

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 26 DE ABRIL DE 2018

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
389/2016	<p>CONTRADICCIÓN DE TESIS SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS)</p>	3 A 57
5/2017	<p>CONTRADICCIÓN DE TESIS SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS)</p>	58 A 59

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES
26 DE ABRIL DE 2018**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
(PREVIO AVISO A LA PRESIDENCIA)**

**JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS
(POR DESEMPEÑAR UNA COMISIÓN DE
CARÁCTER OFICIAL)**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, por favor, denos cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 43 ordinaria, celebrada el martes veinticuatro de abril del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministros, está a su consideración el acta. ¿No tienen observaciones? ¿En votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA EL ACTA.

Continuamos, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 389/2016.
SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA Y LA
SEGUNDA SALAS DE ESTE ALTO
TRIBUNAL.**

Bajo la ponencia de la señora Ministra Luna Ramos y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. SÍ EXISTE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS A QUE ESTE EXPEDIENTE SE REFIERE.

SEGUNDO. DEBE PREVALECER CON CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA EL CRITERIO SUSTENTADO POR ESTE TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LOS TÉRMINOS REDACTADOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.

TERCERO. DEBERÁ DARSE PUBLICIDAD A LA TESIS DE JURISPRUDENCIA QUE SE SUSTENTA EN LA PRESENTE RESOLUCIÓN, CONFORME A LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 219 Y 220 DE LA LEY DE AMPARO.

NOTIFÍQUESE, “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Pongo a su consideración los considerandos previos de esta propuesta, el primero, relativo a la competencia, el segundo a la legitimación, el tercero y el cuarto que narran los antecedentes y conformación de los criterios. ¿Alguna observación al respecto? Si no la hay, ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**

APROBADOS.

Respecto de la existencia de la contradicción, tiene la palabra la señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Los asuntos que se están sometiendo a la consideración de este Pleno provienen de una denuncia de contradicción de criterios que se hace por un tribunal colegiado en materia administrativa, y se produce entre criterios que emitieron la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Antes que nada, quisiera agradecerle al señor Ministro Eduardo Medina Mora, amablemente me hizo el favor de pasar dos observaciones de carácter formal que, con muchísimo gusto, acepto y agradezco.

Los asuntos que se están presentando para efectos de la contradicción, –en los antecedentes que se narran, rápidamente señalaré– son los siguientes: en uno de ellos, una persona solicita que se le expida una constancia de sus aportaciones relativas al concepto de compensación garantizada; esta constancia le es negada, y en contra de esta negativa acude al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien admite la demanda, y cuando lleva un tiempo de tramitarla determina que no es competente, porque no está dentro de las reglas que se establecen en la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y, por esa razón, determina el sobreseimiento en el juicio.

El actor promueve juicio de amparo directo, y el tribunal colegiado concede el amparo estableciendo la inaplicación de los artículos respectivos, y dice que son violatorios del principio de acceso a la justicia que establece el artículo 17 constitucional, en atención a que esta resolución, en la que se decretó el sobreseimiento, no debía de sobreseerse porque deja en estado de indefensión a los quejosos; por esa razón, transgrede el derecho a la justicia porque tendría que haber remitido el asunto al tribunal que consideraba es el competente, y como la ley conduce indefectiblemente al sobreseimiento, pues esto lo deja sin posibilidades de que la persona pueda defenderse, porque en el momento en que presente nuevamente la acción en el tribunal competente, seguramente el plazo ya le expiró; por esas razones, se estima que hay una violación al acceso a la justicia.

El actor promovió demanda de amparo directo y concedió el amparo para el efecto de que la Sala responsable ante su incompetencia remitiera el asunto al tribunal —también lo dijo el tribunal colegiado— que resultara competente porque el artículo 8º, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con base en el cual, la Sala responsable declaró improcedente el juicio de nulidad por carecer de competencia, transgredía el acceso a la justicia; pues conduce a que el gobernado quede en estado de indefensión en aquellos casos en que promueva un juicio de nulidad en contra de determinado acto de autoridad, que no sea de los que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa debe y puede examinar, ya que tal hipótesis de la ley conduce indefectiblemente al sobreseimiento del juicio, negando la posibilidad de que el interesado sea oído, máxime que podrá ocurrir que la demanda fuera extemporánea cuando volviera

a promover la acción correspondiente. Eso lo dijo el tribunal colegiado.

La autoridad tercera interesada interpuso recurso de revisión, y éste llegó a la Primera Sala de este Alto Tribunal; la Primera Sala determinó que no debían inaplicarse los artículos respectivos porque —de alguna manera— el establecimiento del sobreseimiento era correcto; que el problema que generaba la indefensión del quejoso era que no se remitiera a quien se consideraba competente; hace un estudio muy interesante acerca de lo que establece el artículo 17 constitucional en relación con el acceso a la justicia.

En la página 18 del proyecto —que ahora estamos presentando— la conclusión de este asunto de la Primera Sala, dice: “la referida causal de sobreseimiento del juicio contencioso administrativo debe decretarse en el momento en que existe determinación firme de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es competente para conocer del asunto, pues de no ser así, se estaría efectivamente en una transgresión al derecho de defensa del gobernado, por ello, tal determinación no es a priori sino a posteriori, esto es, la apreciación de la autoridad que se autodeclara incompetente no es válida hasta que la otra acepte la competencia, o bien cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determina la autoridad que va a conocer, [...] en términos de lo dispuesto —cita muchos artículos— que prevén la resolución de conflictos competenciales.”

“En consecuencia, el artículo 8o, fracción II, en relación con el artículo 9o, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento

Contencioso Administrativo no es violatorio de los derechos humanos de acceso a la justicia y tutela efectiva, siempre y cuando su contenido se interprete de conformidad con su ámbito protector”. Entonces, este fue el criterio de la Primera Sala, en un primer amparo que se presentó, el amparo directo en revisión 1159/2014, salió cuatro votos contra uno; en ese entonces la Ministra Piña todavía no integraba esa Sala pero, con posterioridad, se presentó otro asunto, que fue el amparo directo en revisión 5739/2015, se resolvió en la Primera Sala, cuando ella ya la integraba, y el asunto volvió a salir cuatro-uno, pero ahora contra el voto de la señora Ministra.

¿Qué sucedió con lo presentado ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación? Con nosotros tuvimos una contradicción de criterios que se generó por la denuncia de varios tribunales colegiados de circuito; dos tribunales sostuvieron que ante la incompetencia, por razón de materia, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, lo correcto era declarar la improcedencia del juicio, siendo coincidentes en sostener que dicho tribunal debe limitarse a determinar si cuenta o no con facultades para resolver la controversia, sin que deba determinar quién es la autoridad competente, ni mucho menos, declinar su competencia en favor de ella, o bien, determinar la procedencia o no de la acción deducida, pues ello corresponde a la autoridad que tenga facultades para ello.

Los otros dos tribunales colegiados que intervinieron en esta contradicción de criterios sostuvieron que el desechamiento de la demanda de nulidad, por carecer de competencia, por razón de materia, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa violaba la

garantía de acceso a la justicia, por lo que en dicho supuesto debe declinarse el conocimiento del asunto a favor de la autoridad correspondiente.

Por esta razón, la Segunda Sala fijó este punto de contradicción diciendo: determinar cuál es la consecuencia jurídica de estimar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de competencia para conocer de la resolución que se impugna por razón de la materia, si debe declararse la improcedencia del juicio y desechar la demanda con fundamento, o bien, declarar su incompetencia y declinar el conocimiento del asunto al órgano jurisdiccional.

A este punto de contradicción recayó una tesis jurisprudencial y una tesis aislada; la tesis jurisprudencial es del siguiente rubro: “INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS”, y en la tesis –pues palabras más palabras menos– lo que se determina es que deben desechar o sobreseer cuando consideren que no son competentes para conocer de determinado asunto sin necesidad de remitirlo a la autoridad que consideren competente.

Y salió una tesis aislada que –de alguna manera–, pero ésta es posterior, me referiré a ella cuando estemos en el fondo del asunto. Pero estas fueron las dos situaciones que se presentaron para la contradicción de tesis; de tal manera que se determinó el punto de contradicción en tres posturas: la primera, –ya en la contradicción que tenemos en este momento– si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al aplicar el artículo 8º, fracción

II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, “el cual establece que el juicio es improcedente contra actos que no le compete conocer a dicho tribunal, debe o no precisar a qué diverso órgano jurisdiccional le corresponde el conocimiento del asunto remitiéndole al efecto los autos, o bien, si debe limitarse a declarar la improcedencia del juicio o el desechamiento de la demanda; este es el primer punto de contradicción entre Primera y Segunda Salas.”

Pero también derivamos –precisamente– de las consecuencias que se dieron para cuando se ordena el remitir el asunto a otra autoridad, otros dos puntos más, que serían: “Si el mismo Tribunal para declarar la firmeza de la improcedencia por el motivo indicado, debe o no esperar a que el órgano jurisdiccional a quien considere competente acepte su conocimiento;” quedando *sub judice* la declaratoria de sobreseimiento o de desechamiento y, en su caso, si para declarar la improcedencia, por la razón indicada, debe o no esperar hasta que se dirima el conflicto competencial, que llegara a suscitarse por la negativa del diverso órgano jurisdiccional, al que consideró competente para el conocimiento del asunto.

Hago la aclaración que estos dos puntos siguientes son derivados del planteamiento inicial para el caso de que se considerara que debe –en un momento dado– declinar la competencia hacia el tribunal que considere, pues habría que resolver estos otros dos puntos para saber qué es lo que tendrían que hacer los tribunales, en ese sentido.

