



S E S I Ó N P Ú B L I C A N Ú M. 17
O R D I N A R I A
MARTES 13 DE FEBRERO DE 2018

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cuarenta y cinco minutos del martes trece de febrero de dos mil dieciocho, 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, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek 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 dieciséis ordinaria, celebrada el lunes doce de febrero 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 del martes trece de febrero de dos mil dieciocho:



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**I. 5841/2015**

Amparo directo en revisión 5841/2015, derivado del promovido por Teléfonos de México, sociedad anónima bursátil de capital variable, en contra de la sentencia de dos de enero de dos mil quince, dictada por la Octava Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el juicio de nulidad 18240/12-17-08-1. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Se revoca la sentencia sujeta a revisión. SEGUNDO. Devuélvanse los autos del juicio de amparo directo al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, para que proceda conforme a lo determinado en la parte final del último considerando de esta resolución”*.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reabrió la discusión en torno al considerando noveno, relativo al estudio de los conceptos de violación.

La señora Ministra Piña Hernández precisó que este asunto se originó en una revisión fiscal, en la que se analizó el juicio de nulidad y se determinó: 1) por cuanto al valor probatorio de las diversas documentales que se exhibieron, la Sala Regional tenía que tomar en cuenta que la empresa actora realizaba actividades de tendido de líneas telefónicas, por lo que esa cuestión de legalidad —de la interpretación del tribunal colegiado a los artículos 71 y 75 de la Ley del Seguro Social— es cosa juzgada, es decir, no está a discusión si había otra empresa que le prestaba servicios o



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

no a la quejosa, y 2) se señaló que se tenía que tomar en cuenta el salario, base de cotización y los riesgos inherentes a esa actividad de riesgo para los trabajadores, no a la actividad en sí misma.

Recordó que, el quejoso, promovió amparo directo en contra de la sentencia que emitió la Sala Regional, en acatamiento de lo dictado por el tribunal colegiado en la revisión fiscal, siendo que esas dos determinaciones del tribunal colegiado, en materia de legalidad, constituyen cosa juzgada, por lo que el tribunal colegiado le declaró inoperantes e inatendibles todos los conceptos de violación de legalidad y, los de constitucionalidad, también los declaró inoperantes porque no promovió su amparo conforme al artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo, dado que los artículos 71 y 75 de la Ley del Seguro Social y 19 del Reglamento del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización no habían sido aplicados en su perjuicio.

Resaltó que la litis no consiste en demostrar si eran o no trabajadores de la quejosa, pues ya constituye cosa juzgada en materia de legalidad, determinada por el tribunal colegiado desde la revisión fiscal, en el sentido de que debía atenderse a los preceptos citados para fijar la cuota del seguro de riesgos, en función de los riesgos inherentes a la actividad de la negociación, no a la actividad preponderante.



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Laynez Potisek coincidió con la señora Ministra Piña Hernández en cuanto a la cosa juzgada.

Aclaró que cuando en la sesión pasada refirió a que se había abandonado el sistema de la preponderancia, no aludía a ninguna determinación jurisdiccional o judicial, sino legislativa y reglamentariamente, esto es, que la ley y el reglamento, con anterioridad a las últimas reformas, indicaban que tenía que señalarse cuál era la actividad preponderante, por lo que, una vez que se colocaba una empresa en una clase, sólo podía variar su prima de siniestralidad entre un mínimo y un máximo dentro de la misma clase; mientras que el nuevo sistema, establecido tras las reformas a la ley y al reglamento en cuestión, no trata de la preponderancia, sino que permite que se pueda mover la prima, incluso, en diferentes clases.

El señor Ministro Pérez Dayán se pronunció en el sentido de confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado, en la línea de pensamiento expresada por los señores Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek, a saber, porque la interpretación legal del tribunal colegiado, expresada en su resolución de treinta de octubre de dos mil catorce a la revisión fiscal que, a su vez, confirmó la interpretación del acto combatido, constituye cosa juzgada, en la inteligencia de que, para el régimen de clasificación de las empresas para efectos del seguro de riesgos, debe considerarse el riesgo.



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Apuntó que el proyecto prosperó en cuanto a darle la oportunidad a la quejosa de presentar un concepto de violación, en atención a la interpretación dada al artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo, conforme con los criterios de este Alto Tribunal; sin embargo, en el fondo, la interpretación legal combatida de los artículos de mérito constituye cosa juzgada.

