

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 21 DE ABRIL DE 2016

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
1100/2015	<p>AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN PROMOVIDO EN CONTRA DE LA SENTENCIA DICTADA EL 3 DE JUNIO DE 2014 POR LA SEGUNDA SALA REGIONAL DEL NORESTE DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, EN EL JUICIO DE NULIDAD 6527/12-06-02-3.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA)</p>	3 A 27 RETIRADO
4245/2014	<p>AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN PROMOVIDO EN CONTRA DE LA SENTENCIA DICTADA EL 2 DE ABRIL DE 2014, POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, EN EL RECURSO DE APELACIÓN 4663/2013 INTERPUESTO EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE 3 DE ABRIL DE 2013, DE LA TERCERA SALA ORDINARIA DE DICHO TRIBUNAL, EN EL JUICIO III-807/13.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA)</p>	28 A 31 RETIRADO
1537/2014	<p>AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN PROMOVIDO EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE 9 DE MARZO DE 2013, DICTADA POR LA TERCERA SALA REGIONAL DEL OCCIDENTE DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, EN EL JUICIO DE NULIDAD 4594/11-07-03-3</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA)</p>	30 A 31 RETIRADO

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 21 DE ABRIL DE 2016**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

**EDUARDO MEDINA MORA I.
(PREVIO AVISO A LA PRESIDENCIA)**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:05 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario por favor denos cuenta con el orden del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se someten a su consideración los proyectos de actas de las sesiones públicas solemne número 4 y ordinaria número 42, celebradas el martes diecinueve de abril del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministros, están a su consideración las actas con que nos dan cuenta. ¿Tienen alguna observación? ¿En votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADAS.

Continuamos por favor.

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

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1100/2015, PROMOVIDO EN CONTRA DE LA SENTENCIA DICTADA EL 3 DE JUNIO DE 2014 POR LA SEGUNDA SALA REGIONAL DEL NORESTE DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, EN EL JUICIO DE NULIDAD 6527/12-06-02-3.

Bajo la ponencia del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Desde la sesión anterior, que hemos estado analizando este asunto, el señor Ministro Fernando Franco me pidió la palabra. Tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente, muy amable. Señoras y señores Ministros, estamos haciendo el análisis de un tema que ha sido materia de diversos debates y discusiones al seno de la Segunda Sala, inclusive, el señor Ministro Aguilar —hoy Presidente— participó en varios de ellos desde el principio, y fueron muy marcadas las posiciones en uno u otro sentido.

Desde el primer día que intervine —en esta materia— señalé que estaba a favor de la constitucionalidad del precepto, y también señalé —en aquel entonces era motivo de debate intenso— lo debería entenderse por “resolución favorable”; y desde el primer

día me pronuncié porque la resolución favorable no se podía entender en este contexto más que como aquélla que satisfacía todas las pretensiones de la parte, porque si no, –evidentemente– quedaba abierto el amparo directo tradicional.

En esta ocasión haré el análisis de mi posición a favor del proyecto partiendo de los supuestos estrictos de la norma, porque me parece que —en mi opinión— estamos frente a una figura excepcional que creó el legislador, y creo que tiene aspectos muy importantes porque, además, se introdujo –precisamente– para cumplir con uno de los objetivos principales que tuvo la reforma en materia de amparo, específicamente sobre el amparo directo, –y aquí varios señores y señoras Ministros lo han mencionado– que fue buscar efectividad al principio de concentración. De tal manera que, precisamente lo que sucedió en este asunto no sea la regla, que tengamos amparo tras amparo; entiendo –es mi convicción– que fue –precisamente– atendiendo a este principio rector fundamental, dado que el amparo directo debe ser realmente excepcional, el que se introdujo esta figura que, en sentido estricto es un beneficio, con independencia de si procesalmente se considera carga —como ahora me pronunciaré— pero, evidentemente busca un beneficio para los justiciables.

Además, también creo que el asunto debe verse en los méritos de la hipótesis normativa de que se trata, porque aquí también ha sido —fue en la Segunda Sala— materia de discusión. La fracción II del artículo 170 –tan mencionado por ser el artículo impugnado– parte —en mi opinión— de los siguientes presupuestos indiscutibles. En su fracción II, establece que procederá: “II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el

único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas”. En estos casos, “aplicadas” se entiende –evidentemente– por el tribunal administrativo.

El segundo párrafo dice: “En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Me parece esto un presupuesto fundamental, creo que el legislador sacó de la concepción general del amparo esto para centrarlo, precisamente cuando hay una revisión, en términos del artículo 104 que, precisamente también es una figura excepcional que se creó para que la autoridad administrativa pudiera defenderse –en su momento–, dado que no tiene acceso al amparo en materia de legalidad de una determinación tomada que le podía afectar.

Entonces, este es —en mi opinión— un presupuesto fundamental para interpretar la norma, lo está centrando exclusivamente a esto, tengo la convicción —respetando cualquier otra opinión— de que, precisamente esto era lo que se pretendía con esta norma y en estas condiciones; obviamente, si esto es así, condicionó a que se resolviera, primero, ese recurso de revisión para conocer el resultado y después entrar al análisis de cuestiones de constitucionalidad, —insisto— que la parte interesada podría hacer valer cuando se le aplicó el artículo que considera inconstitucional, porque —en mi opinión— esto también lleva como objetivo principal no dejarlo en estado de indefensión dado que no lo podría hacer, lo puede hacer en la lógica del amparo tradicional en donde puede rebotar otra vez hacia abajo, viene otra determinación, —si ustedes lo ven, y este es un elemento esencial de mi análisis— esto implica una limitación a la concreción y efectividad del

principio de concreción, porque se tendrá que esperar a que regrese y se dicte –de nueva cuenta– una reasunción para hacer valer algo que pudo hacer valer en ese momento y que el legislador le abrió la posibilidad.