Estos son los puntos de contradicción que someto a la consideración de este Pleno, señor Ministro Presidente. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Estimo que el punto de contradicción debe reducirse exclusivamente a determinar cuál es la conducta procesal que debe adoptar el tribunal cuando se advierte, durante la instrucción del juicio, que es incompetente por materia y sobresee; creo que no estamos en presencia del desechamiento de admisión de la demanda porque ese tema no lo trató la Primera Sala, y no sé si en esa hipótesis nosotros hubiéramos llegado simplemente a decir: se desecha y listo, no es necesario remitirlo; para mí, el punto de contradicción sólo se limita a esto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Curiosamente, muy similar a lo que acaba de decir el Ministro Zaldívar. La Primer Sala no se pronunció sobre el desechamiento cuando el tribunal lo advierte en primera instancia, sino únicamente en el primer proveído; sino más bien, cuando ya está admitida la demanda y está entablada la relación procesal, y se advierte de la incompetencia del tribunal.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias. Tienen razón los dos señores Ministros, como para nosotros es lo mismo –en la Segunda Sala– tanto por desechamiento como por sobreseimiento, lo tomamos de esa manera, pero no tendría inconveniente en eliminar lo que es el desechamiento de la demanda y dejar exclusivamente el sobreseimiento; no tendría ningún problema, con mucho gusto. Entonces, se eliminaría nada más lo que es desechamiento de la demanda.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. En ese punto está modificado el proyecto con su anuencia. ¿Alguna otra observación? Para entonces determinar y votar la existencia de la contradicción, estaríamos en los términos que la señora Ministra Luna aceptó, y procederíamos –si no hay observaciones– a una votación económica en ese sentido. ¿Se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO.

Continuaríamos, señora Ministra, por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Ahorita entraríamos prácticamente a lo que es el fondo del problema y el planteamiento que estamos haciendo en relación con la determinación del criterio, que –en nuestra opinión– debe prevalecer en función de los criterios que han resultado divergentes.

Debo mencionar que –por principio de cuentas– lo que establecemos en esta contradicción de tesis es algo muy común en la jerga jurisdiccional. La diferencia que existe entre competencia y procedencia, que nos causa muchos dolores de cabeza en la práctica; esta diferencia que a veces nos da como resultado, pues la tramitación de un conflicto competencial, y que a veces nos da como resultado la improcedencia de la acción, que son dos cosas muy diferentes.

¿Qué es lo que sucede en estos casos? Voy a tratar de decir cuál es la razón por la que llegamos a esta conclusión. La jurisdicción de los tribunales normalmente radica –si estamos hablando de materia local– en el Tribunal Superior de Justicia; si estamos hablando de materia federal, pues en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; esta jurisdicción no es posible ejercerla por estos tribunales superiores porque sería imposible darse abasto, son los dueños de la jurisdicción –podríamos decirlo–; entonces, sobre esa base, ¿qué tienen que hacer? Delegar facultades hacia órganos inferiores jerárquicamente para poder desarrollar la labor de impartición de justicia.

En esta delegación de facultades se establecen reglas que determinan la competencia de estos órganos inferiores, que –de alguna manera– tienen que ver con muchas circunstancias, tales como vía, grado, materia, territorio, y en muchas cuestiones hasta por razón de turno; es decir, todo aquello que –de alguna manera– genera esta delegación de facultades y esta distribución de competencias en estos órganos inferiores, es lo que origina realmente los conflictos competenciales, porque se van

estableciendo en razón –decimos– del grado, de la materia, del territorio, de la vía; sin embargo, esto se da –podemos decir– dentro de una rama de un tipo de tribunales; por ejemplo, estamos hablando de los poderes judiciales, –local y federal– cuando esto sucede y esta delegación se da, y dos tribunales, un juzgado, o un tribunal o dos juzgados, no están de acuerdo en conocer de determinado asunto por vía, por materia, por territorio, se genera eso, un conflicto competencial que tiene reglas específicas en la propia legislación para su resolución, y que normalmente se dan, según la materia común, por declinatoria o por inhibitoria; en materia de amparo nada más hablamos de una regla por declinatoria, nunca por inhibitoria, pero en materia común no.

Entonces, cuando suceden este tipo de circunstancias, lo que va a pasar es que habrá, dentro de la tramitación y de la resolución de estos conflictos, una autoridad competente para decidir quién es el que debe conocer este tipo de asuntos.

Sin embargo, también hay otro tipo de tribunales que no necesariamente pertenecen al Poder Judicial, pero que tienen la facultad formalmente jurisdiccional y, desde luego, tenemos las dos competencias: la local y la federal; entonces, en esta distribución de competencias: local, federal; de justicia administrativa: local y federal; de justicia agraria, de justicia laboral, tanto burocrática como de particulares, en toda esta distribución de competencias que se da: cuando un tribunal conoce de un asunto, que no está dentro de su legislación como facultad para decidir; es decir, no está dentro de su jurisdicción, también puede decir: no soy competente para conocer; pero aquí la diferencia es: que no es un conflicto competencial.

Aquí, en la determinación de que no conoce un juzgado penal del fuero común, porque debe conocer un juzgado civil o debe conocer un tribunal agrario o un tribunal laboral, ¿qué es lo que quiere decir? Bueno, no que estamos en un conflicto de carácter competencial, a menos que uno diga que no, el otro tampoco y tenga que dirimirse quién va a conocer; entonces, ahí estamos en presencia de un conflicto competencial en tribunales de diferentes tipos.

Cuando estamos en este tipo de problemas, y un tribunal dice: no debo de conocer porque mi ley no me lo permite, ¿esto qué motiva? No motiva un conflicto competencial, esto motiva una improcedencia de la vía; y la improcedencia de la vía, en estas circunstancias, lo que genera es la improcedencia del juicio, la improcedencia de la acción; por eso, trae como consecuencia, no la tramitación de un conflicto competencial y de decidir quién va a conocer, sino de decir: se desecha la demanda o se sobresee en el juicio.

Esta es la diferencia de cuando estamos en un conflicto competencial y en un problema de improcedencia de acción; entonces, uno: nos genera conflicto competencial para decidir quién va a conocer, y el otro nos genera un problema de improcedencia de la acción, para concluir con el juicio, a través del desechamiento o a través del sobreseimiento; desde luego, si existen medio ordinarios se agotarán, hasta que esto quede firme; pero, ¿qué va a traer como consecuencia?, el concluir con el juicio respectivo, porque a donde se presentó la autoridad no era competente; sobre esa base, ¿qué es lo que sucedió en este caso? Lo que sucedió fue eso, dijo el Tribunal Federal de Justicia Administrativa: dentro de mi ley orgánica, la que me da

competencia y atribuciones para saber de qué juicios debo conocer, no está el caso que me están presentado, no soy competente para conocer de esto, es otro tribunal; ¿qué generó eso? El sobreseimiento en el juicio —no me refiero al desechamiento, porque ya lo eliminamos—, al generar el sobreseimiento en el juicio ¿qué pasa? Pues si ese no es impugnado, adquiere firmeza y el asunto se archiva como concluido.

Esto puede ser impugnado, o bien, en los medios ordinarios, o bien, en juicio de amparo, porque son resoluciones que ponen fin a juicio; entonces, son impugnables en juicio de amparo directo. Pero el problema que se nos presenta aquí es el determinar: no es competente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, su ley no establece ese supuesto como competencia para conocer de los asuntos que se presentaron, y el problema se presenta porque la Primera Sala nos dice: no es competente y, por tanto, debe sobreseerse o no; y debe remitir la demanda a quien considera competente, y la Segunda Sala lo que dice: no, pues si hubo una improcedencia por razón de vía, debe de sobreseer y que sigan los cauces normales; si se quiere impugnar y existe el medio ordinario de defensa, lo impugnaré, y si quiere venir al juicio de amparo en contra de la decisión última —amparo directo—, pues también será válido que lo impugne.

Lo que nos dice la Primera Sala, en este sentido, —se los leí hace rato, pero es importante para efectos del planteamiento, volverlo a leer— dice: “la referida causal de sobreseimiento del juicio contencioso administrativo debe decretarse en el momento en que existe determinación firme de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es competente para conocer del

asunto”. Aquí lo entiendo, determinación firme, pues aquí el tribunal lo único que dijo es: revisé mi ley, y el caso que me estás presentando no aparece en lo que tengo competencia; por tanto, decreto el sobreseimiento en el juicio; o sea, es cuando se percata el tribunal.

Pero me llama la atención la determinación firme, por lo siguiente: “pues de no ser así, se estaría efectivamente en una transgresión al derecho de defensa del gobernado, por ello, tal determinación no es a priori sino a posteriori, —¿a *priori* de qué y a *posteriori* de qué?— esto es, la apreciación de la autoridad que se autodeclara incompetente no es válida hasta que la otra acepte la competencia,” ¿qué quiere decir? El tribunal determinó que no tiene competencia para conocer, pero mi pregunta aquí: ¿no se declara el sobreseimiento, hasta que, cuando lo remita a otra autoridad me diga que lo va a aceptar? Entonces, ¿qué hago mientras tanto con el juicio, lo dejo en archivo provisional, me espero, queda en el limbo jurídico a ver si voy a sobreseer o no? Aquí, me surgen dudas.