El señor Ministro Franco González Salas se posicionó en contra del proyecto porque, en cuestiones de los riesgos de trabajo, corresponde al patrón exclusivamente aportar lo necesario para esta rama del Seguro Social, por lo que todo el sistema fue construido en relación a esa peculiaridad y, por tanto, a los patrones se les otorgó el derecho de autoclasificarse.

Coincidió en que la preponderancia desapareció del sistema legal para la clasificación de las empresas y para fijar el grado de riesgo, siendo que en el nuevo sistema se toma en cuenta el objeto de las empresas para la clasificación correspondiente, esto es, si la actividad que realizan, por sí misma, tiene una mayor grado de riesgo y posibilidades de siniestralidad, lo que debe diferenciarse de la prima, que es lo que tienen que aportar esas empresas conforme a su grado de siniestralidad. En ese sentido, los patrones se autoclasifican al inicio de sus actividades y, como no se puede identificar aún qué grado de siniestralidad tienen, se les coloca en la prima media establecida para



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

cada clase para, posteriormente, ajustarla conforme a la realidad.

En el caso, valoró que la quejosa, si bien su objeto pertenece a la clase de comunicaciones, ésta prevé una excepción, precisamente cuando, entre otras actividades, construye o instala una red pública telefónica y de telecomunicaciones; consecuentemente, estimó que la reclasificación realizada por el Seguro Social fue adecuada, atendiendo al riesgo potencial de sus trabajadores.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recapituló que una de las razones por las que el tribunal colegiado no estudió los conceptos de violación de inconstitucionalidad fue porque existía la cosa juzgada, respecto de algunas determinaciones de legalidad con motivo de la revisión fiscal promovida por la autoridad y resuelta por el tribunal colegiado, lo que constituye una causa de inoperancia, diversa a la del artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo, además de que, respecto del artículo 19 del Reglamento en cuestión, el tribunal colegiado dijo que no era aplicable a la quejosa en el caso concreto, sino que solamente se citó como referencia textual, por lo que, al no estar combatidas en los agravios del presente amparo directo en revisión ninguna de estas cuestiones, no compartió el estudio de fondo por estas circunstancias previas de inoperancia no combatidas.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto en contra del proyecto, tal como ha votado en los



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

precedentes, por la inoperancia de los agravios, coincidiendo con lo expresado por el señor Ministro Pardo Rebolledo.

El señor Ministro Medina Mora I. concordó con los argumentos de los señores Ministros Laynez Potisek, Pérez Dayán, Piña Hernández y Pardo Rebolledo, en el sentido de que esas cuestiones no fueron combatidas en los agravios, por lo que estará en contra del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reconoció que venía en favor del proyecto pero, tras escuchar los argumentos de los señores Ministros sobre los conceptos que no fueron combatidos debidamente, estará por la inoperancia o insuficiencia de los agravios y, en consecuencia, en contra del proyecto.

La señora Ministra ponente Luna Ramos anunció que sostendrá el proyecto.

Destacó del caso, con base en el análisis de las constancias, que: 1) en la resolución de la Sala Regional se decía que, si bien había un dictamen de un contador público —que indicaba que la quejosa cuenta con una red externa soportada por su personal, que realiza actividades de operación, y cuenta con personal que supervisa y controla el correcto desempeño de los equipos, que cumplan con los índices de calidad establecidos, y con operadoras que dan asistencia a los clientes en sus comunicaciones, así como personal de mantenimiento tanto operativo como correctivo en los centros de trabajo distribuidos en todo el país— que

*Sesión Pública Núm. 17**Martes 13 de febrero de 2018*PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ubicaba a la quejosa en la clase V, al contestar la demanda, la autoridad trató de presentar y ofrecer pruebas que avalaran su resolución, por lo que esa Sala determinó que esas pruebas nunca formaron parte de la resolución y, por consecuencia, no se debían tomar en cuenta por tratar de mejorar la motivación de la resolución impugnada, por lo que declaró la nulidad lisa y llana de las dos resoluciones, tanto la de inconformidad como la de rectificación; y 2) la autoridad acudió a la revisión fiscal, en cuya resolución se da cuenta de que, desde el escrito de inconformidad, la propia quejosa ha reconocido que algunos de sus empleados realizan ciertas actividades de supervisión de construcción y mantenimiento de las líneas telefónicas, pero que la mayoría de éstos se dedican a actividades administrativas y comerciales, mas nunca reconoció que llevara a cabo actividades de tendido de cables y postes, sino que, para ello, contrató a una empresa externa, además de que el dictamen del contador público tampoco determinó que realizara actividades de construcción, tendido, e instalación de postes y cableado de redes telefónicas, por lo que el tribunal colegiado analizó los artículos cuestionados y concluyó que se debía tomar en consideración la mayor peligrosidad de los trabajadores, dado además el reconocimiento de la quejosa de que algunos de sus trabajadores realizaban actividades operativas en circunstancias especiales, lo que actualiza la clase V, mas nunca estuvo acreditado de esa manera.