Por estas razones, —insisto, estoy tratando de ser muy breve y esquemático— me parece que, efectivamente, la consecuencia tiene que ser la preclusión, porque si no entonces, estamos dejando las cosas exactamente en el mismo estado en que se encontraban, no veo cuál haya sido el cambio si aceptamos que no hay preclusión y que después lo puede hacer valer.

Consecuentemente, estimo que esto fue a favor de los justiciables, no quedan en estado de indefensión puesto que, si hubo una resolución que no les fue favorable en la totalidad de sus pretensiones, se pueden ir al amparo directo. Por otra parte, si tuvieron una resolución favorable a sus pretensiones, que ya no se va a poder modificar, salvo por la determinación del colegiado, en la cual no va a ser impugnabile, y ya tuvo conocimiento de la aplicación de la norma, lo pueda hacer valer porque —evidentemente— le favorece el impugnar la inconstitucionalidad de una norma que le están aplicando.

Consecuentemente, no veo cómo podamos considerar que se le deja en estado de indefensión; al revés, se le está abriendo un mecanismo de oportunidad que reduce los plazos para una solución definitiva y que le permite alegar la inconstitucionalidad de las normas.

Hay muchos otros argumentos, ya muchos de los Ministros que han estado a favor de la constitucionalidad del precepto los han mencionado; simplemente quería señalar que, me parece que esto se debe ver a la luz del objetivo que se buscaba y de la

figura nueva específica que se crea que está ligada directa e inmediatamente a esa instancia de revisión que tienen las autoridades administrativas, y que creo que les abre un espacio de defensa importante a los justiciables para defender la posición que lograron y que pueden modificarse por la aplicación de normas que a su juicio son inconstitucionales.

Y si no le damos el carácter preclusivo, pues lógicamente estaremos atentando —desde mi punto de vista— con ese objetivo que se busca de concreción, inmediatez y prontitud, a que se refiere también el artículo 17 constitucional. Estimo que son muy plausibles los argumentos que se han puesto sobre la mesa de parte de quienes opinan diferente, los he escuchado reiteradamente en la Segunda Sala, y sigo convencido que esta figura excepcional que tiene que verse en sus méritos propios, es una ventaja adicional que estableció el legislador para lograr los propósitos —digamos— estructurales que se buscó con la reforma a la Ley de Amparo, específicamente en amparo directo y, al mismo tiempo, le abre una posibilidad de defensa inmediata a los justiciables. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Me veo en la necesidad de hacer esta segunda participación en función de las muy enriquecedoras participaciones que han tenido las señoras y los señores Ministros en la discusión que gira en torno a la determinación de inconstitucionalidad o constitucionalidad de la fracción II del artículo 170 de la Ley de Amparo, muy en lo particular, tratando de recordar que en mi primera intervención traté de ser enfático —antes que nada— expresando mi conformidad con la

constitucionalidad de la norma, tratando de hacer una expresión muy similar a la que acaba de hacer el señor Ministro Franco González Salas, en tanto esta disposición se agrega a la Ley de Amparo con la finalidad de entregar al promovente de un juicio de amparo la posibilidad de promover un juicio, el cual –hasta antes de la legislación que hoy nos rige– era improcedente; esto es, la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de la ley, no obstante tener una resolución favorable en los términos en que –a mi manera de entender– muy correctamente lo interpretó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Bajo esa perspectiva, mi intervención se reduce a que, advirtiendo que sobre la discusión entre su constitucionalidad o inconstitucionalidad y la posibilidad de que su probable inconstitucionalidad pudiera llevar a salvarse con una interpretación conforme, confiado en que esta es una figura positiva, y apoyado básicamente en que la Segunda Sala no se ha pronunciado concretamente sobre el tema de la preclusión, pues los asuntos que tuvo a la vista en ninguno de ellos se tenía como antecedente los que aquí se cuentan, que lo es: amparos, antecedentes, al que da lugar a su discusión, sino todos aquellos fueron de primera vez en aplicación del artículo 170, fracción II, que llevó en sus casos correspondientes a sobreseer por considerar el colegiado que se daba el supuesto para así hacerlo respecto de todo el juicio, no encontraría dificultad para que aun reconociendo que la finalidad del legislador fue favorecer el principio de concentración, bajo la perspectiva de que esta figura es altamente positiva, me afiliaría al concepto de interpretarla bajo una perspectiva de optatividad sólo con la finalidad de conservarla dentro del texto de la Ley de Amparo, que es como alcanzo a ver una mayoría que se ha decantado sobre esta fracción de la Ley de Amparo; y lo hago básicamente considerando que el legislador pudo haber sido más enfático en

tal circunstancia expresando la voluntad implícita de su decisión con una resolución expresa en el texto de la norma, en donde – como en otros casos similares– estableció la preclusión para todos aquellos que, no obstante teniendo la posibilidad de promover el juicio, no lo hubieren hecho.