Dice: “o bien cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determina la autoridad que va a conocer, en caso de que ambas se nieguen de hacerlo.” ¿Qué sucede? Remitió el asunto a donde ella consideraba que debía conocer y le dicen que no; entonces, va a venir a la Corte y hasta que decida, entonces, ¿se podrá sobreseer en el juicio? ¿Para qué sobreseer si está tramitándolo como competencia? ¿Qué es lo que veo aquí? Un problema en que si estamos en la improcedencia de una vía, que genera el sobreseimiento en el juicio, ¿por qué le damos un trámite de competencia? Que son dos trámites totalmente diferentes, si le

damos el trámite que corresponde a la improcedencia de la vía —que es el desechamiento—, una vez que adquiere firmeza, si no está conforme con eso, puede venir a impugnarla en amparo; o sea, tiene la posibilidad de hacerlo, pero aquí me surgen dudas sobre el comportamiento; por eso les decía de los otros dos puntos de contradicción, porque en el caso de que se estimara que ese es el comportamiento que debe tener el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, primero, nos esperamos, no sobreseemos, sí sobreseemos, hasta que se decida y, luego, vamos a pensar que aceptó la competencia; cuando aceptó la competencia, esto todavía es reclamable en amparo; las partes —en un momento dado— si les aceptan la competencia pueden impugnarlo en juicio de amparo, y hasta ese momento nuestro juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ¿qué destino tiene? ¿Sigue en espera, sigue *sub judice* hasta que acepten o hasta que la Corte resuelva? Insisto, le estamos dando un trámite que no corresponde, un trámite de competencia a un problema de procedencia que tiene sus propias vías y su propia manera de resolver.

Ahora, se dice: porque si no se entiende de esa manera, se le deja en estado de indefensión y se viola el 17 constitucional, —precisamente— porque se le deja en estado de indefensión y se viola el acceso a la justicia.

La Segunda Sala resolvió otro asunto bajo la ponencia del señor Ministro Fernando Franco, en el que se hace cargo también de esta situación, y saca una tesis muy interesante —en mi opinión— que dice: “TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU ALCANCE FRENTE AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA —que aquí lo podemos

aplicar a sobreseimiento porque es exactamente lo mismo— AL RESULTAR IMPROCEDENTE LA VÍA CONSTITUCIONAL Y PROCEDENTE LA ORDINARIA. El reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva frente al desechamiento de una demanda de amparo por improcedencia de la vía, no implica que el órgano constitucional del conocimiento deba señalar la autoridad jurisdiccional ordinaria que considera competente para tramitar la vía intentada y ordenar la remisión de los autos y menos aún, que aquélla tome como fecha de ejercicio de la acción la de presentación de la demanda del juicio constitucional improcedente, pues ello implicaría dar al citado derecho un alcance absoluto que desconocería las limitaciones legal y constitucionalmente admitidas que guardan una razonable relación de proporcionalidad entre los medios que deben emplearse y su fin; es decir, se desvirtuaría la finalidad de instrumentar requisitos y presupuestos procesales que permitan mantener la legalidad y seguridad jurídica requeridas dentro del sistema jurídico, en tanto que se beneficiaría indebidamente a una parte y se desconocerían los derechos de la contraparte en un proceso, al permitir a los particulares rescatar términos fenecidos y desconocer instituciones jurídicas como la prescripción, instituidas para efectos de orden público”. Lo cual, no estuvo presente pero coincido plenamente.

Si vemos qué dice el artículo 17 constitucional: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes,” ¿qué es lo que nos quiere decir esto?, lo que se establece, como obligación, es que dentro del sistema jurídico existan los medios necesarios para poder impugnar cualquier decisión que nos agravie, que existan los plazos y que existan los

términos en los cuales vamos a combatirlos en las propias leyes de la materia; eso es lo que pide el acceso a la justicia, que exista la posibilidad de hacerlo; cuando no existe esa posibilidad, pues definitivamente hay violación al principio de acceso a la justicia. Mi pregunta, ¿aquí se viola el acceso a la justicia? Pues no se viola; lo que sucedió fue que se presentó equivocadamente un asunto en una vía que no era y que existe —además— otra vía en donde puede ser —de alguna manera— impugnado.

¿Por qué —en un momento dado— es necesario que existan estas reglas, estos plazos, estas situaciones de formalidades que se van estableciendo en las reglas procesales correspondientes? Es necesario que existan porque son —precisamente— las que dan las reglas del juego, las que nos determinan cómo tiene que llevarse a cabo el procedimiento jurisdiccional, y esto es para las dos partes lo que dice la tesis, si —en un momento dado— pensamos en que se viola para alguien el acceso a la justicia, pues estamos descubriendo al otro que es parte y que —de alguna manera— entendió que el problema estaba resuelto porque se había ido en una vía improcedente, en ese momento se le está prorrogando y se le está ampliando la posibilidad de presentarlo en tiempo y forma cuando esto no fue así.

Ahora, esto tiene excepciones y la ley así lo contempla, y eso tampoco lo podemos soslayar, basta ver el artículo correspondiente de la Ley Federal del Trabajo y de la materia agraria, los dos derechos consagrados como sociales en nuestra propia Constitución, donde dice: aquí sobresees y le dices a dónde debe presentar su demanda; pero por qué, por el tipo de sujetos que —en un momento dado— corresponden a una situación más

desventajosa que en otros juicios, como sucede –por ejemplo– en materia administrativa en un juicio que se presenta ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Entonces, por esas razones, me parece que no hay una violación al principio de acceso a la justicia; sí la hubo –por ejemplo– cuando tuvimos aquí –en la Suprema Corte– y después lo ratificó la Corte Interamericana en el caso Castañeda. En el caso Castañeda era clarísimo, no había un medio de defensa porque había una determinación expresa en la Ley de Amparo, de que el juicio de amparo era improcedente contra esos actos y, además, había una jurisprudencia de la Corte que, en ese tiempo, determinaba que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no podía –de ninguna manera– inaplicar una ley.

Entonces, ¿qué hace una persona que quiere impugnar una ley electoral, si va al amparo: le dicen es improcedente y si va al tribunal no tiene facultades para hacerlo y tiene que aplicar la ley? Pues ahí sí hay un problema de acceso a la justicia, y ahí –en aquella ocasión– propuse que sí había la posibilidad de remitirle el asunto porque aquí se le había ido el plazo, y porque no había dentro de nuestro sistema jurídico ningún medio de defensa para poder impugnar esos actos; pero es muy diferente, cuando sí existe, y lo que sucede es que hay un error, el acceso a la justicia no es para evitar los errores, el acceso a la justicia es para establecer un sistema que permita a todos acudir a ella y dar las reglas para eso; cuando no existe, entonces sí, estamos en una situación totalmente diferente.

Sobre esas bases, estamos proponiendo que –precisamente– aquí la ley no dice que deba –de alguna manera– establecerse la posibilidad de remitirlo a otro tribunal o al que se considere conveniente; y, además, se ocasionarían muchos problemas, porque volvemos a lo mismo, si decimos: tiene que remitirlo, ¿qué va a hacer?, entonces, va a impugnarlo como si fuera un conflicto competencial, o va a impugnarlo en amparo como si fuera un problema de resolución que pone fin a juicio y que es impugnabile en juicio de amparo; le estamos cambiando las reglas del juego a un problema de procedencia, lo estamos volviendo un problema de competencia.

Y luego, ¿qué vamos a hacer, si es a *posteriori* y no a *priori*, esperar hasta que se resuelva el problema competencial para sobreseer en el juicio? Creo que lo dejamos en el peor de los mundos, porque cuánto tiempo va a tardar –en un momento dado– para que esta situación se resuelva, y para que se pueda tomar una determinación de sobreseimiento.

Por estas razones, me parece que no existe razón alguna para tener la obligación de remitir al tribunal que se considere competente, es una improcedencia por razón de vía, que genera la improcedencia de la acción ante el tribunal que no tiene competencia para conocer de ese tipo de asuntos, y que lo único que tiene que generar es el sobreseimiento en el juicio. Si esto permite por plazos, por otro tipo de cosas que promueva otro juicio la parte conducente, estará en su derecho de hacerlo, pero no es obligación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa establecer esta remisión, y menos esperarse a que se decida para poder sobreseer.

Por esas razones, estamos proponiendo la tesis de rubro: “IMPROCEDENCIA POR RAZÓN DE VÍA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE LIMITARSE A SOBRESER EN EL JUICIO O EN SU CASO, A DESECHAR LA DEMANDA”. Que se lo quitaría porque ya lo quité de la contradicción, me quedaría nada más con el sobreseimiento en el juicio. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Antes que nada, debo expresar estar de acuerdo con el proyecto, sumarme a las razones muy técnicas y convincentes – por lo menos, para mí– que ha dado la señora Ministra y que se contienen en su proyecto.

Como bien lo dijo ella, este es un tema que antes era bastante más recurrente que ahora; sin embargo, siempre ha sido de la mayor reflexión para los tribunales, en tanto se juegan importantes valores en estas circunstancias y, en la mayoría de las decisiones, se ha sido consistente en considerar la solución que – precisamente– se propone en este proyecto.

Debo –como premisa de arranque– expresar que una contradicción de criterios, en lo general, participa de la idea de que sobre un mismo punto de derecho normado, específicamente por una disposición jurídica, hay discrepancia interpretativa, y esto es

lo que lleva a que cada criterio exponga una solución distinta, y un órgano superior decida cuál de las dos interpretaciones debe caber, pero el punto en común es: una disposición sujeta a la hermenéutica y vista en dos puntos disociados.

Eso no necesariamente sucede, aunque ahora lo tenemos, cuando lo que tratamos de decidir es una contradicción de criterios por la forma en que se ordena proceder, no sobre un mismo punto de derecho, ha quedado muy claro con la exposición de la señora Ministra ponente, hay disposiciones expresas en la ley que rige al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de qué debe hacer una Sala cuando recibe una demanda de la cual juzga se es incompetente, y es: no admitirla; o dos, cuando ya sustanciado el procedimiento advierte su incompetencia, que le lleva a sobreseer, esto es, hay disposición expresa de qué debe hacer.