Aclaró que el artículo 19 del Reglamento cuestionado fue únicamente citado por el tribunal colegiado para tomar en consideración el grado de riesgo de mayor peligrosidad, por lo que, al no haber un argumento específico que se base en dicho precepto, no tendría por qué haberse esgrimido un concepto de violación en su contra.

Resaltó que la quejosa solicitó al tribunal colegiado analizar los contratos de obra a precio unitario celebrado con terceros, para acreditar esa actividad; sin embargo, éste revocó la sentencia impugnada para que la autoridad responsable emitiera otra, con libertad de jurisdicción, para analizar el cúmulo probatorio de autos, de manera fundada y motivada, a efecto de determinar si fue correcta o no la reclasificación por parte del Seguro Social a la quejosa, debiendo considerar lo dispuesto por los artículos 71 y 75 de la Ley del Seguro Social, que disponen que las cuotas por el seguro de riesgos de trabajo deben determinarse en relación con la cuantía del salario base de cotización y los riesgos inherentes a la actividad de la negociación, no por la actividad preponderante de la empresa.

Opinó que esa interpretación del tribunal colegiado es equivocada porque, si bien consideró que hubo un cambio en la forma de determinar el grado de riesgo por parte del Seguro Social, esto es, de usar la actividad principal o preponderante a utilizar la actividad que represente mayor peligrosidad para sus trabajadores, los artículos 71 y 73 de la Ley del Seguro Social siguen vigentes, y éstos



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

expresamente indican que, para fijar el grado de riesgo, es necesario tomar en cuenta la actividad de la empresa que, en un principio, se autocalifica pero, posteriormente, el Seguro Social revisa si realmente la actividad responde o no a lo reportado.

En el caso, subrayó que la quejosa se autocalificó en la clase II, porque su actividad principal es de comunicaciones, por lo que, si bien reconoció que, para llevar a cabo esa actividad, realizaba actividades operativas relacionadas con el tendido de cables y postes, éstas no son las preponderantes, por lo que no constituye la excepción para reclasificarla a la diversa clase V. Explicó que la cuota para el seguro de riesgos se fija conforme a la clase y la prima, siendo que la primera implica la actividad de la empresa y, la segunda, el grado de peligrosidad, conforme con los artículos 71 y 73 de la Ley del Seguro Social: “Artículo 71. Las cuotas que por el seguro de riesgos de trabajo deban pagar los patrones, se determinarán en relación con la cuantía del salario base de cotización, y con los riesgos inherentes a la actividad de la negociación de que se trate, en los términos que establezca el reglamento relativo. [...] Artículo 73. Al inscribirse por primera vez en el Instituto o al cambiar de actividad, las empresas cubrirán la prima media de la clase que conforme al Reglamento les corresponda, de acuerdo a la tabla siguiente: [...] Se aplicará igualmente lo dispuesto por este artículo cuando el cambio de actividad de la empresa se origine por una sentencia definitiva o por disposición de esta Ley o de un reglamento”.



Aclaró que, si bien el diverso artículo 75, párrafo segundo, de la Ley del Seguro Social prevé la existencia de diferentes clases, son específicamente para las empresas de servicio —a que refiere su diverso artículo 15-A—, de acuerdo con el procedimiento legislativo de reforma, para fijar la cuota correspondiente de acuerdo al grado mayor de peligrosidad de sus trabajadores.