Una cosa, –todos debemos reconocer– de la exposición de motivos –de las razones que dieron lugar a esta determinación– se desprende con facilidad que la idea era favorecer el principio de concentración y economía procesal, mas esta no quedó plasmada de texto expreso en el artículo, como sí en otros; esto pudiera generar determinada inseguridad jurídica, que es lo que menos debemos alentar.

Bajo esta perspectiva, no tendría inconveniente, con la finalidad de preservar una figura –que me parece positiva– me sumara a una interpretación conforme que la haga optativa para que el que la quiera usar y litigue de buena fe, sepa que es conveniente hacer –de una buena vez–; no obstante tener una resolución que satisfizo todas sus pretensiones, un tema de constitucionalidad de leyes, obligando a que el tribunal se pronuncie desde ese momento.

Bajo la otra perspectiva, –y de no favorecer una interpretación conforme– pudiera prevalecer una idea de inconstitucionalidad y hacernos perder una figura altamente positiva, es una primera vertiente; una segunda, creo que es importante reflexionarla, y surge a partir de la intervención de la señora Ministra Luna Ramos el martes pasado, lo es –y la trato de explicar–, pues todo este tipo de discusiones resultan altamente ilustrativas para quien quiere encontrar una razón de la decisión que toma la Suprema Corte cuando consulte los debates que sobre un tema se dieron, con mucha frecuencia surgen preguntas y respuestas

que se satisfacen con la lectura de estas participaciones; de ahí que mi interés es que esto conste así para poder dar —por lo menos a mi manera de entender— una explicación a esta problemática planteada por la señora Ministra, que resulta de alta importancia.

Explico, en el acomodo de las ideas que le llevaron a entender, primero, por qué podría ser inconstitucional una disposición de esta naturaleza y, luego, cómo podría salvarse a través de una interpretación conforme un caso concreto en el que, alguien que hubiere presentado una demanda de nulidad hubiere obtenido una respuesta negativa en algún concepto de invalidez de fondo, invalidante de modo absoluto como una caducidad; y no obstante que obtuvo lo que quería con la sentencia por otro concepto de invalidez, ya hay un pronunciamiento en la sentencia que le desfavorece y que pudiera generar indefensión, y esto es absolutamente cierto; la gran ventaja es que la legislación también pensó en el supuesto, es así que, la propia legislación que regula el procedimiento contencioso administrativo, en su artículo 63 que establece la revisión a la que todos nos hemos referido y es el centro de atención del artículo 170, fracción II, en uno de sus últimos párrafos —es el penúltimo— dice: en todos los casos a que se refiere este artículo, es decir, la posibilidad de que la autoridad que perdió en el contencioso presente una revisión fiscal —en todos los casos a que se refiere este artículo—. La parte que obtuvo resolución favorable —a sus intereses— puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días, contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes, en este caso, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

La experiencia de integrar un tribunal colegiado en materia administrativa me permite decirles que esta revisión adhesiva casi nunca se usa pero, en el caso concreto —que fue referido por la señora Ministra—, si dentro de la resolución que me fue favorable finalmente, y declaró la invalidez de un acto, hay un argumento que desestimó otro concepto de invalidez de fondo que me sigue causando perjuicio potencial; con la revisión que presenté mi contrario tengo derecho a hacer la revisión fiscal adhesiva, porque así me lo permite la norma; de suerte que, el supuesto aquí traído a conocimiento de todos, tiene una respuesta legislativa que no genera indefensión alguna. Si armamos todo en conjunto, si tuve una resolución favorable, pero la demanda fue atendida y alguno de sus conceptos de invalidez desestimado y, con ello, —de cualquier manera, potencialmente— me causa un agravio por lo que hace a todos los argumentos de legalidad desestimados por la Sala, tengo la revisión fiscal adhesiva; y por lo que hace a la constitucionalidad de la ley —por lo menos ahora, por la tendencia que ha mostrado la posible votación de este Tribunal— tengo la opción de hacer uso del amparo, en términos del artículo 170, fracción II, para cuestionar la constitucionalidad de la ley.

Me era importante hacer esta reflexión, pues el planteamiento hecho por la señora Ministra Luna es real, absolutamente es cierto y muchas veces repetido, pero la legislación contiene el remedio, y el remedio es la revisión adhesiva, y la revisión adhesiva me permite cuestionar en legalidad todo aquello que me fue desfavorable, no obstante que obtuve la sentencia que yo deseaba; y en el tema de constitucionalidad de leyes tengo la oportunidad de hacer el cuestionamiento necesario, por si acaso, la resolución favorable hoy es revertida a través de la revisión fiscal principal, que atenderá el tribunal colegiado; de manera que, bajo esta mecánica, cualquier cosa de legalidad

que me siga afectando por haber sido resuelta, no obstante que obtuve lo que yo quería, tengo la revisión adhesiva.

Me es importante traer a conocimiento esto, pues –como lo expresé– los debates –siempre enriquecedores de este Tribunal Pleno– son los que orientan –en mucho– la conducta y acciones que toman en los litigios las partes que intervienen en estos.