¿Cuál es la contraparte de esta circunstancia? Es la posibilidad de que esto hubiere sido del conocimiento de un juicio de amparo, ¿y qué dice la ley respecto de la incompetencia tratándose del juicio de amparo? Dice exactamente lo mismo, sólo quise traer a mención esto, porque la contrapartida de lo que aquí vemos es un juicio de amparo; normalmente lo que sucede es que esto no era combatible ante el contencioso, era del amparo; ¿y qué dice la Ley de Amparo respecto de la competencia de los jueces?, que es la contrapartida de lo que aquí estamos viendo, si el juez recibe una demanda de la que no es competente, habrá de hacer lo que la ley le ordena.

En un caso contencioso administrativo, la Sala recibe una demanda de la que no es competente, pero si es del conocimiento

del tribunal, la remitirá a la Sala que estime competente, ya por materia o por territorio o, incluso, cuantía, si es de las que resultan de la competencia originaria de la Sala Superior; esto es, si la competencia del asunto cuestionado es de una Sala Especializada, como lo podría ser competencia económica, lo remite allá, porque —precisamente— se encuentran dentro del campo del contencioso administrativo, no tiene problema; si es por territorio la remitirá y si llegaran a entenderse o no, habrá que resolver ese conflicto a través de quien lo debe resolver, un superior.

Así se dan la materia, la cuantía y el territorio; y el juez de distrito igual, recibe una demanda, y si sabe que no es competente por materia, pero es un juicio de amparo, lo remitirá al juez correspondiente; si es un juicio de amparo directo ante el colegiado correspondiente; si es un tema de territorio, materia o lo que sea, hará lo mismo, pero esos dos son hemisferios completamente separados.

¿Qué sucede cuando lo que se recibe en el contencioso administrativo pudiera ser —y no podemos ni siquiera asegurarlo, de entrada— de la competencia de un juicio de control constitucional? Estamos hablando de profundas asimetrías, que no resultan compatibles, como lo entendió el legislador al darle a cada uno de ellos legalmente el proceder de lo que tiene que hacer a partir de contestar frente a una demanda de la cual es incompetente o el dictado de una sentencia respecto de un juicio respecto del cual es incompetente.

De ahí la diferencia entre otras contradicciones de tesis, si el argumento central para definir qué se debe hacer es la violación a un derecho humano; entonces, la ley es la que está viciada, no tanto la contradicción de tesis; la contradicción de tesis tiene que decirnos qué debe hacer en términos del orden jurídico cada uno de ellos, y cada uno de ellos tiene perfectamente delimitado lo que tiene que hacer.

Si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo recibe una demanda de la que no es competente, la desechará, vendrá a la reclamación y se resolverá; si el juez de distrito recibe una demanda de la que no es competente, la mandará al juzgado que corresponda o, en todo caso, la desechará si está en los supuestos de desechamiento.

No estamos entonces en una contradicción de tesis respecto de lo que legalmente se debe hacer, sino lo que creemos constitucionalmente se debe hacer, y esto es –para mí– una diferencia importante.

Ya entrando al tema de la contradicción, hablé de la asimetría. La simetría en los juicios es determinante sobre la solución, la elaboración de la demanda ante el contencioso administrativo es total y absolutamente diferente que la del fin que persigue una demanda de amparo, no son compatibles, pero los términos tampoco lo son; mientras el contencioso tiene actos que se combaten en quince días, hay otros de cuarenta y cinco; en el juicio de amparo la regla general es de quince; bajo esa perspectiva, también podríamos entender que, bajo la consideración de que es el contencioso, a los treinta y dos días

está presentada, y si hubiéremos de obligar a que se remita ante el juzgado de distrito, la demanda necesariamente llegaría extemporánea; esta es otra de las circunstancias que deben ponderarse respecto de la compatibilidad para remitir juicios, y en esto, recurro a un ejemplo: si la consignación hecha o la presentación de la carpeta, ante un juez de control le refleja al juez de control que lo que ahí se persigue no es un delito, sino un tema de carácter estrictamente civil, desecha la solicitud, no lo manda a un juez civil; y cuando el juez civil advierte que en la demanda de carácter civil se plantea la comisión de un delito, no lo manda a un juez penal, cada uno de ellos tiene procedimientos distintos, para lo cual no puede darse esta conexión para que lo mande a quien debe conocerlo, si lo que se está abriendo es una instancia completamente diferente y asimétrica de la anterior.

La asimetría, entonces, no sólo es en cuanto al término, sino formato, argumentos, contenido y hasta finalidades.

La congruencia del orden jurídico no fue desestimada por la Segunda Sala cuando alcanzó la conclusión que aquí se presenta, sabe perfectamente bien la dificultad que enfrenta un particular cuando equivocado de la vía entregó una demanda a un contencioso, que le resulta luego incompetente y las consecuencias que esto trae, desde luego que así lo es; pero qué el orden jurídico integralmente no ha tratado de dar soluciones a ello, claro que las ha dado y es lo que debemos ponderar; primero antes que nada, porque estamos frente a un asunto en donde es el contencioso administrativo el que recibe la demanda y esto ha sido frecuentemente visto por la Segunda Sala.

¿A qué me quiero referir? 1. La competencia del contencioso administrativo ha evolucionado favorablemente. Desde mil novecientos treinta y seis, que se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, hasta hoy, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la comprensión de los asuntos, su competencia es muy amplia, de manera que pudiéramos decir que casi todos los asuntos, a excepto de la constitucionalidad de leyes que provengan de actos administrativos, corresponden al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, esto ya es un principio importante para sentar una regla; el primer camino, al que se tiene que revisar, es la competencia del contencioso administrativo.

Segundo punto. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo obliga a que todo acto de la administración, entre los requisitos de validez, contenga la expresión “al particular”, de cuál es el recurso o medio de defensa al que tiene que acudir. Y hemos entendido en la Segunda Sala, si no se lo dijo y presentó amparo, el amparo debe tramitarse porque no se lo dijo. Si se lo dijo y no era de la competencia del contencioso administrativo, no obstante lo mandó para allá, el contencioso debe cumplirlo y debe atender el asunto, aunque no hubiere sido competente porque el particular entiende la idea de que si la autoridad obligada a expresarle qué tiene que hacer, lo cumplió, hoy el sistema no puede decirle que el tribunal es incompetente, y por seguir la directriz de la autoridad, se haya equivocado; por ello se han dado criterios paralelos para mitigar esta circunstancia.

Más aún, la propia Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece la posibilidad de recursos, y luego contra los recursos, el contencioso; esto es, una vez agotado el recurso

al cual se le debió haber informado, evidentemente se debe inmediatamente ir al contencioso administrativo, porque así se lo van a mencionar.

Por tanto, ¿qué tiene que hacer entonces un tribunal contencioso administrativo —en el caso concreto, Tribunal Federal de Justicia Administrativa— cuando recibe una demanda, de la cual no es competente, no porque él, en lo particular, no lo sea, sino porque el tribunal y el sistema no es el competente? Hacer lo que la ley le ordena, si la ley es inconstitucional, ya lo revisaremos; en lo particular, no me lo parece, pero el argumento de constitucionalidad tampoco sería el argumento suficiente para decir qué se tiene que hacer y qué tesis debe prevalecer, si el sistema, en sí, acarrea un vicio, el cual no veo realmente.

Si entonces tenemos distintos sistemas, distintas demandas, distintos poderes, me parece difícil entender que la obligación del tribunal, en cumplimiento de determinadas obligaciones, no aplicables al caso, le lleve a remitir una demanda de nulidad a un juzgado de distrito, en donde —muy probablemente— el término ya feneció.

Dice el criterio contrario que, cuando la Sala advierta que esto ha sucedido durante la tramitación del juicio habrá de detener su continuación, proponer la competencia correspondiente a quien cree que debe ser —pensemos en el juez de distrito— y, en caso de que éste la acepta, entregar el asunto y, en caso de que no, esto dirimirlo ante el tribunal correspondiente —un tribunal colegiado o esta misma Suprema Corte—.

Y concluye: una vez aceptada o decidida la competencia, sobreseer en el juicio; habrá de sobreseer en el juicio ¿y cuál es el que mandó? Si él ya mandó un juicio y este expediente es el que habrá que determinarse si es competencia de uno o de otro, pues si un Alto Tribunal ha decidido que es el juez de distrito, el expediente se va para allá, no puede sobreseer la Sala, porque el expediente completo se fue al juzgado, si esto fuera lo que tendría que hacerse –no coincido con ello–, la propia tesis dice: no tiene por qué pagar el gobernado una posible extemporaneidad sólo por la tardanza que le resultó al órgano incompetente para pronunciar su incompetencia, si consideramos que –de entrada– son cuarenta y cinco días para presentar la demanda, es muy probable que ahí ya se hayan consumido los quince días del juicio de amparo.

Pero aun no pensando en que se tardó, si bien podemos dar por anticipado que hay un rezago importante en el contencioso administrativo, pero ya no hablemos de que si se tardó, ya nada más, con la admisión de la demanda y la vista que se corre a la autoridad para que conteste, es tiempo suficiente para que el término se haya extinguido, en el caso del juicio de amparo; así es que ni siquiera tendríamos que esperar a la contingencia de que se tardara, cumpliendo la primera etapa del juicio ya no tendría oportunidad de acudir al juicio de amparo en tiempo.

Ahora, si lo que nos preocupa son actos graves que pudieran quedar sin el conocimiento jurisdiccional sólo por un tema de incompetencia, la mayoría de los casos graves, que son de la competencia del juicio de amparo no tienen término, así es que tampoco nos llevaría a un escenario en el que no habría defensa, si se tratara de aquellos casos en donde se lesionan de manera

sustantiva derechos fundamentales, no hay término de acuerdo con las directrices de la nueva Ley de Amparo.