En cuanto al reconocimiento de la quejosa de que realizaba operaciones de supervisión y mantenimiento de líneas, recalcó que la actividad principal o preponderante es la que servirá para determinar el grado de riesgo, conforme al artículo 26 del Reglamento en estudio: “Para los efectos de fijación de la clase que le corresponde a una empresa que se registra por primera vez en el Instituto y aquella que cambie de actividad, conforme al Catálogo de Actividades, se atenderá a lo siguiente: I. Si se trata de una empresa que realice varias actividades o que tenga diversos centros de trabajo en el territorio o jurisdicción de un mismo municipio o en el Distrito Federal, se le fijará una sola clasificación y no podrán disociarse sus diversas actividades o grupos componentes para asignar clasificación y prima diferentes a cada una”.

Indicó que la prima, relacionada con el monto de la siniestralidad, puede subir o bajar, de acuerdo al número de accidentes dentro de un período determinado, normalmente de un año; no obstante, la clase está ligada a la actividad principal de la empresa, la cual no es estática, sino que



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

puede cambiar en función de las actividades de la empresa, no de sus accidentes de trabajo ni la peligrosidad a sus trabajadores.

Por esas razones, sostuvo el proyecto y su interpretación. Adelantó que, si la mayoría de los señores Ministros se pronuncia en el sentido de que el artículo 75 de la Ley del Seguro Social es el que debe prevalecer, para determinar que la clasificación del grado de riesgo es en función de la mayor peligrosidad de sus trabajadores, entonces perderían aplicación los diversos 71 y 73 y los demás del Reglamento, que contemplan a la actividad principal para la fijación del grado de riesgo. Aclaró que, de ser ese el criterio mayoritario, al no compartirlo, sería complejo que elaborara el engrose, por lo que, si se desecha su proyecto, será conveniente el retorno del asunto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando noveno, relativo al estudio de los conceptos de violación, respecto de la cual se expresó una mayoría de nueve votos en contra de los señores Ministros Cossío Díaz por la inoperancia, Franco González Salas por la inoperancia, Zaldívar Lelo de Larrea por la inoperancia, Pardo Rebolledo por la inoperancia, Piña Hernández por la cosa juzgada, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán por la inoperancia y Presidente Aguilar Morales por la inoperancia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones y Luna Ramos votaron a favor. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

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 uno de los señores Ministros que votaron por la inoperancia (Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán), exceptuando al señor Ministro Presidente Aguilar Morales, 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 con el siguiente asunto de la lista:

II. 192/2016

Contradicción de tesis 192/2016, suscitada entre la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, respectivamente, los amparos en revisión 976/2015 y 1139/2015. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Existe la contradicción de tesis denunciada. SEGUNDO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en términos de las tesis redactadas en el último considerando del presente fallo. TERCERO. Publíquense las jurisprudencias que se sustentan en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de*



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

dos mil trece”. Las tesis a que hace referencia el punto resolutivo segundo tienen por rubros: “LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. EL ARTÍCULO 54 BIS QUE PREVÉ LA TERMINACIÓN ANTICIPADA DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA”, “LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. DIFERENCIAS ENTRE LA RESCISIÓN Y LA TERMINACIÓN ANTICIPADA DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS” y “LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO (ARTÍCULO 54 BIS). LAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, NO RESULTAN SUPLETORIAS A LA TERMINACIÓN ANTICIPADA DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS”.

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 los antecedentes, 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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.



El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo recordó que, en sesión de ocho de febrero de dos mil dieciocho, presentó la propuesta del considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción de tesis.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción de tesis, 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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo recordó la presentación dada, en la sesión de ocho de febrero de dos mil dieciocho, a los considerandos quinto y sexto relativos, respectivamente, al estudio y al criterio que debe prevalecer.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que fue ponente en el asunto que estableció el criterio de la Segunda Sala.

Compartió que la rescisión del contrato deriva de un incumplimiento de las obligaciones del particular, mientras que la terminación anticipada del contrato responde a las necesidades del Estado cuando se presenten situaciones ajenas al contrato que lo justifiquen, entre otras, el interés general. Aclaró que existen otras razones aparte del interés general, como el interés prioritario del Estado —en las



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

expropiaciones—, en las que este Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que es indispensable la garantía de audiencia previa; sin embargo, no compartió el proyecto porque, dada la naturaleza jurídica de los contratos administrativos, celebrados por la administración pública, generan derechos y obligaciones para las partes contratantes desde su formalización, no solo expectativas de derecho para el proveedor, como lo expone el proyecto.