Es por ello entonces que, al no estar expresamente establecido en la ley, la preclusión en caso de no hacer uso de esta herramienta, pero convencido de su alto valor, aun entendiendo que fue la finalidad del legislador, bajo esa perspectiva, y sólo prevaleciendo la idea de que la disposición se mantenga en el orden jurídico al cual pertenece, es que estaría por aceptar una interpretación conforme de algo que sinceramente no veo inconstitucional. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Si me permiten, también voy a expresar mi opinión. Para mí, en principio, esta norma es inconstitucional, partiendo de la base de que, si bien reconozco que se está favoreciendo una conducta procesal en la que se pide que el interesado –el quejoso– pueda formular sus objeciones a una norma o a cualquier otra consideración para evitar la repetición de amparos –como decía el señor Ministro– hacia atrás o hacia abajo y volver a empezar, creo que eso es una conducta del legislador muy buena en este y en otros aspectos de la propia Ley de Amparo.

Aquí –para mí– lo importante es que, una vez que el propio legislador –en la norma que nos ocupa– señala y reconoce la posibilidad de impugnar una decisión que le fue, aunque le

hubiera sido favorable el poderla promover en su contra en el juicio de amparo, –para mí– eso es lo fundamental, la posibilidad de que se puedan hacer valer los derechos a la afectación de las garantías constitucionales porque, aun cuando haya una resolución favorable, –así lo dice el artículo 170– de todas maneras se pueda interponer un juicio de amparo.

Para mí ese principio me parece excelente, que está en la primera parte del artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo, y me parece muy bien, además que, en su caso, se pudiera alegar la preclusión porque de haberlo podido hacer, no se hubiese hecho.

En este caso no se trata de esto, no se trata de que hubiera habido un amparo anterior y no lo hicieron valer, aquí se trata de una circunstancia en la que se está tratando de hacer valer un amparo, pero no se le reconoce la posibilidad porque la autoridad pudiera o no interponer un recurso de revisión, y si bien es cierto que puede interponerse la revisión adhesiva, no se trata de hacer valer un recurso ordinario como es la revisión adhesiva, sino un juicio de amparo en defensa de los derechos constitucionales de la persona, que la propia ley ya está reconociendo, eso no está a discusión, todos partimos de la base de que la ley lo permite, nada más que –para mí– la inconstitucionalidad deriva del hecho de que esa posibilidad, esa defensa de los derechos de la persona tiene un límite en la actuación de un tercero, de una figura procesal distinta al propio quejoso. Puedes pedir amparo, sí, pero siempre y cuando la autoridad interponga el recurso de revisión.

Eso –para mí– es una limitante totalmente injustificada que es, inclusive, contradictoria con la posibilidad que el propio artículo está reconociendo de poder promover un juicio de amparo, pero

sólo si la autoridad promueve una revisión. A ver, quiere decir que la resolución favorable se puede impugnar, pero siempre y cuando la autoridad quiera al interponer el recurso de revisión a su vez.

Pienso, si se puede interponer, si la ley está reconociendo, el legislador lo está reconociendo que se puede interponer un nuevo amparo, quiere decir entonces que hay argumentos o puede haber argumentos para hacer valer una mayor amplitud en el beneficio del quejoso. ¿Cuál es esa? La ley pudiera establecerlo en relación con la inconstitucionalidad de alguna de las normas que se aplicaron, y no sólo en el acto de la sentencia administrativa, sino desde el acto administrativo mismo de origen, pero bueno, eso es una cuestión colateral.

Finalmente, lo que se tiene que reconocer es que el propio legislador establece la posibilidad de interponer un juicio de amparo aun contra una sentencia favorable, porque da a entender –obviamente– que hay otras razones que se pueden argumentar, si no, no tendría sentido que el legislador hubiera establecido esa posibilidad de promover un nuevo juicio de amparo, pero si ya establece la ley la posibilidad de promover un nuevo juicio de amparo, ¿por qué lo condiciona a que la autoridad promueva la revisión? O sea, es desfavorable o es favorable sólo si la autoridad promueve la revisión; si la autoridad promueve la revisión, entonces, quiere decir que tú sí puedes hacer valer tus argumentos en contra de eso, pero si no promueve, me quedo con mis argumentos, no los puedo hacer valer por más que la ley me estaba reconociendo, en principio, que pudiera combatir una resolución favorable. ¿Qué tan favorable? Tampoco he coincidido totalmente con ese criterio de que lo favorable es que ya se le haya dado todo, pues si ya se le dio todo, entonces hasta resultaría un poco absurdo que se

podría promover un nuevo juicio de amparo aun en contra de la constitucionalidad de las normas, pero aun partiendo de eso, el hecho mismo de que se reconozca la posibilidad de impugnar las normas por su constitucionalidad, quiere decir que todavía hay cuestiones adicionales que se pueden argumentar, y si bien es cierto que en el amparo directo la inconstitucionalidad de la norma no tiene un efecto tan amplio como lo tiene el amparo indirecto, por algo el legislador concedió la posibilidad de establecer la apertura para un nuevo juicio de amparo contra las normas inconstitucionales.

Yo diría que aun en contra de la sentencia en general, pero ya lo limitaron a que solamente sea contra las normas que se consideran inconstitucionales; y si ya se limita que se puede pedir amparo, pero no contra todo, contra legalidad no, sólo contra las normas constitucionales y luego, además, le establecemos otro límite, otro freno, otro parámetro, que sólo si la autoridad, que no es la voluntad del quejoso, él quiere defender sus derechos aun en contra de una norma que considere inconstitucional, pero si resulta que no lo puede hacer porque la autoridad no hace valer el recurso, y si esa resolución favorable pudiera haberse mejorado con la inconstitucionalidad de la norma, por qué si la ley lo permite en un lado, luego lo limita en el otro. Para mí eso es fundamental, independientemente de que tenga o no la revisión fiscal que, por cierto, en ella no se pueden hacer valer la inconstitucionalidad de las normas.

Y, por otro lado, considero que si se pudiera hacer un análisis que nos diera una interpretación que ponderara y amortizara todos estos efectos que tiene la norma que –para mí–, en principio, es inconstitucional, podría sumarme a una votación que le diera un sentido, -para mí- con mayor claridad a la

disposición que reconozco -insisto- es una buena disposición; en general, todas aquellas en las que se establece la cuestión de preclusión para evitar una repetición indefinida de amparos en los que se están haciendo valer argumentos que desde origen se pudieron haber hecho valer.

Hay que reconocer también (entre paréntesis) que hay algunos casos en los que no se puede hacer valer al principio porque la violación surge, precisamente, en el nuevo acto que se dicte con motivo del amparo para efectos que se hubiese obtenido, pero son cuestiones adicionales.

En este caso, la preclusión -inclusive- ni siquiera deriva o derivaría de un amparo anterior y, por lo tanto, estaría por una inconstitucionalidad clara, -para mí- limitante de un derecho constitucional que la ley reconoce, como es la defensa de los derechos humanos a través del juicio de amparo frente a la actitud de una persona que no es el quejoso y que le limita esa posibilidad. Pero estaría –como lo decía– escuchando a los señores Ministros que en su argumentación ven la posibilidad de que se encuentre una forma de interpretar la norma que no sea -para mí- tan perjudicial, me sumaría a eso. Señor Ministro Zaldívar como ponente del asunto, por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. He escuchado con mucha atención e interés los argumentos que se han dado en relación con este tema, y debo decir que –con absoluto respeto– no me han convencido los argumentos que tratan de sostener la inconstitucionalidad del artículo 170, fracción II, de la Ley de Amparo, pero mucho menos los que tratan de salvar esta supuesta inconstitucionalidad con una interpretación conforme que despoja por completo de sentido la intención del legislador

en esta norma y rompe el sistema del amparo contra leyes tal como fue diseñado en la Ley de Amparo vigente.

Por supuesto que esta norma no limita un derecho de los particulares, genera un beneficio con el que no contaban previamente a la Ley de Amparo vigente, y me parece que este tema debe verse a la luz de dos aspectos que señalaba claramente el Ministro Fernando Franco y que también el Ministro Medina Mora —en la sesión anterior— hacía alusión.

Primero, el marco conceptual en el que se da el precepto en el sistema del juicio de amparo contra leyes y, por el otro lado, la problemática que trató de solucionar en relación con el 104, fracción III, de la Constitución.

Como lo traté de explicar desde la sesión anterior, en nuestro sistema de amparo contra normas de carácter general, —simplificando, de amparo contra leyes— es realmente muy amplio en las distintas hipótesis y formas en que se puede combatir una ley sin consentirla. Primero, si tenemos una ley autoaplicativa puede impugnarse como tal, o puede esperarse al primer acto de aplicación sin que implique que se ha consentido la ley por no haberse impugnado de manera autoaplicativa; segundo, a partir del primer acto de aplicación, sea ley autoaplicativa o heteroaplicativa, pero aun en este supuesto nuestro sistema de amparo establece que se puede agotar el recurso de legalidad, sin que implique consentir la ley tampoco, y entonces, el quejoso —el particular— tiene la opción si la ley es autoaplicativa impugnarla de inmediato o esperar, si la ley es heteroaplicativa o no lo impugnó como autoaplicativa impugnarla a partir del primer acto de aplicación, o no impugnarla y agotar los recursos de legalidad, en cuya hipótesis ya no podrá impugnar la ley como acto reclamado, sino

eventualmente, como parte de la impugnación a la sentencia definitiva que resuelva por un tribunal la cadena de legalidad.

Y en esta hipótesis, la problemática que se presentaba con la Ley de Amparo anterior es que, cuando el particular obtenía ante un tribunal contencioso administrativo todo aquello que pedía, el mayor beneficio que se le podría dar, ya no podía ir al juicio de amparo porque no tenía interés jurídico; sin embargo, la autoridad administrativa —demandada en el juicio de nulidad— podía acudir a la revisión administrativa o fiscal —en términos constitucionales es mejor hablar de revisión administrativa, aunque algunas leyes lo hablen como revisión fiscal— y esta revisión administrativa tiene una peculiaridad, que la decisión que resuelve el tribunal colegiado en esta revisión administrativa no es impugnable, es inatacable por mandato expreso de la Constitución; de tal suerte que aquí había una indefensión para el particular, no podía acudir al amparo porque no tenía interés jurídico, y no podía recurrir después lo que resolvía el colegiado; esto fue lo que trató de resolver la norma del 170, fracción II.

Y escuchaba un ejemplo en la sesión pasada, donde se decía: ¿qué sucede en un caso en que —por ejemplo— se va a un juicio de nulidad?, y hace dos argumentos. Uno, que no se decretó o acreditó o computó adecuadamente un crédito fiscal y, por el otro lado, que ya había prescrito el crédito; el tribunal contencioso administrativo toma sólo el tema de cómo se configuró el crédito y declara infundado el término de la prescripción, y se decía: ahí está clarísimo que no puede ir al amparo, no, ahí está clarísimo que sí puede ir al amparo, porque hay cuestiones de fondo que todavía le afectan, esa no es la hipótesis del 170. La hipótesis del 170 es solamente en aquellos casos en los cuales ya no podría acudir al amparo

ordinariamente porque ya obtuve en sede de legalidad que el quejoso escogió todo lo que quería, por eso está atado a que se interponga la revisión fiscal por la autoridad, porque si la revisión fiscal no es interpuesta por la autoridad ya no hay afectación para el quejoso, ya obtuvo todo lo que quería porque su objetivo en el juicio de nulidad es invalidar el acto de manera total, no la inconstitucionalidad de la ley porque si no se hubiera ido en el amparo indirecto.

Me parece que esto es lo que quiso resolver y, consecuentemente, si esto es lo que se quiso resolver es un beneficio, que también se traduce en una carga procesal, obviamente, y si no hace valer este beneficio, por qué después va a poder hacer valer un amparo si antes –de todas maneras– no lo podía hacer, o qué hubiera sucedido –pensemos– no hay problema de constitucionalidad de leyes, –en el ejemplo que poníamos– no impugna el tema de la prescripción, ¿después podrá hacerlo valer en un amparo posterior? Pues ya no, eso ya lo consintió, y aquí lo que está sucediendo es que lo que se entiende es que se consiente el tema de constitucionalidad, porque el quejoso consideró que no había tema de constitucionalidad que pudiera hacer valer y, en su caso, tendrá –si quiere– la revisión fiscal de exclusiva legalidad a que aludió el Ministro Pérez Dayán.

Y también se ha dicho: “es que cómo va a impugnarla si no sabe lo que va a decir el colegiado”; a ver, no, el diálogo no es un recurso adhesivo, el diálogo no es entre el amparo y el recurso de la autoridad, el diálogo es contra la constitucionalidad de la ley, porque lo que diga el colegiado en la revisión administrativa no es recurrible, no es impugnabile por mandato constitucional. Entonces, está impugnando la constitucionalidad del precepto como tal –*per se*–, y ese amparo

se tramitará si y sólo si se abre la instancia que da lugar a esta nueva instancia para el particular que antes no tenía y que le está dando la nueva Ley de Amparo, precisamente para protegerlo.

De tal manera que no tiene por qué, se decía: “necesita una esfera de cristal el quejoso para adivinar”, pues no necesita una esfera de cristal, lo que va a impugnar es la constitucionalidad de la norma o de las normas, eso lo único que se requiere es hacer los argumentos que se tengan eventualmente contra la constitucionalidad de una ley y ya, no es un recurso adhesivo a la revisión administrativa o fiscal, esto es muy claro, y entonces por eso hace lógica que se establezca este requisito. Y se decía también: es que no está claro el plazo para promover el amparo, está clarísimo, es el normal, de quince días; no está claro el efecto, pues el efecto va a hacer que si eventualmente se interpone la revisión administrativa y considere el colegiado que es inconstitucional el precepto, pues se amparara por ese efecto, creo que esta norma de veras es sumamente clara, es proteccionista, no me parece que se deje en estado de indefensión a nadie, al contrario, se le está dando un derecho.

Y también se decía que: “en teoría general del proceso, solamente la preclusión se da cuando hay un perjuicio y este perjuicio no se impugna”; perdónenme, pero no, ese es uno de los supuestos, la preclusión también se da cuando hay una carga procesal y no se ejercita, cuando la ley dé un beneficio o de un derecho establece un plazo y no se ejercita, y entonces se entiende que hay que ser consciente y ya no se puede hacer valer después, esto no es que se agote a una tesis de jurisprudencia la preclusión, las tesis de jurisprudencia se refieren a casos específicos.

Y se ha dicho también: “es que se está rompiendo el principio de perjuicio en el amparo”; pues sí y no, lo que se está haciendo es una posibilidad que antes no se tenía, de cuando obtuviste todo y no tiene perjuicio el amparo, se abra una posibilidad para evitar que se revoque la sentencia por el tribunal colegiado y no haya nada que hacer. Porque me van a decir ahora ustedes: “sí, pero después se puede promover el amparo contra la sentencia del contencioso, que en cumplimiento de la del tribunal colegiado”; sí y no, porque habrá argumentos que son en estricto cumplimiento pero ya no se pueden impugnar porque son en cumplimiento de una sentencia que es inatacable, lo mismo que sucede con las resoluciones en cumplimiento de sentencias de amparo; consecuentemente, esta es una excepción —como decía el Ministro Franco— para beneficio del particular, no para su perjuicio, se dice: “se restringe de manera y contraria a la Constitución el acceso al amparo”; no, se da una posibilidad que antes no se tenía, y lo que hace la Ley de Amparo es establecer esta posibilidad pero, claro, si el quejoso no hace valer esta posibilidad, este beneficio, este derecho, pues habrá perdido su derecho para hacerlo.

Me parece —con todo respeto— suficientemente claro el precepto, y totalmente apegado a la Constitución, es una norma garantista, proteccionista que no sólo viene a concretar y a lograr el principio de concentración de los juicios de amparo, ése es el menor de sus beneficios, lo realmente relevante es que abre una posibilidad de impugnación que antes no se tenía, y entonces ahora decimos: se abrió una posibilidad de impugnación que no se tenía, pero como no tiene la amplitud que hubiéramos querido que se pueda prácticamente hacer valer en cualquier momento y como quiera el quejoso, entonces es inconstitucional.

Realmente no puedo sostener ni participar de estas afirmaciones, me parece que —reitero— la norma se tiene que ver, no de manera aislada, sino se tiene que ver inserta en el sistema de impugnación del juicio de amparo de normas de carácter general y, específicamente, la problemática en materia contencioso-administrativo derivada de que el artículo 104, fracción III, de la Constitución, establece: que las decisiones del colegiado en materia de revisión administrativa son inatacables, y que por decisión y jurisprudencia de esta Suprema Corte, — desde hace tiempo— cuando en una decisión administrativa de nulidad se obtiene todo, —el mayor beneficio— ya no hay interés jurídico, sí lo hay cuando es una nulidad para efectos, sí lo hay cuando se declara la nulidad por alguna parte que no es la que genera el mayor beneficio, pero cuando es una decisión favorable en que se tuvo todo lo que se pidió, no sólo en el efecto de la nulidad, sino en el argumento por el cual se decide la nulidad, en la Ley de Amparo anterior y de acuerdo con la jurisprudencia de esta Suprema Corte, no se podía promover el juicio de amparo, hoy sí se puede promover, yo no sé cómo esto puede ser una restricción indebida al derecho de amparo. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Había comentado en mi intervención que, en principio, simpatizaba con la postura de la inconstitucionalidad de la norma pero que, advirtiendo que iba a ser un tanto complicado lograr un consenso en ese sentido, advertía que la propuesta de la interpretación conforme pudiera alcanzar alguna mayoría, creo que es la que se ha venido consolidando, y quisiera, en todo caso, reiterar mi postura en el

sentido de que votaría con esa propuesta de interpretación conforme, y sólo para precisar las bases sobre las que se construye esa interpretación, —la entiendo desde la perspectiva—, en primer lugar, que se trata de un precepto que, desde luego, da una oportunidad para impugnar, desde luego, en amparo una sentencia que, en principio, resulta favorable para el quejoso, pero que —digamos— esta oportunidad que se genera no tiene como consecuencia que si no se aprovecha esa oportunidad con posterioridad pueda hablarse de preclusión de ese derecho para impugnar una sentencia posterior derivada de la misma secuela procesal, que le pueda resultar desfavorable al propio quejoso, es decir, dejarle a salvo el derecho de que, contra la primera resolución que le resulte adversa a sus intereses, tenga la posibilidad de impugnarla en el juicio de amparo, no obstante de que no haya aprovechado la oportunidad que le da este precepto en contra de una primera sentencia que le resultaba totalmente favorable.

Si esta sería la base para la interpretación conforme y entonces la conclusión sería que el precepto es constitucional, si y sólo si se interpreta de esta manera, sumaría mi voto a esta propuesta. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. También, —como lo acaba de decir el señor Ministro Pardo— en la sesión anterior se planteó esta posibilidad, yo en Sala había votado claramente por la inconstitucionalidad, me parece que la interpretación conforme logra redondear —voy a usar esta expresión— el sentido de este elemento de concentración, creo que más allá de que, efectivamente, resulta

un beneficio en relación con lo que existía en la ley anterior, faltó especificar esta condición y, precisamente, impedir las condiciones de preclusión, creo que lo que hacemos cuando hacemos interpretación conforme, basado en el artículo 1º, que se refiere tanto a derechos como a garantías, es darle una integralidad a este artículo para que no se produzca –precisamente– esta condición de preclusión. Insisto, más que un tema de inconstitucionalidad —como lo votamos varios de nosotros en la Sala— yo también estaría a favor porque creo que, con esta interpretación conforme —muy utilizada por nosotros, ya desde hace muchos años— se logra, efectivamente, el fin que se estaba buscando, manteniendo la concentración y la mayor posibilidad de defensa de los particulares. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Vamos a tomar la votación entonces, a favor del proyecto que propone la negativa del amparo o la postura que, aparentemente se está manejando, si bien es cierto que también hay quienes se pronunciaron —como yo— sobre la inconstitucionalidad, también con la posibilidad de hacer una interpretación como se ha mencionado. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Nada más para efectos de claridad de la votación, de mi parte. Aparentemente hay una mayoría clara por la constitucionalidad de la norma; lo que sucede es que, parece ser que también una mayoría muy amplia se ha inclinado porque esta constitucionalidad resulta de la interpretación conforme que se ha planteado en este momento.

Consecuentemente, –por ejemplo– los que venimos por la constitucionalidad pero en contra de la interpretación conforme,

creo que —para darle claridad a la votación, y este es el motivo de mi intervención— valdría la pena que nos pronunciáramos concretamente por la constitucionalidad, pero no a favor de ninguna interpretación conforme, y creo que también quienes se pronuncien —porque intuyo quiénes, son pero no puedo asignarles si esa será su decisión final— que también manifiesten que están por la constitucionalidad a través de la interpretación conforme. Si esto es correcto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Me parece muy buena su sugerencia y propuesta señor Ministro Franco y así lo haremos. Entonces, al votar —por favor— esa sería la condicionante respecto de su voto, si es por la constitucionalidad sin la interpretación o la constitucionalidad con la interpretación, por favor señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor de la constitucionalidad de la norma, partiendo de una interpretación conforme.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Exactamente en los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Me he pronunciado por la inconstitucionalidad de la norma, pero sabiendo que no alcanzará mayoría estaré por la interpretación conforme.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Por la constitucionalidad de la norma que —en mi opinión— no requiere interpretación conforme.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO

Aclarando que mi postura inicial era por la inconstitucionalidad, me sumo a la propuesta de considerarla constitucional sólo si se interpreta de manera conforme, como se ha señalado.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Por la constitucionalidad de la norma con una interpretación conforme.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Estoy por la constitucionalidad de la norma y para poderla preservar acepto la interpretación conforme.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Como también lo señalé, estoy, en principio, por la inconstitucionalidad de la norma, con todas las razones que expresé hace un rato, pero si se pueden paliar algunos de sus defectos —que según yo tiene— a través de una interpretación conforme, me uniré a ello y, en su momento, formularé un voto aclaratorio.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos en contra de la propuesta del proyecto, y esta mayoría de ocho votos por reconocer la constitucionalidad de la norma al tenor de la interpretación conforme que se ha propuesto, con precisiones de los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Presidente Aguilar Morales y Cossío Díaz, quienes inicialmente estaban por la inconstitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En esas condiciones, debemos entender entonces que el proyecto se desecha y deberá returnarse a alguno de los Ministros de la mayoría que consideraron la interpretación conforme para que se pueda

formular de nuevo un proyecto al respecto, sobre la base de lo que ya se ha argumentado aquí.

CON ESTO DAMOS ENTONCES POR DESECHADO ESTE PROYECTO.

Se someterá al turno que corresponda para saber a qué Ministro le toca formular el nuevo proyecto. Y pasamos al segundo asunto de la lista.

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

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 4245/2014, PROMOVIDO EN CONTRA DE LA SENTENCIA DICTADA EL 2 DE ABRIL DE 2014, POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, EN EL RECURSO DE APELACIÓN 4663/2013 INTERPUESTO EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE 3 DE ABRIL DE 2013, DE LA TERCERA SALA ORDINARIA DE DICHO TRIBUNAL, EN EL JUICIO III-807/13.

Bajo la ponencia del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. EN LA MATERIA DE LA REVISIÓN, COMPETENCIA DE ESTE PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SE CONFIRMA LA SENTENCIA RECURRIDA.

SEGUNDO. LA JUSTICIA DE LA UNIÓN NO AMPARA NI PROTEGE AL QUEJOSO, EN CONTRA DE LA AUTORIDAD Y ACTO PRECISADOS EN EL RESULTANDO PRIMERO DE ESTA EJECUTORIA.

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Zaldívar por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Como ustedes saben, este asunto y el siguiente parten del mismo supuesto y de la misma interpretación del precepto 170, fracción II, de la Ley de

Amparo, que se hizo en el proyecto anterior; de tal suerte que quizá valdría la pena ratificar las votaciones y que se desechen o, de plano, returnarlo al Ministro que se le va a turnar el primer asunto para que tengan una lógica los tres proyectos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Creo que, –como bien dice el señor Ministro– debemos –para hacerlo estrictamente técnico– desechar los proyectos, con base en las argumentaciones que ya se han expresado y que son aplicables a estos proyectos también y, por lo tanto, entonces le pediría al secretario que nos dé cuenta con el tercero para que quede asentado en actas la identificación del asunto, y con una votación que podríamos repetir simplemente, desechar los proyectos y –si ustedes están de acuerdo– que los tres proyectos se returnen al mismo Ministro que corresponda.

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

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1537/2014, PROMOVIDO EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE 9 DE MARZO DE 2013, DICTADA POR LA TERCERA SALA REGIONAL DEL OCCIDENTE DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, EN EL JUICIO DE NULIDAD 4594/11-07-03-3.

Bajo la ponencia del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. EN LA MATERIA DE LA REVISIÓN, COMPETENCIA DE ESTE PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SE CONFIRMA LA SENTENCIA RECURRIDA.

SEGUNDO. LA JUSTICIA DE LA UNIÓN NO AMPARA NI PROTEGE A LA QUEJOSA, EN CONTRA DE LA AUTORIDAD Y ACTO PRECISADOS EN EL RESULTANDO PRIMERO DE ESTA EJECUTORIA.

TERCERO. SE DESECHA POR EXTEMPORÁNEA LA REVISIÓN ADHESIVA.

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Habiéndonos dado cuenta con los asuntos 2 y 3 de la lista de hoy, les pregunto ¿en votación económica reiteramos las mismas votaciones que se hicieron respecto al anterior? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

EN ESE SENTIDO, QUEDAN ENTONCES TAMBIÉN DESECHADOS LOS PROYECTOS DE LOS AMPAROS DIRECTOS EN REVISIÓN 4245/2014 Y 1537/2014.

Y, por lo tanto, se retornarán también al mismo Ministro al que se retornará el primero de los asuntos analizados.

Y no habiendo otro asunto ya para la lista de hoy, voy a levantar la sesión y los convoco para la próxima que tendrá lugar el lunes a la hora acostumbrada, en este recinto. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 12:55 HORAS)