Por tanto, lo que aquí existe es que hay procedimientos establecidos en ley que le dicen a cada tribunal qué hacer, si es el contencioso administrativo; no me preocuparía excluir de esta contradicción la presentación de la demanda, porque las razones que aquí se alcancen serán suficientes para el tema de la admisión de la demanda, porque las razones son las mismas, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa previene un procedimiento, a través del cual, la Sala Regional correspondiente debe proceder, y le dice: si eres incompetente y lo adviertes desde este momento, la desechas; en contra del desechamiento hay una reclamación, lo tiene que hacer, porque eso es lo que le ordena la ley; si esto lo tuviéramos en un amparo indirecto y estuviéramos analizando el contenido de la ley, podríamos llegar a una conclusión de inconstitucionalidad, pero por ahora no es eso, lo único que tenemos que decidir es qué criterio prevalece, y como inicié, las normas determinan qué hacer en el caso del contencioso administrativo, que recibe una demanda para lo cual es incompetente; si lo es, sólo por el orden al que pertenece, la remitirá a la sala que corresponda, si no es de la competencia del tribunal, la desechará, y si se confirma en reclamación, concluirá el juicio; si la admitió y posteriormente advierte su incompetencia, sobreseerá, contra ello habrá los medios de defensa respectivo, y si los pierde se habrá confirmado que no era esa la línea; pero no puede mandarla a que se tramite mediante un juicio completamente diferente, como lo es el juicio de amparo, pues esta circunstancia no está ordenada en la ley, ni es compatible una con otra.

Concluyo: la contrapartida, el otro juicio, el juicio de amparo, también tiene las reglas específicas de lo que los jueces de distrito o los tribunales colegiados tienen que hacer frente a la incompetencia, si es propia del Poder Judicial y conocimiento del control jurisdiccional que da la protección a los gobernados, la conducirá a quien corresponde pero, si no es de ámbito específico, no ordenará que conozca un contencioso administrativo la demanda que no es originalmente de él.

Por tales razones, estoy de acuerdo que tal cual lo establece la propia tesis que aquí se propone, este es el camino que se debe seguir, y todo el orden visto integralmente, ha reducido severamente los casos en donde una equivocación traiga consecuencias severas para los gobernados; por eso, estoy de acuerdo con el proyecto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro ¿Alguien más, señores Ministros? ¿No hay observaciones? Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor presidente, muy brevemente. De conformidad con los precedentes que hemos votado en la Primera Sala, estoy en contra de este criterio, ya se decía aquí que lo que estamos interpretando no es lo que dice la ley, sino lo que dice la Constitución, y de ser así, este precepto, con la interpretación que se propone, sería inconstitucional por violar el artículo 17 y también por ser inconvencional y violar el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; simple y

sencillamente, la competencia no siempre es clara, no sólo eso, hay ocasiones —y ya ha pasado recientemente— en que la propia —incluso— Segunda Sala ha cambiado las reglas de competencia; por ejemplo, en la Comisión Federal de Electricidad, y el criterio que aquí se propone es dejar en absoluta indefensión a los particulares.

Me parece que, cuando estamos en presencia de este tipo de normas, tenemos que interpretarlas acorde a lo más favorable a la persona como nos lo exige el artículo 1º constitucional; no comparto ni puedo aceptar que el artículo 17 se cumpla simplemente cuando las leyes pongan condiciones y términos, las que las leyes quieran. Estas condiciones y términos tienen que ser razonables, tienen que ser acordes al principio *pro actione* y al principio *pro personae*.

Ya hay una regla doctrinal en la teoría general del derecho procesal, que establece —precisamente— que, cuando un tribunal es incompetente debe remitirlo al competente y ya se verá en ese momento qué hace el tribunal que es competente, pero decir simplemente: se va a sobreseer, me parece que es dejar en indefensión al particular.

Si supiéramos con claridad, sin asomo de duda y sin debates en tribunales, incluso, en este Tribunal Pleno, cuál es exactamente la competencia que le toca a la materia contencioso-administrativo, pues quizá el problema sería menor, pero cuando no es así, cuando estamos en múltiples casos de la competencia de este tribunal contencioso, que es opinable y dudosa, que da lugar a tesis y a contratesis, a jurisprudencias y contrajurisprudencias; me

parece profundamente injusto para los particulares, que ante esta incertidumbre, la consecuencia sea que se sobresea en el juicio.

La ley no dice que lo remita; no, por eso la Primera Sala dice: una interpretación conforme es que lo tiene que remitir al tribunal competente, y si este artículo no diera para una interpretación conforme, sería inconstitucional. Me parece que la idea de la Primera Sala es que no es aceptable una interpretación a partir de la cual se privilegie el ejercicio del poder y se limite el ejercicio de defensa.

Creo que la interpretación sana, de acuerdo al artículo 1º constitucional, es expandir la interpretación de los derechos y limitar aquellas normas que lo que tratan es, mediante tecnicismos, dificultar el derecho de defensa de los particulares frente a actos de la administración pública, que consideran que le son perjudiciales.

Por ello, la Primera Sala con un criterio *pro personae*, acorde a como lo ordena y mandata el artículo 1º constitucional, estableció esta situación, en el sentido de que se tiene que declarar incompetente y remitir al tribunal que considera que es competente; esto es lo que se hace usualmente en temas de competencia; y nos queda claro que la ley no lo dice, pero —reitero— aquí se dijo: no venimos a ver la ley, sino lo que hace importante esta contradicción es que es constitucional, y si es constitucional, entonces, lo que la Primera Sala dijo: este artículo, la única forma de salvarse de su inconstitucionalidad es interpretarlo conforme a que se tiene que remitir al tribunal que se considera competente.

Me parece que este criterio que hoy se nos propone, va a dejar en indefensión a un número indeterminado de particulares, porque —reitero— no es autoevidente ni siquiera clara la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para todos los casos en que la ley orgánica le otorga atribuciones.

Si el juez de amparo, cuando le llegue el asunto va a decidir si la demanda de amparo estuvo en tiempo o no, ese es otro problema; me parece que lo que tendría que hacer el tribunal de amparo es prevenir al quejoso para que aclare su demanda, a efecto de aquellos aspectos que la demanda de amparo indirecto no tiene o de amparo directo —dependiendo del caso—, pero ese es otro tema, ese no es el tema de contradicción. Tampoco me parece que podamos cerrar acceso a la justicia con el argumento de ¿qué va a hacer el tribunal con su expediente? ¿Lo va a poner en la reserva?, ¿lo va a poner en un cajón?, ¿lo va a poner en otro? Creo que ese no es el tema, creo que el tema es: cuáles son las consecuencias que interpretemos que, a partir de esta jurisprudencia que se nos propone, una vez que el particular se equivoca de vía o no, le toca un criterio del tribunal que puede ser —incluso— equivocado, sobresee, y entonces, ya se quedó fuera de todos los plazos para poder impugnar a través del juicio de amparo.

Creo que este criterio que se defendió con vehemencia, —y lo estoy criticando con la misma vehemencia que fue criticado el criterio de la Primera Sala—, me parece que constitucionalmente es —al menos— muy problemático. reitero, la ley dice eso, es el tema, no es lo que dice la ley, sino cómo se debe interpretar esta

ley a la luz del artículo 1° constitucional, del artículo 17 constitucional y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De tal suerte que reiteraré mi voto, con el criterio que voté en los dos precedentes de la Primera Sala: uno, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, y otro, bajo la ponencia del Ministro Pardo Rebolledo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, me apartaría de las consideraciones del mismo, y estoy de acuerdo por una razón.

En principio, —para mí— la competencia como un presupuesto para garantizar el derecho de acceso a la justicia exige que los parámetros o elementos que al efecto se establezcan para configurarla, deben plantearse en términos claros, congruentes y accesibles para el gobernado, a efecto de que éste tenga la posibilidad real de poder determinar con una razonable claridad el órgano ante el cual debe acudir a defender sus derechos.

Una vez cumplidas estas obligaciones por parte del Estado; que sea clara, precisa, razonablemente clara la procedencia de las vías, de los medios, de las competencias de los órganos jurisdiccionales; a efecto de garantizar y tutelar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la justicia, la exigencia para el gobernado de presentar su demanda, recurso o medio de defensa ante la

autoridad competente; a mi juicio, constituye una carga procesal mínima que debe satisfacer a efecto de poder acceder a las instancias jurisdiccionales a reclamar la violación a sus derechos.

El criterio que estoy exponiendo y, por eso, me aparté del criterio de la Primera Sala es —incluso— acorde con lo que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el “Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú”; la Corte dijo que por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia pero, sobre todo, —y para mí esto es muy importante— para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole; de tal manera que, si bien estos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundamentalmente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, no cabría a considerar que siempre, y en todo caso, los órganos y tribunales internos deben resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado.

Efectivamente, como lo señaló el Ministro que me antecedió, no se trata aquí de ver qué dice la ley; el problema que se suscitó en la contradicción de tesis era: analizada la ley, un tribunal colegiado dijo —en el fondo, antes de que llegara a la Primera y Segunda Salas— que era inconvencional el artículo 8 porque restringía el derecho de acceso a la justicia; otro tribunal dijo que no. ¿Qué dijo la Primera Sala? No restringe el derecho de acceso a la justicia si

hacemos una interpretación conforme, y esa interpretación conforme implica que, una vez que la Sala Regional correspondiente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, advierte que se da una causa de incompetencia; entonces, debe remitirla al tribunal que considera competente.