Explicó que, además, la terminación anticipada implica un acto unilateral de privación, no de molestia, al extinguir los derechos adquiridos por el particular en virtud del contrato administrativo, como consecuencia de una facultad legal, que se ejerce en su perjuicio, por lo que, previo a que se ejecute tal decisión, la autoridad administrativa debe respetar la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

En relación con la dificultad de la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en cuanto a las determinaciones de terminación anticipada, tampoco compartió el proyecto, en virtud de que, si bien la garantía de audiencia tiene una naturaleza sustantiva, como parte del derecho humano al debido proceso, su ejercicio se manifiesta de manera adjetiva, en un procedimiento.

En refuerzo del criterio de la Segunda Sala, indicó que el precepto impugnado se debe analizar conjuntamente con



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

los demás preceptos de la misma ley y con las demás normas aplicables del sistema jurídico, por lo que estimó que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo puede aplicarse supletoriamente, en lo que no esté previsto en la ley impugnada pues, de lo contrario, se causaría un daño importante en la tramitación de esos procedimientos complejos y prolongados, iniciados alegando que no existía la causa por la que terminó unilateralmente un contrato de esta naturaleza, máxime que el artículo 134 constitucional no contiene ninguna restricción expresa a la garantía de audiencia en el supuesto de la terminación anticipada de los contratos administrativos, por lo que debe interpretarse armónicamente con sus diversos numerales 14 y 16.

Por esas razones, anunció su voto en contra del proyecto, sosteniendo el criterio de la Segunda Sala.

El señor Ministro Pérez Dayán coincidió con el señor Ministro Franco González Salas en cuanto a que la Segunda Sala consideró otorgar el derecho de audiencia previa a quien, vinculado con el Estado a través de un contrato administrativo, es sujeto a una terminación anticipada, lo que obedece al interés de la colectividad y lo que justifica la facultad de la autoridad de disponer unilateralmente de este tipo de medidas.

Explicó que, ya sea que se trate de una rescisión de contrato —generalmente asociada a una causa de incumplimiento— o una terminación anticipada de contrato —la necesidad de concluir un acuerdo por así convenir a los

*Sesión Pública Núm. 17**Martes 13 de febrero de 2018*PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

intereses de la colectividad—, el acto administrativo se caracteriza porque se presume válido, se impone coactivamente y no requiere que el Estado pase ante una autoridad para que lo valide. En ese tenor, y dado que las dos figuras tienden a afectar de manera definitiva los derechos del particular que entró en un acuerdo con el Estado, se inclinó por la interpretación más favorable de la norma, para concluir que la garantía de audiencia previa prevalezca tanto para la rescisión como para la terminación anticipada, pues aunque en este último caso se implican cuestiones de urgencia para el orden público —como la requisita, la ocupación temporal, la obligación de suministros, el decomiso o cualquier otra calamidad—, en los que el Estado actúa como garante de los derechos de la colectividad y se pudiera suponer que su decisión puede prevalecer sobre cualquiera de los intereses particulares que se les oponga, ambas figuras constituyen un acto de privación, por lo que, de conformidad con el artículo 14, párrafo segundo, constitucional, la autoridad debe escuchar a la persona que afectará con las determinaciones que tome en ejercicio de su poder.

Por tanto, coincidió con el criterio de la Segunda Sala, consistente en que, bajo la figura de la correlación y la supletoriedad, independientemente de su naturaleza sustantiva o adjetiva, se debe garantizar la audiencia previa, bajo la figura de la supletoriedad que, para tales efectos, prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

cualquier actuación de la autoridad no contenida en las demás normas en materia administrativa.

El señor Ministro Medina Mora I. aclaró que no está a discusión la constitucionalidad del precepto impugnado, dado que ambas Salas reconocieron su constitucionalidad; no obstante, mientras que la Primera consideró que no implicaba un acto privativo, la Segunda Sala estimó que, aun cuando en la terminación anticipada de los contratos concurren razones de interés general, constituye un acto de privación definitivo, al desincorporar de la esfera jurídica del particular los derechos y obligaciones que derivan del contrato celebrado con algún ente de la administración pública y, por tanto, debía regir la garantía de audiencia previa, contemplada en el artículo 14 constitucional, siendo que, por esa razón, consideró aplicables supletoriamente las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en lo relativo a las notificaciones, el ofrecimiento de pruebas, los alegatos y el dictado de la resolución.

Apuntó que el criterio de la Segunda Sala fue votado por unanimidad.

El señor Ministro Laynez Potisek recordó que participó en la discusión del criterio de la Segunda Sala, en cuyo proyecto se partió de la idea de que se trataba de un acto privativo, por lo que lógicamente la conclusión fue garantizar la audiencia previa.



No obstante, se expresó convencido con el presente proyecto porque la terminación anticipada no es un acto privativo ni implica derechos adquiridos. Lo anterior porque, primero, desde el conocimiento de las bases en la etapa de la licitación, los potenciales proveedores de la administración pública saben que lo que se contratará no entra en su esfera patrimonial ni de derechos, sino hasta su conclusión, y que, de resultar ganadores, deben cumplir las condiciones y cláusulas del contrato y, segundo, la terminación anticipada es una cláusula que, legalmente, tiene que preverse en todos los contratos administrativos, estimando que ni siquiera tendría que estar en la ley, sino que la administración pública podría ordenar a sus dependencias, en una circular administrativa, pactar la terminación anticipada en las cláusulas respectivas.

Advirtió que, en materia civil, dos particulares pueden pactar la terminación anticipada en un contrato, en el que estipulan que ninguno adquiere derechos ante el otro si ocurre la causa pactada.

Coincidió con el proyecto en que la diferencia substancial entre la rescisión administrativa y la terminación anticipada es que, la primera, es una sanción por un hecho totalmente imputable al particular, por lo que, si la autoridad demuestra el incumplimiento, no hay reembolso, mientras que, en la segunda, media una razón diversa para terminar el contrato, por ejemplo, un recorte presupuestario.



Así, recapituló que la terminación anticipada no es un acto de privación, porque no hay un derecho adquirido, sino que es una cláusula que, por mandato legal, debe contenerse en los contratos administrativos y, por lo tanto, la garantía de audiencia no tiene que ser previa, además de que existe un medio de defensa.

Concluyó que, en la rescisión, la garantía de audiencia previa tiene su razón de ser porque se debe permitir escuchar las razones del particular de por qué no cumplió el contrato, mientras que, en la terminación anticipada, hay una decisión de interés general, por lo que no es necesaria la garantía de audiencia previa. Por estas razones, anunció su voto en favor del proyecto.

El señor Ministro Pérez Dayán explicó que, en los contratos administrativos, se tiene un derecho adquirido a partir de que un particular gana la licitación como proveedor del Estado, lo que le permite exigir de su contratante el cumplimiento de las obligaciones que el contrato conlleva, tan es así que, si llegara a haber un incumplimiento de su parte, tiene la posibilidad de llevarlo ante los tribunales, precisamente oponiendo su derecho adquirido por la licitación, más aún cuando se formalizó el contrato.

Apuntó que si bien las cláusulas de terminación anticipada son fundamentales en la estructura del contrato administrativo, no necesariamente son tazadas o únicas, dado que el derecho administrativo es versátil, en función de la protección de la colectividad, por lo que, aun cuando no



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

fueran pensadas para un contrato específico, puede reconocerse su validez en un juicio de lo contencioso administrativo, cuando el Estado demuestre las razones por las que hubo que terminar anticipadamente un contrato, no necesariamente porque se hubieren previsto en el contrato correspondiente, dada la amplia posibilidad de variables que se presentan en la ejecución de un contrato.

Reflexionó que no es dable recurrir al derecho civil —orden común—, pues parte de la igualdad entre las partes, por lo que, si una de ellas estima que el contrato no debe continuar, acude a los tribunales y expresa sus razones, mas ello no constituye un acto de autoridad, en donde se impone la voluntad de uno para afectar al otro, por lo que no se prevé la audiencia previa en el orden común.

Aclaró que, como todo acto de autoridad, la terminación anticipada de un contrato puede ser llevada a un juicio de lo contencioso administrativo, a un juicio ordinario federal o, incluso, al juicio de amparo, por lo que, para efectos pragmáticos, aun cuando no se determine una garantía de audiencia previa, se cuenta con un posterior medio de defensa, en el que las partes necesariamente serán escuchadas para que la autoridad jurisdiccional decida.

Resaltó que, en un contrato administrativo, no sólo se involucra el derecho del particular que ha contratado y se ha comprometido con el Estado, sino que a la sociedad misma, por lo que también, en circunstancias particulares, el Estado está obligado a informar al gobernado las razones de su



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

decisión de terminación anticipada para que, si el particular le demuestra que hay un error en su concepción de dar por terminado un contrato, cambie su determinación.