En cambio, la Segunda Sala dijo que —y así está explicado en la contradicción— el hecho de que se establezcan estos requisitos de procedibilidad para la admisión de los recursos, y que están en relación —sobre todo— a la procedencia de la vía, —que es el tema que estábamos viendo— la Corte Interamericana ha sostenido que eso es plenamente aceptable, correcto y funcional, por razones de seguridad jurídica, no por formulismos, no por tecnicismos; lo que se debía de analizar, en ese sentido, es si la ley es clara, es razonable, para que el gobernado afectado esté en posibilidad de entender esa ley y acudir a la instancia correspondiente. Eso es lo que tenemos que verificar, no por el simple hecho de que se establezca un requisito de procedibilidad, porque no procede la vía va a ser inconvencional o inconstitucional el precepto; tenemos que analizar si los recursos que se establecen o las vías para la procedibilidad son claras para el gobernado; si los supuestos son claros de la procedencia de la vía; para eso, tendríamos que analizar cada uno de los supuestos de procedencia del juicio contencioso administrativo; o bien, en el caso concreto, decir: este supuesto que se está impugnando no es claro y, por lo tanto, afecta al particular; no podemos hacer un criterio general partiendo de que los supuestos que están en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y en la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa; como no son claros, como el gobernado no los entiende y no son razonables;

entonces, en todos los casos, cuando se presente una demanda, que no corresponda a la vía, el tribunal tiene que suspender y enviar.

El análisis que —a mi juicio— se debe hacer, debe corresponder al caso concreto, en función de los parámetros que se establecen para garantizar el acceso efectivo a la justicia, no partir nada más de que como te equivocaste de vía, y para no afectar tu derecho de acceso, entonces, te encauzo la vía, no; si la ley es clara y el particular se equivoca, se analiza si es una carga razonable mínima y, sobre eso vemos; lo mismo ocurre en el juicio de amparo, exactamente lo mismo.

Tampoco considero que se quede en estado de indefensión el particular, porque en el caso concreto, que la Sala Regional correspondiente o Sala Superior sobresea, el particular tiene a su alcance el amparo directo ante el tribunal colegiado; el tribunal colegiado analizará si se equivocó, si procedía porque era la vía adecuada por estar dentro de los supuestos de la ley orgánica que establece expresamente cuáles son los actos que se tienen que reclamar ante ese tribunal y, si hay duda, pues se favorecerá el acceso a la justicia, o si se equivocó el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pero no nos va a llevar a encauzarle la vía.

Por eso, aunque me aparto de las consideraciones del proyecto, porque —para mí— lo que tenemos que analizar en función de las dos contradicciones, son las razones que dieron tanto la Primera como la Segunda Salas para sostener qué interpretación se le iba a dar al artículo 8 de la ley correspondiente; no tanto lo que dice la ley, no tanto cuestiones de competencia o procedencia, sino

cuáles son las razones por las que ambas Salas llegaron a criterios diferentes, que —a mi juicio— están bien explicadas en la Primera Sala y también bien explicadas en la contradicción de la Segunda Sala, que se van directamente al derecho de acceso a la justicia, nada más que lo ven con dos enfoques diferentes.

Por último, aun considerando —pero esto es un poco más técnico— por qué no puedo coincidir en que lo manda el competente y *a posteriori*, por dos razones: estamos garantizando derecho de acceso a la justicia a los gobernados; para mí, el acceso a la justicia es en función de que los gobernados entiendan las leyes, que sepan qué deben hacer y no quedar en estado de indefensión por inseguridad jurídica.

¿Qué se propone en la Segunda Sala? Que tiene que ser *a posteriori*, dos cosas. Primero: si el tribunal no acepta la competencia que mandamos, no se dijo nada, entonces, queda en estado de inseguridad el particular; sólo se dijo que si no aceptaba, hasta entonces y *a posteriori* se podría sobreseer el juicio, tampoco estoy de acuerdo, porque si soy autoridad incompetente porque otra autoridad me aceptó y va a conocer el juicio, entonces, yo, autoridad, que soy incompetente, que ya no puedo ni seguir conociendo del juicio, lógicamente no puedo sobreseer un juicio, del cual ni siquiera soy competente; entonces, tampoco compartí el alcance que se le dio, remite y *a posteriori*, entonces, sobresee el juicio cuando el otro tribunal te acepte la demanda; no, porque no puedes sobreseer porque es incompetente, ya le aceptaron la competencia.

Entonces, apartándome de las consideraciones del proyecto, porque —a mi juicio y respetuosamente— creo que se debe enfocar de forma diferente la contradicción, en función de las razones de las dos Salas, pero estoy con el sentido del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. No me había tocado pronunciarme en este punto porque, cuando la Segunda Sala emitió ese criterio todavía no llegaba a este Alto Tribunal; por lo tanto, procederé a pronunciarme.

Primero, no creo que en automático exista una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o a la Constitución, de prevalecer el criterio propuesto en el proyecto.

Estoy de acuerdo y conozco el principio pro persona, la aplicación y la obligación que tenemos de hacerlo por el artículo 1º; pero también y aquí —de alguna manera— ha quedado claro, que muchas veces en estos conflictos son dos partes, y lo que nosotros, aplicando el principio pro persona en favor, —en este caso— de quien interpuso la demanda de manera equivocada, un criterio de estos, lógicamente, puede repercutir en la otra parte que, por seguridad jurídica, una vez que sabe que si no hay, se presenta al tribunal competente o se desecha la demanda, o hay un sobreseimiento, y se va a llevar la sorpresa que, —y lo digo con conocimiento de causa— fui Magistrado del Tribunal Federal de

Justicia Administrativa, y vi casos donde años después, con criterios –y lo digo con el mayor respeto– como el de esta obligación de remitirse pretendían resucitar conflictos civiles de diez o quince años de antigüedad; claro, dice: es que el justiciable es correcto, y no es obligación como juzgadores hacer ese análisis; pero hay otra parte que, en principio, ya tiene certeza jurídica de que obtuvo una resolución favorable o que va favorable su procedimiento porque su contraparte presentó un juicio ante un órgano jurisdiccional; entonces, por eso, no es lineal, esto no es binario; es decir, si prevalece un criterio o el otro se viola en automático la Constitución o la Convención; también –voy a decir una cosa, para mí– no es tan secundario, habiendo sido magistrado, el decir: luego vemos qué pasa con tu expediente.

En un criterio donde me dice, y ahorita voy a tratar de explicar las consecuencias de eso, pues el expediente está ahí, abierto, totalmente contrario a lo que me obliga mi ley procesal, mi ley adjetiva, –como magistrado–, esto tampoco –con todo respeto– abona a la seguridad jurídica ni a la pulcritud del procedimiento contencioso administrativo, en este caso; por lo tanto, me preocupa transformar, y –para mí– es una transformación de la figura de improcedencia de vía, en un conflicto competencial.

El Ministro Pérez Dayán nos explicó con mucha claridad, –y es cierto– dentro de los órganos del Poder Judicial hay mucha claridad al respecto; un tribunal que dice: no soy competente, lo remite al que lo considera competente, el otro no acepta y ahí estará el colegiado o la Corte; o el colegiado, si son juzgados de distrito, con competencia expresa para resolver ese conflicto competencial y ver a quién le corresponde.

En el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, —lógicamente— no es parte del Poder Judicial, también resolvía conflictos competenciales internos de Tribunal Federal de Justicia Administrativa entre una sala regional, por materia o por territorio, no por materia porque también hay salas especializadas hoy en día en el tribunal; pero me pregunto, para resolver esos conflictos, el magistrado del contencioso administrativo hace un estudio profundo para fundar y motivar su sentencia en cuanto a cuál es la competencia del tribunal, cuál es la competencia de la sala especializada, cuáles son las leyes administrativas aplicables, —o pretendidamente aplicables en el caso concreto— la Ley de lo Contencioso Administrativo, la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y emite una resolución que debe ser fundada y motivada.

Ahora, además, se le va a exigir que tiene que hacer el estudio competencial para ver cuál tribunal, primero, federal o local, y analizar la competencia de los distintos tribunales para, además, remitir, y con el riesgo —lógicamente— de que se equivoque; y entonces, manda al justiciable a un tribunal que tampoco es el competente, porque el magistrado de lo contencioso dijo: bueno, ya estudié, conforme a mi competencia expresa me debo de pronunciar si soy competente o no; ahora, voy a analizar quién es el competente: local, federal, y federal qué competencia es; si no soy yo, entonces va a ser el juez de distrito ordinario, administrativo o, en fin, civil, etcétera. Insisto, con el consiguiente —además— riesgo de equivocarse, y mientras mantiene su expediente abierto.

Por lo tanto, me voy a pronunciar en favor del proyecto, creo que es conforme al artículo 17 constitucional y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o no es violatorio el que se tome esta posición, cuando hay una improcedencia de vía, lo que tiene que hacer –y esto es muy claro– el contencioso administrativo es: o desecha, si es en la admisión de demanda o es sobreseimiento, cuando se percata de que no es competente; desde luego, –como ya se dijo aquí– tendrá los medios de defensa el justiciable para recurrir y para impugnar esa decisión, donde el magistrado del contencioso se declara incompetente. Por estas razones, estaré con el proyecto en su sentido original. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Quisiera –de manera breve– motivar mi voto, que será igual que como lo hice cuando el asunto o el tema se analizó en la Primera Sala.

El proyecto que ahora tenemos a nuestra consideración y la propuesta, me parece técnicamente impecable porque se ajusta al texto expreso de la ley; o sea, es correcto lo que se señala, fundado en la ley, el artículo 8° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, establece como una causal de improcedencia: “II. Que no le competa conocer a dicho Tribunal” de ese asunto. El siguiente, el artículo 9° señala que cuando haya una causa de improcedencia debe sobreseerse en el juicio respectivo y se acabó.

En ese aspecto, entiendo que es correcta la conclusión, es técnica, está fundada, en ese aspecto no hay ninguna observación que hacer.

¿Qué es lo que en la Primera Sala nos movió a tratar de establecer una interpretación más favorable al justiciable? Ahí sí, tal vez tengan mucho que ver las circunstancias particulares de cada caso. En el primer caso que tuvimos a nuestra consideración, la demanda de la persona que la promovió, había sido admitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; es decir, el tribunal en una primera revisión estimó que era competente para conocer de esa demanda, tan es así que la admitió a trámite; con posterioridad, vino un recurso de reclamación en contra del auto admisorio en donde se determinó revocar ese auto admisorio y desecharlo, porque el tribunal no era competente para conocerlo.

El análisis de la Primera Sala se centró, desde de la perspectiva —exclusivamente— de la competencia, no de la improcedencia de la vía. El artículo 8º, en su fracción II, habla de que no le compete conocer y, en ese caso, primero está el análisis inicial de la competencia, luego la vinculación con la vía que se eligió para hacer valer el juicio.

Entonces, ¿qué pasaba en el caso? El asunto se había admitido originalmente, hubo un recurso, se revocó esa admisión, finalmente determinaron desecharlo, bueno no desecharlo, sino sobreseer porque no era competente el tribunal. En contra de eso, se hizo valer un juicio de amparo, en donde el juzgador de amparo determinó que había que hacer una interpretación que —de alguna manera— favoreciera a ese justiciable, porque ese justiciable —evidentemente— estaba fuera de cualquier plazo para hacerlo valer

ante otra autoridad que se estimara competente; entonces, se queda absolutamente sin posibilidad de hacerlo; como aquí se dice: bueno, es que cometió un error, presentó una demanda ante un tribunal que no era el competente. Correcto, muy bien, pero aquí el tema es que se había estimado competente ese tribunal, le dictó un auto admisorio, después, cuando está fuera de cualquier plazo, le dicen: no era procedente tu demanda.

En el otro caso, no tengo la certeza de que se hubiera admitido inicialmente la demanda, pero lo cierto es que la demanda se presenta en octubre de dos mil catorce y el auto del sobreseimiento viene hasta enero de dos mil quince; o sea, el efecto es exactamente el mismo, ya no tendrá posibilidad de hacerlo valer ante la autoridad competente. ¿Qué se determinó? Pues hacer una interpretación —en este caso— favorable a quien insta a ese órgano de justicia, para decirle: pues mira, por lo menos, Tribunal de lo Contencioso Administrativo o Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuando te declares incompetente, remítelo al tribunal que estimas que es competente. ¿Qué posibilidades hay ahí?, hay la posibilidad de que, cuando esa remisión le llegue al que se estima competente, diga: pues efectivamente, tengo competencia para conocer de esto, y tengo por buena la fecha de presentación ante el órgano que —finalmente— se declaró incompetente o, si dice: ¿sabes qué? tampoco soy competente para conocer de esto, pues entonces, está la opción de promover un conflicto competencial porque hay dos órganos que están negando su competencia para conocer de un juicio respectivo.

Esa es la visión que se tuvo aquí; es decir, no cerrarle completamente las puertas, el aspecto de la indefensión y de la

afectación al artículo 17 y a la Convención se vio desde esta perspectiva, no desde cualquier otra.

Siento que no se rompe el orden ni la igualdad entre las partes con la determinación de decirle al órgano que estima su incompetencia: pues remítelo al que estimas competente.

Decía hace un momento el Ministro Laynez: es que a veces es muy complicado porque no sabemos si es federal o local; o si es una materia o si es otra: o si es una competencia o es otra; pues la misma dificultad que va a tener ese tribunal, la va a tener el justiciable para —al final de cuentas— adivinar a qué órgano debe asistir a presentar su demanda.

Estas son las razones, no es la intención romper con el orden constitucional y generar una interpretación verdaderamente descabellada, porque está clarísimo que la ley dice que no se tiene que remitir al que estima competente, lo sabemos y partimos de esa base; estimamos dar una salida; y la salida simplemente fue, —y no creo que genere mayor problema, en fin; en cuanto a trámite, tal vez sí, como se decía: ¿qué va a pasar mientras se decide el tema de la competencia? Estoy de acuerdo que hay un problema administrativo ahí, que habría que resolver, pero aquí el punto fue: pues mándalo al órgano que estimes competente y ver qué pasa. No dejes al particular sin ninguna opción; claro, se va a poder ir al amparo pero, si no es competente, pues ya no fue competente; vamos a suponer que en el amparo se dijera: no es competente este tribunal, y el particular se va a quedar en las mismas; es decir, ¿ante quién tendría que haber ido para que conociera de mi demanda, que inicialmente había sido admitida en

este tribunal? Y —obviamente— ya no tengo plazo, no estoy en oportunidad de hacerlo valer.

Esas son —digamos— algunas de las razones que se tomaron en consideración; no queremos generar ningún rompimiento en el orden constitucional, legal ni procesal; lo que simplemente dijimos: como se hace en algunas otras materias, donde en los códigos —expresamente— se establece que el órgano que se declara incompetente tiene que remitirlo al que estima que es competente. Son normas procesales que en unos códigos los recogen y otros no.

Estimamos que no sería descabellado pensar que, en este caso, se aplicara esa misma norma en aras de que ese justiciable —finalmente— tuviera la opción de que se conociera de la demanda que está planteando.

Por esos motivos, estoy con el criterio de la Primera Sala y, desde luego, en contra de la propuesta del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más, señores Ministros?

Estoy a favor del proyecto. Creo que la intención es muy buena, pero se trata de una cuestión en la que no necesariamente el declarar que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa no tiene competencia y, por lo tanto, sobreseer, es en beneficio siempre del justiciable.

Hay circunstancias en las que el justiciable está convencido de que la vía y el tribunal competente es en el que promovió; por lo tanto, podría promover un juicio de amparo para insistir en ese tema.

Podría —inclusive— complicársele más la circunstancia procesal al justiciable enviándolo a un tribunal que se supone dice, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es el que considera competente, cuando no necesariamente será el que sea el verdaderamente competente y, entonces, iniciar todo un trabajo de resolución de competencias a ver a quién le corresponde esta cuestión; cuando el otro camino sería el promover un juicio de amparo, insistir en la competencia del tribunal y —probablemente— ganar esta cuestión. Hay una variedad de argumentos que pueden aducirse y no necesariamente son a favor del justiciable el meterlo en un camino de competencias y de inhibitorias o declinatorias para que veamos al final quién es el competente.

Por otro lado, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa va a decir: este tribunal es el competente, y a lo mejor —como ustedes dicen— puede ser y puede no ser; y, entonces, generar toda esa complejidad. También se presupone, en este criterio, que el tribunal va a aceptar la fecha en que se presentó ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; no hay ninguna regla, estaríamos estableciendo aquí una norma jurídica que no existe, para obligar al tribunal, al que se le fijó la competencia por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como una obligación de reconocer la fecha de presentación, que tampoco necesariamente habría que considerarlo como inevitable o como obligatoria para el tribunal, al que se le estableció la competencia.

Creo que la obligación del tribunal es: decidir cuáles asuntos le compete resolver y cuáles no, y decir: si este asunto no me corresponde, sobreseo, y se acabó el asunto porque ese es un problema que tendrá que solucionar el propio justiciable conforme a las normas que están en la ley, porque si en la ley misma se establece esto, existe este principio de que la ignorancia de la ley no exime su cumplimiento; creo que lo que se tiene que hacer es no complicarle la vida al justiciable, mandándolo a competencias en las que supone el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que es competente, sino es estrictamente determinar cuál es la competencia de él, lo que puede y lo que no puede hacer.

Finalmente, no necesariamente —para mí— será siempre en beneficio del justiciable y, por lo tanto, creo que la resolución o la propuesta que hace la Segunda Sala y ahora la Ministra Luna en esta contradicción de tesis es la correcta. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Ministro Presidente. De manera muy breve, porque el planteamiento que ha hecho la ponente y después otros compañeros ha sido muy amplio, y como dice el Ministro Zaldívar muy vehemente; en efecto, comparto lo que usted acaba de señalar, y me parece que, aunque es cierto que es discutible, claro que no hay punto de contradicción en el desechamiento inicial, me parece que están íntimamente ligados —como dice la Ministra Luna—, son esencialmente la misma cosa y, en ese sentido, me decanto por pronunciarme por el proyecto original, como lo hizo el Ministro Laynez. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Muy breve, creo que es importante para concretar mi exposición referirme a dos circunstancias muy relevantes que aquí se expresaron; una de ellas, la señora Ministra Piña Hernández habló de la posibilidad de defenderse contra la decisión de, en el caso concreto, canalizamos un sobreseimiento por incompetencia y, en el caso, —que también estaría incluido— el del desechamiento; para ello, en el amparo directo —como bien lo dijo— habrán de ponderarse las razones por las que se llegó a ese tribunal; si la ley no fue clara o, si en el caso, como ya lo hizo la Segunda Sala, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la autoridad debe decirle a dónde tiene que ir a combatir, y si le dijo que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa fue y les dijeron que no era competente, la resolución de la Sala, en ese caso fue: si la autoridad te indicó que ahí, el tribunal te resuelve, porque ahí te mandaron.

Estos son los temas que ponderan en el amparo directo, el órgano de control constitucional y revisa —como bien lo dijo ella—, si la ley es poco clara, hay una inseguridad, y obligaré a que te resuelvan, como tú lo supusiste, en la medida en que la ley te orientó a ello, o la autoridad te mandó para allá.

Y la otra, también una reflexión importante hecha por el señor Ministro Zaldívar, muy destacable; se refirió a posibles cambios de criterio, hoy tenemos la certeza de que la jurisprudencia no es retroactiva, y cualquier cambio de criterio no aplica para que,

cuando alguien sabía que la vía era esa, porque la jurisprudencia así lo había ordenado y la capitalizó, si hoy cambió el criterio, no se le podría aplicar retroactivamente, y ese es un caso que hemos tenido bastante, más que frecuente, y hemos dicho todos los que promovieron al tenor de la jurisprudencia que determinaba este camino, deben mantenerse ahí, pues se hicieron, siguiendo –precisamente– los lineamientos de la jurisprudencia, si les aplicaran la nueva, sería retroactiva; y hoy, esta disposición de la Ley de Amparo beneficia ello, hay todo un ánimo, de que en ningún caso, genere indefensión. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente, seré muy breve. Comparto los argumentos expresados por el Ministro Zaldívar, el Ministro Pardo, reflejan el pensamiento de la Primera Sala cuando abordamos estos temas; fui el ponente en el primer asunto de la Primera Sala, y comparto que –efectivamente– podría, el hecho de que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo remita a un tribunal distinto, por competencia, podría generar toda una serie de problema que le complicara la vida al justiciable, en aras de estudiar el fondo del asunto.

Me queda claro, un sobreseimiento sería mucho más sencillo y resolvería el problema de una manera mucho más expedita; sin embargo, me parece que se quedaría el justiciable sin la posibilidad de que se conozca el fondo del asunto, y se estudie el

fondo del caso; por eso, tiendo a pensar que siempre debemos estar o permitir, o buscar la manera cómo se resuelva el fondo y no acabe en un sobreseimiento.

Entiendo las particularidades de esta caso, son muy *sui generis* y quizá no pudieran dar a una regla general; por eso, la insistencia cuando se fijó la litis, de no hablar del desechamiento, sino hablar del sobreseimiento; es decir, ya se había admitido la demanda al justiciable, ya se le había dicho: este es el tribunal competente, y meses después, usted perdone, no somos competentes; de manera muy sencilla le vamos a dar su seguridad jurídica, le vamos a sobreseer el asunto, y nunca más vamos a estudiar el fondo del asunto porque ¿qué cree?, a pesar de ser incompetente, ya paso el plazo para hacer cualquier otra cosa en su asunto. Solución sencilla, sí; pero me parece que no es una interpretación que lleve a un acceso de justicia, conforme lo mandata el artículo 17 de la Constitución. Por eso, confirmo mi convicción desde que se presentó el asunto en la Primera Sala, originalmente, en dos mil catorce, –me parece–. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Gutiérrez. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Creo que ya intervinieron todos los señores Ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Señor Ministro Presidente, señora Ministra, señores Ministros, sostendré el proyecto como originalmente fue planteado.

Quiero mencionar, no se trata –de ninguna manera– de cerrar el acceso a la justicia, no es esa la idea, para eso están las reglas de procedencia establecidas en la ley respectiva; y aquí, lo único que se determina es, dentro de los casos que se establecen para la procedencia del juicio, ese no está, y creo que no implica más que leer el artículo para saber si está o no, ¿o será mucho problema? No está y, eso es lo único que le está diciendo, y lo que se determina con esto es –en un momento dado– que la improcedencia de la vía ¿que acarrea qué?, el sobreseimiento en el juicio, que no un conflicto competencial, y eso es lo que –en un momento dado– el proyecto trató de demostrar.

A lo mejor, cuando expreso las cosas, mis entonaciones de voz denotan vehemencia, pero no, simplemente es convencimiento del criterio, porque –en mi opinión– estamos cambiando una figura, no por tecnicismos, estamos cambiando una figura jurídica a una situación que ofrece muchos más problemas.

Decía ahorita el Ministro Alfredo Gutiérrez: es que se admitió la demanda –y lo decía también el Ministro Pardo– y después de un tiempo: perdón, nos equivocamos, le voy a desechar; no fue así; se admitió la demanda, hubo un recurso de reclamación de la contraparte y se revocó el acuerdo admisorio; entonces, no es así: como perdone usted, nos equivocamos; hubo un recurso que revocó la admisión de la demanda pero, aunque no lo hubiera habido, de todas maneras, las causas de improcedencia son de

orden público, son de estudio preferente y, además, de aplicación estricta. ¿Entonces, qué tiene que hacer el tribunal? Aplicarlas cuando es necesario hacerlo, ¿y qué trae como consecuencia? En este caso, el sobreseimiento en el juicio.

Si se admitió la demanda, esto quiere decir que ya le generó un derecho para que se estudie el juicio; perdón, la jurisprudencia ha sido muy explícita en este sentido, al decir: los autos admisorios no causan estado, ¿y por qué no causan estado,? porque en el momento en que se presenta la demanda, la revisión es muy rápida, muy práctica para, en todo caso, si en ese momento no se advirtió una causa de improcedencia, pues se admite a trámite; no solamente en la sentencia, incluso, en la sentencia de segunda instancia puede llegar a encontrarse una causa de improcedencia de la que no se había platicado durante el juicio, y si en ese momento se determina que esta causa de improcedencia es aplicable, se sobresee en el juicio, y el juicio se tramitó completito, y hasta ese momento se sobreseyó, y eso no quiere decir: nos equivocamos, no; pues simple y sencillamente hay causas de improcedencia que son notorias y evidentes, y que se puede desechar la demanda, de entrada; y esto permite al tribunal que se declare, en ese momento, que no debe conocer del juicio; pero hay causas que ameritan, –de alguna manera– durante la tramitación del juicio, algún material probatorio, o alguna de las partes lo aduce, lo hace valer y lo prueba; entonces, hasta la sentencia es cuando se analiza, o bien, el tribunal de alzada las logra advertir y, en ese momento, se dicta la sentencia correspondiente en el sentido de sobreseer; entonces, no quiere decir que porque se admita la demanda ya no se pueda sobreseer; o sea, no puede volverse procedente un juicio que, en el

momento, en que se analiza, se advierte que no lo es, y esto no implica cerrar la puerta a la administración de justicia ni al acceso a la justicia; simplemente existen reglas del juego —como lo dijo la Ministra Piña y muchos de los Ministros que están a favor—, lo importante es que en los procedimientos jurisdiccionales existan reglas, y que estas reglas se apliquen porque nos dan seguridad jurídica, eso es lo más importante, que tengamos la certeza jurídica para hacerlo.

Ahora, imponerle al tribunal la carga, además le dices a dónde debe de ir, pues si no es el abogado; el tribunal simple y sencillamente está resolviendo lo que se le está presentando a él, pero no tiene que decir: pero debiste haber ido a tal lado o te voy asesorar cómo debiste hacerlo, no; simplemente no es materia de mi competencia porque no está dentro de los artículos que establecen mi atribución y, con eso, cumple con su función, única y exclusivamente. Las razones por las que el proyecto se elaboró de esta manera, fue simple y sencillamente porque me parece que la interpretación que se estaba dando en una y otra Salas, —de alguna forma— con la conclusión de la Segunda Sala se dice: tienes que aplicar el artículo como está porque, si no, lo estás convirtiendo en un problema de competencia; y con la interpretación que daba la Primera Sala, pues se estaba convirtiendo un problema de procedencia en un problema de competencia, que creo esto es lo que trastoca las reglas procesales; y de ninguna manera, por tecnicismos ni por ganas de fastidiar a las personas, no; en aras siempre de seguir un procedimiento con reglas claras, precisas, que nos den eso, seguridad jurídica.

Entiendo, también lo aprecio y lo valoro que el criterio —como bien lo dijo el Ministro Pardo— de la Primera Sala, pues tendía a querer abrir más las puertas de la procedencia, eso lo reconozco y entiendo que es muy loable; lo único es que en el análisis que realizamos, no solamente por las cuestiones técnicas que hemos mencionado, sino porque también, una vez analizadas, creo que obstaculizan más, que dar la posibilidad de una solución, pero —desde luego— respetando profundamente el criterio de la Primera Sala, y —desde luego— sosteniendo, no con vehemencia, sino, con mucha convicción el criterio que sostengo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Procedemos a tomar la votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra, anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Estoy con el sentido, contra consideraciones, y haría un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Con el proyecto original.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos a favor de la propuesta del proyecto; la señora Ministra Piña Hernández vota en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente; con voto en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de la Larrea, quien anuncia voto particular, y Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señor Ministro Gutiérrez, por favor.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Solamente para solicitarle al Ministro Zaldívar, si me permite unirme a su voto particular.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Muy honrado, claro que sí. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tome nota la Secretaría, por favor.

CON ESTA VOTACIÓN QUEDA, ENTONCES, RESUELTA LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 389/2016.

Continuamos, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 5/2017.
SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA Y LA
SEGUNDA SALAS DE ESTE ALTO
TRIBUNAL.**

Bajo la ponencia de la señora Ministra Luna Ramos y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. SÍ EXISTE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS A QUE ESTE EXPEDIENTE SE REFIERE.

SEGUNDO. SE DECLARA SIN MATERIA LA PRESENTE CONTRADICCIÓN DE TESIS.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sólo pongo a su consideración los considerandos relativos a la competencia, a la legitimación y a la narrativa de los criterios contendientes en esta contradicción. Están a su consideración. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS.

Y la propuesta de la señora Ministra es en el sentido de declararlos sin materia, en atención al precedente que acaba de

resolverse. ¿Están ustedes de acuerdo? ¿En votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

QUEDA, ENTONCES, CON ESTO, RESUELTA LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 5/2017.

Tenemos todavía otro asunto en la lista de hoy pero, en atención al tiempo, ya no alcanzará –desde luego– para que intervengan y hagan sus consideraciones todos los señores Ministros. Voy a levantar la sesión; los convoco, señoras y señores Ministros, a la sesión pública ordinaria, el lunes próximo, en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:40 HORAS)