Bajo esta perspectiva, consideró que, si en la recisión opera la audiencia previa, es lo más recomendable contemplarla también para la terminación anticipada, desde el espectro del artículo 14, párrafo segundo, constitucional, que genera una obligación constitucional de escuchar a alguien antes de privarle de un derecho, así como que jurisprudencialmente se ha determinado que, cuando la ley no establezca un procedimiento de audiencia, es obligación de la autoridad administrativa abrirlo, para privilegiar siempre el interés colectivo, dándole la oportunidad al particular de saber las razones que el Estado tiene para dar por terminado un contrato.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales decretó un receso a las trece horas con once minutos y reanudó la sesión a las trece horas con cuarenta y tres minutos.

La señora Ministra Luna Ramos concordó con los argumentos de los señores Ministros Franco González Salas, Pérez Dayán y Medina Mora I., en favor del criterio de la Segunda Sala.

Explicó que, anteriormente, se pensaba que la naturaleza jurídica de los contratos administrativos dependía de una doble actividad del Estado: como particular y como autoridad; por ello, si actuaba como particular —si firmaba



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

un contrato en un mismo plano con otro particular—, se debía acudir a un juicio civil ordinario federal para los problemas en la interpretación y el cumplimiento de esos contratos; sin embargo, el derecho administrativo evolucionó para otorgarle competencia al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para el conocimiento del cumplimiento y la interpretación de diversos contratos administrativos, a saber, los que se originen por licitaciones públicas, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios, en la inteligencia de que, al conocer de esos juicios, ese tribunal actúa ejerce una jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En el caso, estimó que se debe determinar si estos actos administrativos —de rescisión de contrato y de terminación anticipada de contrato— son privativos o de molestia. Consideró que son actos de privación porque una empresa debe acudir a una licitación, seguir ciertas bases y todo un procedimiento para que obtenga la licitación de un contrato, invertir recursos y seguir lineamientos muy diferentes a los de un contrato con un particular. Así, precisó que, en el caso, no se trata de una cláusula, sino de una determinación cuyo fundamento está en el artículo que se estudia, en el sentido de que la dependencia o entidad podrá dar por terminados anticipadamente los contratos cuando concurren razones de interés general, o bien, cuando por causas justificadas se extinga la necesidad de requerir los bienes o servicios originalmente contratados y se demuestre que, de continuar con el cumplimiento de las obligaciones pactadas, se ocasionaría algún daño, perjuicio al Estado o



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

se determine la nulidad de los actos que dieron origen al contrato.

Por esa razón, estimó que el problema no es que se exija una garantía de audiencia tan amplia como rige en un procedimiento administrativo, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino únicamente si dicha garantía está establecida en la ley en cuestión o no.

Precisó que, en el asunto de la Primera Sala se originó la terminación anticipada porque se demostró que eran apócrifas las pólizas de seguro que se dieron para el contrato respectivo, por lo que se estimó que era viable dicha terminación anticipada; sin embargo, esa decisión era recurrible, por lo que cuestionó hasta dónde, con una decisión no firme, se puede interrumpir un contrato en el que un particular realizó toda una inversión, estimando que, cuando menos, tenía derecho a saber las razones y a defenderse de la determinación del Estado.

En esas circunstancias, se reiteró en favor del criterio de la Segunda Sala, en el sentido de que debe garantizarse la audiencia previa respecto de un acto privativo de autoridad, es decir, cuando la conducta respectiva tiene lugar en una relación que no es entre particulares en igualdad de circunstancias, sino en una diversa, en la que la administración pública adopta una decisión que puede repercutir en los derechos que asisten a un particular y, sobre esta base, debe escucharse a este último.



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea solicitó hacer uso de la palabra en la próxima sesión, dada la brevedad del tiempo restante.

El señor Ministro Laynez Potisek estimó que la terminación anticipada sin garantía de audiencia previa no es arbitraria, sino que debe mediar un documento fundado y motivado, porque además no se trata de un acto privativo, por lo que, en el documento en el que la autoridad dé a conocer su voluntad de terminación anticipada, debe expresar las razones para ello, so pena de que, en el juicio de lo contencioso administrativo, se declare su nulidad.

Agregó que, en el juicio de lo contencioso administrativo, se debe dar oportunidad al particular de presentar pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para una próxima sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria, que se celebrará el jueves quince de febrero del año en curso, a la hora acostumbrada.



Sesión Pública Núm. 17

Martes 13 de febrero de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN