

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 21 DE ENERO DE 2014

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
200/2013	<p>CONTRADICCIÓN DE TESIS suscitada entre la Primera y la Segunda Salas de este Alto Tribunal, al resolver, respectivamente, los amparos en revisión 349/2012 y 431/2012.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS)</p>	3 A 40 EN LISTA
1/2013	<p>CONSULTA A TRÁMITE prevista en el párrafo segundo de la fracción II, del artículo 14, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulada por la señora Ministra en funciones de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)</p>	41 A 54 EN LISTA

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
MARTES 21 DE ENERO DE 2014**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:55 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario, sírvase dar cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 8 ordinaria, celebrada el lunes veinte de de enero del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta. Si no hay alguna observación, les

consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA**, señor secretario.

Continuamos, por favor.

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

CONTRADICCIÓN DE TESIS 200/2013. SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE ESTE ALTO TRIBUNAL, AL RESOLVER, RESPECTIVAMENTE, LOS AMPAROS EN REVISIÓN 349/2012 Y 431/2012.

Bajo la ponencia de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. EXISTE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS DENUNCIADA.

SEGUNDO. DEBE PREVALECER CON CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA LA TESIS SUSTENTADA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

TERCERO. DÉSE PUBLICIDAD A LA TESIS JURISPRUDENCIAL QUE SE SUSTENTA EN ESTA RESOLUCIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 219 DE LA LEY DE AMPARO.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Tiene la palabra la señora Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, ponente en este asunto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. Señora y señores Ministros, la presente contradicción radica en que las Salas sostienen sobre la misma cuestión planteada, posiciones o criterios jurídicos divergentes

entre sí, como es, que el principio de presunción de inocencia puede o no extenderse al derecho administrativo sancionador.

En el caso, la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 349/2012, consideró que la presunción de inocencia es un derecho fundamental compatible con el derecho administrativo sancionador, con independencia de que se estime que se trata de un principio implícito en la constitución, o que su fundamento deriva directamente del apartado B), fracción I, del numeral 20 constitucional, pues lo cierto es que la protección que brinda dicho principio debe extenderse, a los procedimientos administrativos sancionadores que lleva a cabo la administración pública.

Asimismo, la Sala estimó que como regla de tratamiento, la presunción de inocencia tiene como finalidad impedir la equiparación entre las personas que han sido declaradas culpables con las que únicamente están sometidas a proceso penal; además que la dimensión del principio de presunción de inocencia puede identificarse con tres vertientes del derecho, esto es, como una regla de trato procesal, como una regla probatoria y como un estándar probatorio o regla de juicio.

Finalmente, la Primera Sala concluyó que el principio de presunción de inocencia en la esfera administrativa sancionadora debe tener el mismo alcance en el ámbito penal, pero su traslado a aquel ambiente corresponde realizarlo con las modulaciones – esto es importante– necesarias para hacerlo compatible con el contexto institucional al que se pretende aplicar.

Por su parte, la Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 431/2012, consideró que el principio de presunción de inocencia constituye un aspecto propio del procedimiento penal, dadas sus

características y sus fines, que lo hace incompatible con el procedimiento administrativo sancionador, pues tal principio busca evitar la afectación del derecho constitucional a la libertad ante la posibilidad de que se emita una sentencia condenatoria, mediante la cual se acredite la culpabilidad del imputado, lo que no guarda relación directa con el procedimiento administrativo sancionador, en el que no se busca restringir en modo alguno la libertad del contribuyente, sino en todo caso, castigar la conducta infractora a través de una sanción pecuniaria, en su caso.

El proyecto propone lo siguiente: como inicio destaco que no fue materia de estudio la modulación del principio de presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador, sino únicamente su traslado general a este tipo de procedimientos; precisado lo anterior, estimo conveniente señalar que debido a la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, el principio de presunción de inocencia pasó a ser un derecho fundamental que vincula a todos los poderes, pues a partir de entonces se encuentra expresamente en el artículo 20 de la Constitución General de la República, con ello, la constitución federal reconoce el estado o condición de inocencia de los gobernados, lo que significa que toda persona debe ser tratada con tal calidad, hasta en tanto no se demuestre lo contrario, esto es, que sea la responsabilidad del gobernado en la comisión de delitos que se le imputan y no su inocencia la que deba probarse, de ahí que este derecho tiene efectos trascendentales en cualquier procedimiento o proceso en que se pretenda acusar a alguien, independientemente de la etapa en la que se encuentre. Así, se tiene que por un lado, el principio de presunción de inocencia constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o de no partícipe en los hechos de carácter delictivo o análogos, y determina por ende, el derecho a que no se le apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos

relacionados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo, y por otro, requiere de actividad probatoria que la destruya en una forma clara y rotunda.

En este orden, se puede afirmar que uno de los principios rectores del derecho que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción, como resultado del *ius puniendi* del Estado, es el principio de inocencia, que es aplicable y reconocible a todas las personas que pudiesen estar sometidas a un proceso o un procedimiento administrativo, y en consecuencia, soportar el poder sancionador del Estado.

Lo anterior cobra sentido dado el carácter de ser considerado el derecho penal como la última *ratio*, pues existe junto a éste otra manifestación con semejantes características, como es el derecho administrativo sancionador, el que con algunos matices ejerce precisamente el *ius puniendi*, o el castigo derivado del Estado en algunos supuestos, como la facultad con la que cuenta para imponer penas, sanciones, o medidas de seguridad ante la comisión de actitudes contrarias a derecho. En este sentido, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006, en sesión del veinticinco de mayo de dos mil seis, consideró que tanto el derecho penal como el administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado o el *ius puniendi*, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Asimismo, consideró que por sanción administrativa debe entenderse un castigo infligido por la administración pública a un gobernado, como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley; además, señaló que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva

del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.

Por último, este Tribunal Pleno estimó que dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudir a los principios penales sustantivos, como es el de presunción de inocencia, aun cuando su traslación en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Bajo esos parámetros, en el proyecto se propone, por un lado, que el procedimiento administrativo sancionador constituye un procedimiento mediante el cual la administración pública ejerce este *ius puniendi* dentro de la unidad de la potestad sancionadora y es indudable que en este marco en el que como consecuencia de dicho procedimiento puede el ciudadano verse sancionado, los derechos y garantías propias del procedimiento han de ser observadas con rigor; y por otro, que entre esos derechos destaca el principio multicitado surgido para resistir la facultad punitiva del Estado, como tutela en el debido proceso.

De ahí que por sus características de defensa, su aplicación sea, desde nuestra óptica, factible trasladarlo a otras latitudes jurídicas como lo es el derecho administrativo sancionador, máxime si se considera que el carácter gravoso del procedimiento sancionador, la naturaleza de la potestad sancionadora y el valor superior de la dignidad humana, es lo que además determina que a lo largo del mismo, no sólo se respeten los derechos y garantías propias del derecho del procedimiento

administrativo común, sino que al mismo se añadan otras derivadas del derecho constitucional de defensa adecuada que asiste a todos los ciudadanos como traslación de las garantías propias del derecho penal al ámbito del derecho administrativo sancionador, sin que la observancia de tal principio de presunción de inocencia pueda justificarse, dado que la propia dignidad humana necesariamente requiere del reconocimiento de dicho principio, sin estar acreditado lo contrario.

Ahora, esa traslación de los principios, características y garantías del derecho penal al ámbito administrativo sancionador ha de hacerse con matices, con modulaciones, pues si se trasladaran en su totalidad y en automático, el derecho administrativo sancionador se integraría sin más dentro del marco penal y a ello se oponen razones esenciales, pues aunque se afirme que ambos son una manifestación del derecho punitivo del Estado, lo cierto es que la política criminal y la sancionatoria administrativa, como autotutela, son aspectos diferentes.

De este modo, el principio de presunción de inocencia aplica modularmente al procedimiento administrativo sancionador, debido a su carácter gravoso, a la cualidad punitiva del Estado con la que participa en este tipo de procedimientos y por la defensa e interpretación más amplia de ese derecho, vinculado a la dignidad humana, aunado a que los derechos fundamentales que deben ser reconocidos en todo tipo de procedimiento de cuyo resultado pudiera implicar una pena o sanción, serán expuestos bajo la perspectiva del principio de inocencia.

Además, de conformidad con la interpretación más favorable, si en el procedimiento administrativo sancionador se dejara de atender el principio de presunción de inocencia, podría surtir violación a los derechos humanos, lo cual cobra sentido en

atención tanto al derecho fundamental de defensa como a la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos a que se refiere el principio de progresividad y los instrumentos internacionales en la materia.

Las anteriores consideraciones, señora Ministra, señores Ministros, son las que sustentan la propuesta del proyecto que ahora está sometido a su consideración. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Sánchez Cordero. Antes de concederle el uso de la palabra al señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, que la ha solicitado, voy a someter a la consideración de las señoras y señores Ministros los temas procesales, desde luego alojados en el considerando: primero, competencia; el segundo, legitimación; tercero, que sintetiza los criterios contendientes; el cuarto, que alude a una cuestión previa del conocimiento para efecto de la resolución, y el quinto, el análisis de la existencia de la contradicción. Están a la consideración de las señoras y los señores Ministros. Si me permite, señor Ministro Aguilar Morales. En relación con el primero, segundo, tercero, ¿es su observación?

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Es en el considerando quinto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Para someterlos a la consideración de los señores Ministros. En votación económica, si están de acuerdo, si no hay ninguna diferencia tenemos **POR APROBADOS ESTOS TEMAS PROCESALES.**

Estoy en el considerando cuarto, la cuestión previa. ¿Hay alguna observación? Si no hay, también que corra la misma suerte, señor secretario, **ESTÁN APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS**, y estoy ya estacionado en el considerando quinto, el análisis de la existencia de la contradicción.

Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, ¿es en relación con el tema?

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: No, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. Don Alfredo, muchas gracias. Yo tengo duda sobre la existencia de la contradicción, en este caso.

Las dos resoluciones que se confrontan en esta contradicción de tesis: una de la Primera Sala, y otra de la Segunda, quizá no tienen una contradicción frontal entre los argumentos que se señalan en un caso, como en otro.

La sentencia de la Segunda Sala hace un análisis del por qué se considera que el principio de presunción de inocencia no es aplicable al derecho administrativo sancionatorio, y toda su argumentación narra estas explicaciones para llegar a la conclusión de que este principio no le es aplicable, porque como ya nos explicaba la señora Ministra Sánchez Cordero, se concluyó que era aplicable únicamente al derecho penal.

En cambio, la resolución de la Primera Sala no hace una argumentación frontal para explicar o para señalar por qué se considera que el principio de presunción de inocencia sí es un derecho que se debe aplicar al derecho sancionador administrativo.

La única referencia que hay al respecto está en la página trece de esa resolución, dice: “con todo, aun reconociendo que la protección que brinda la presunción de inocencia debe extenderse a los procedimientos sancionadores que lleva a cabo la administración pública; ello no quiere decir que este derecho deba tener el mismo alcance que en el ámbito penal”. Ésta es la referencia, no hay un análisis del por qué es aplicable este principio al derecho administrativo sancionatorio, y hace un estudio muy interesante, muy completo en relación con los aspectos que el principio de presunción de inocencia puede reflejar, llamándolo como un derecho poliédrico en el que hay, por lo menos tres aspectos: es la regla del trato procesal; la regla probatoria y el estándar probatorio o regla de juicio.

En realidad, no hay argumentaciones frontales en la resolución de la Segunda Sala, desde luego, ni se trata, ni mucho menos se contradicen estos tres aspectos de la presunción de inocencia, y en la resolución de la Primera Sala en realidad no se hace un análisis del por qué es aplicable el principio de presunción de inocencia al derecho administrativo sancionatorio; incluso, en el asunto de la Segunda Sala se analizaba el artículo 109 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito, cuyo defecto se hacía consistir en el hecho de que en la fracción II se señala que “En caso de que el infractor no hiciera uso del derecho de audiencia dentro del plazo concedido, o bien, habiéndolo ejercido no lograra desvanecer las imputaciones vertidas en su contra, se tendrán por acreditadas las infracciones imputadas”.

En cambio, en el asunto de la Segunda Sala de la Ley de Fiscalización del Estado de Morelos, el reclamo era en el sentido de que el artículo 61, en las diversas fracciones, y cito la I, se habla de reconocer o de tratar al involucrado como presunto o presuntos responsables, lo cual es un aspecto diverso de la problemática que se había establecido, incluso, curiosamente tanto la Segunda como la Primera Salas aun con el análisis que se hace, llegan a la conclusión de que no procede conceder el amparo en ambos asuntos. Creo que no hay una verdadera contradicción de tesis en el que la Primera Sala haya hecho un análisis como lo hizo la Segunda, respecto del por qué se debe aplicar este principio al derecho sancionatorio administrativo, como la Segunda Sala no hizo un análisis sobre si debían reconocerse estas tres vertientes del derecho que señala muy bien la resolución de la Primera Sala.

Por eso, pienso –con todo respeto– que no hay una verdadera contradicción de tesis, lo que nos anunciaba la señora Ministra ponente es realmente una resolución que poco tiene que ver con las resoluciones que se contradicen, es una propuesta en el sentido de que se tenga por reconocido el principio de presunción de inocencia, sin que realmente esté controvertido o explicado en las resoluciones de la Primera Sala, y sólo analizado en la de la Segunda.

Por último, pienso que muchas de las argumentaciones, y eso en su caso, ya lo veremos más adelante, se trata simplemente del ejercicio de que se respete el debido proceso legal, que como decía la señora Ministra ahorita que nos narró el asunto, debe tenerse y reconocerse la posibilidad de que cualquier persona tenga la oportunidad de ofrecer pruebas y de alegar en su favor sin que el Estado pueda impedirselo y que la resolución final no

se vaya a dictar precisamente si no ha quedado probada la responsabilidad que se imputa al afectado. Por eso, señor Presidente, señoras y señores Ministros, considero que no estamos realmente frente a una contradicción de tesis porque no hay razonamientos que se confronten entre ambas ejecutorias. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Aguilar Morales. Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Me esperaría al fondo para discutir.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo tengo una duda, creo que sí hay contradicción, pero no es la que dice el proyecto, creo que es una contradicción más restringida, o en su caso, la podemos ampliar. En la Primera Sala, los criterios que están en confrontación son los amparos en revisión 624/2008; el 466/2011 y el 349/2011, cuyas tesis están transcritas en las páginas treinta y cuatro, treinta y cinco y treinta y seis del proyecto de la señora Ministra.

En estos casos, en la Primera Sala, lo que hicimos fue determinar la condición que tenían los servidores públicos, dos federales y uno del Estado de Morelos, y respecto de ellos se hizo la condición, y si ven las tesis de las páginas treinta y cuatro y treinta y cinco, estábamos hablando del procedimiento administrativo sancionatorio, no del derecho administrativo sancionatorio, y creo que hay una diferencia central entre unos y otros, mientras que la Segunda Sala, en el amparo en revisión 431/2012, –como lo mencionaba ahora el Ministro Aguilar– lo que

hizo fue analizar el artículo 109 Bis 2, fracción II, de la Ley General de Instituciones, y aquí la determinación se está aplicando a instituciones de crédito, de acuerdo con el capitulado correspondiente. Entonces, creo que hay una diferencia, y aunque sea sutil en el siguiente aspecto: La Primera Sala, analizó procedimientos administrativos sancionadores, mientras que el criterio, la tesis de la Segunda Sala que está transcrita en la página cuarenta y cinco, si ustedes la ven, habla específicamente de derecho administrativo sancionador.

En esta parte coincidiría con el Ministro Aguilar, creo que hay una contradicción de tesis que no tiene que ver con la totalidad del derecho administrativo sancionador, sino sólo con los procedimientos administrativos sancionadores, porque esto es lo que específicamente se planteó en la Sala, tan es así, que si ustedes vieron el proyecto de la señora Ministra hace una transcripción de una serie de artículos, precisamente de la Ley Federal de Responsabilidades, estoy ahora en la página cincuenta y seis del proyecto, y termina concluyendo en la página sesenta y tres, que a lo que se está refiriendo es a procedimiento administrativo sancionador. Párrafo cincuenta y seis del proyecto de la señora Ministra.

Creo que hay una cuestión importante; la Segunda Sala -a mi parecer- se pronunció sobre la totalidad del derecho administrativo sancionador y dijo: “En ningún caso de las sanciones administrativas impuestas contra servidores públicos o contra particulares es posible aplicar los principios del derecho penal”. La Primera Sala, por el contrario dijo: “En los procedimientos administrativos sancionadores, que formarían parte instrumentalmente del derecho administrativo sancionador, sí es posible aplicar con sus modalidades”, etcétera, etcétera. Lo

que está diciendo la parte final de la tesis que propone la señora Ministra, sólo se refiere a los procedimientos administrativos sancionadores. Creo que ahí es donde está el problema por la diferencia en que están construidas las tesis en uno y otro caso. Creo entonces que no podemos tirar una tesis, a menos que quisiéramos, como lo hemos hecho en otras ocasiones, en términos de una política judicial, tratando de resolver integralmente el problema, porque también lo hemos hecho y en algunas ocasiones lo hemos dicho así, de lo que se trata es de pacificar los conflictos y llegar al final de cuentas a una decisión que sea transversal para cualquier modalidad de éstos, al final podríamos decir: Estamos hablando de derechos administrativos sancionadores en su integridad, o estamos hablando de procedimientos administrativos sancionadores, pero creo que hay una diferencia muy importante que el proyecto, por la forma en que está construido y está narrado, no pesca la sutileza de esta diferencia entre la Primera y la Segunda Salas, entre los criterios de uno y otro, y sí creo que hay contradicción, porque me parece que hay pronunciamientos generales, pero me parece que lo tendríamos que acotar, o no, porque tampoco me opondría, simplemente lo tendríamos que hacer explícito y dar las razones para ello de generar una contradicción, pero creo que hay un problema y lo trato ahora porque tiene que ver con la identificación del tema que estamos a punto de entrar a discutir para acotación o, inclusive, para expansión del criterio, pero creo que son dos cosas distintas el derecho administrativo sancionador y los procedimientos administrativos sancionadores; en tanto el derecho administrativo sancionador se le aplica a la totalidad de los sujetos, y los procedimientos administrativos sancionadores en términos de las tesis de la Primera Sala y en términos de la propia narrativa del proyecto de la Ley Federal de Responsabilidades, sólo se aplica a servidores públicos. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. En realidad hay una tesis de la Primera Sala que de alguna manera dice que es aplicable el principio de presunción de inocencia al derecho administrativo sancionador, y hay una tesis de la Segunda Sala que dice que éste no es aplicable en materia administrativa.

Sin embargo, creo que del análisis de las ejecutorias que informan esta contradicción de tesis, es importante determinar en qué casos se dio cada uno de estos pronunciamientos. Si bien es cierto que de la contradicción de tesis se excluyen los amparos en revisión 624 y 466, que estaban referidos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, concretamente al análisis del artículo 30, y éstos quedaron excluidos de la contradicción, debo mencionar; la Primera Sala en los dos casos dice que debe de ser aplicable al derecho administrativo sancionador el principio de presunción de inocencia en el análisis de este artículo 30, pero seguramente por los cambios de integración se analiza el mismo artículo, y en el primer proyecto que está referido al 624, se dice que hay que conceder el amparo porque se viola el principio de presunción de inocencia; sin embargo, en el segundo, en el 466, analizándose el mismo artículo y aplicando el mismo principio de presunción de inocencia, se niega el amparo por el mismo artículo diciendo que no lo viola. Entonces, esto es por lo que hace a estos dos asuntos, pero luego sigue el asunto que queda dentro de lo que la señora Ministra establece como contradicción entre la Primera y la Segunda Salas, que es el 349/2011; en éste lo que se está impugnando es el artículo 61 de la Ley de Fiscalización Superior

del Estado de Morelos, en donde lo que implica es precisamente un procedimiento de responsabilidad respecto de un servidor público, y es donde se analiza el artículo 61, en la parte correspondiente que dice: “Se informará a los citados de su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la audiencia lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor, apercibidos que de no comparecer sin causa justificada, se tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas o formular alegatos, y se resolverá con los elementos que obren en el expediente respectivo”.

Esta es la parte respectiva del artículo 61 que se considera es violatoria del principio de presunción de inocencia, porque están diciendo que si no se presentan entonces se tendrá por presumido que efectivamente cometen esa infracción; esto se analiza por parte de la Primera Sala y se llega a la convicción de que tampoco hay una violación al principio de presunción de inocencia; sin embargo, para llegar a esa determinación emiten primero un preámbulo diciendo que opera este principio en materia administrativa, pero estamos hablando de un procedimiento de responsabilidades de un servidor público.

¿Qué sucede con lo que dice la Segunda Sala? La ejecutoria es la 431/2012. En esta ejecutoria lo que se está analizando es la constitucionalidad del artículo 109 Bis 2, fracción II, leo el proemio para que se entienda que es una situación muy diferente a un procedimiento de responsabilidades de servidores públicos: “Las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores y para la Protección de Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en la imposición de sanciones de carácter administrativo a que se refiere esta ley, se sujetarán a lo siguiente:” Y están dando las bases, pero para infracciones administrativas a las personas a las

que tienen que supervisar, a las personas morales que esta institución supervisa.

Y dice la fracción II: “En caso de que el infractor no hiciere uso del derecho de audiencia dentro del plazo concedido o bien, habiéndolo ejercido no lograre desvanecer las imputaciones vertidas en su contra, se tendrán por acreditadas las infracciones imputadas y se procederá a la imposición de la sanción administrativa correspondiente.” Esto es lo que se dice es violatorio del principio de presunción de inocencia.

La Segunda Sala dice: “No es aplicable porque se trata de principios muy diferentes.” Pero ya no estamos en presencia de una situación idéntica a la que la Primera Sala analizó, allá estábamos en presencia de un procedimiento de responsabilidades administrativas de servidores públicos y aquí no, estamos en presencia de las reglas para determinar las infracciones administrativas que hace una institución reguladora a las personas que supervisa, como es precisamente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, son dos cosas muy diferentes.

Por eso, me llaman mucho la atención las participaciones del Ministro Cossío y del Ministro Luis María Aguilar, cuando dicen que hay contradicción. Yo diría, en principio sí, porque finalmente la Primera Sala dice que se aplica al derecho administrativo sancionador el principio de presunción de inocencia, y la Segunda Sala dice que no, nada más que se analizan, como bien lo dicen los señores Ministros que me precedieron en el uso de la palabra, en situaciones muy diferentes: Una en un procedimiento de responsabilidades, y la otra en un procedimiento de infracción administrativa.

Y la pregunta primera es: ¿Vamos a tratar indistintamente, para cualquier procedimiento administrativo, la aplicación del principio de presunción de inocencia? Porque el punto de contradicción así está fijado, dice: El problema esencial de contradicción radica, como ya quedó precisado, en establecer si el principio de presunción de inocencia puede extenderse al derecho administrativo sancionador”, a todo, está incluyéndose absolutamente todo, y lo que analizó la Primera Sala, entiendo, se trataba exclusivamente de un procedimiento de responsabilidad administrativa; entonces, es algo que sí me encantaría, primero que se determinara: son hechos distintos los que se están valorando en una ejecutoria, y en otra: tenemos tesis de jurisprudencia que nos marcan que cuando se trata de hechos distintos podemos determinar que no existe una contradicción, porque se están prácticamente analizando situaciones distintas; sin embargo también tenemos otras tesis que son mucho más laxas en el sentido de estimar que el hecho de que exista una contradicción en principio, eso abre la puerta para analizar tanto el hecho narrado en una de las ejecutorias como en el otro, y en todo caso de determinar si existe o no la contradicción, pero creo que es importante, primero que nada, determinar: ¿Va a haber o no contradicción en hechos totalmente diferentes que se están narrando en una y otra? Punto número uno. Punto número dos: Si se estima que sí, por la aplicación de estos criterios que tenemos, lo más importante en todo caso es determinar que no existan tesis que a primera vista nos puedan conducir a un error y que por esa razón estamos en materia de un problema de contradicción, pero en todo caso, también la fijación del punto de contradicción, ¿vamos a dejarlo así de abierto para todo el derecho administrativo sancionador o exclusivamente lo vamos a ceñir a una determinada situación?

Me parece que estos serían los puntos que deberíamos, primero que nada, determinar qué es lo que vamos a hacer y si vamos a entender si existe o no contradicción primero, y si existe, en qué términos vamos a fijar el punto correspondiente. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Doy la palabra al señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Como suele suceder en casos de contradicción de tesis, me parece que la contradicción se agudiza dependiendo del grado de generalidad que se le da a la pregunta, en este caso me parece que existe una contradicción en el tramo de razonamiento que dan la Primera Sala y la Segunda Sala, es decir, estoy de acuerdo que parten de situaciones diferentes, pero el análisis que se hace para llegar a una conclusión requiere de un razonamiento que implica pronunciarse sobre un principio de inocencia, que desde mi óptica, no parte de un principio penal, se ubica en otra geografía constitucional, por decirlo así, en dado caso, me parece que existe la contradicción y ya sería materia de fondo pero nuevamente me parece que es un tema del grado de generalidad que se le quiere dar al principio en esta situación que va a agudizar o no la contradicción que me parece que existe. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. También estimo que hay contradicción, con independencia de que los procedimientos que

vimos en la Primera Sala y el que vio la Segunda Sala son distintos. En la Primera Sala se parte de un principio que hemos venido aplicando de manera reiterada, no sólo en los precedentes que propiamente dan lugar a la contradicción, la presunción de inocencia es aplicable al derecho administrativo sancionador. La Segunda Sala dice claramente: La presunción de inocencia solamente es aplicable a la materia penal y no al derecho administrativo sancionador.

Ahora bien, esto no quiere decir que al momento de analizar ya el fondo de la contradicción no pudiera haber algunos Ministros que dijeran: me parece que la presunción de inocencia sólo es aplicable al derecho disciplinario administrativo y no al derecho administrativo sancionador en general, podría darse esa hipótesis.

Creo que con independencia de que obviamente en el caso de la Primera Sala los que están a contradicción son derecho disciplinario administrativo, porque creo que derecho administrativo sancionador lo es también el que se aplica a las autoridades aunque en sentido estricto es disciplinario, y el derecho administrativo sancionador que es precisamente para regular o sancionar a los particulares.

Pero el paradigma sobre el que parten las dos Salas es frontalmente distinto. La Segunda Sala, dice: no es aplicable; nosotros decimos: sí es aplicable, creo que lo más sano, sobre todo si han surgido estas sutilezas de en qué tipo de procedimientos resolverlo sin que esto implique que de antemano digamos que la única opción es: o se aplica a todo o no se aplica a nada, sino pudiera haber, por lo que he entendido de algunas exposiciones de los señores Ministros, de poder decir que quizás en algún criterio, para el derecho administrativo disciplinario es

aplicable, para otro tipo de derecho administrativo sancionador no es aplicable; en mi opinión es aplicable a todo el derecho administrativo sancionador, pero creo que eso es de fondo y en principio estimo, no solamente sí hay contradicción sino que los comentarios que he escuchado hacen todavía más importante que nos refiramos a todo el problema y demos una solución clara a los justiciables y a los juzgadores. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Arturo Zaldívar. Señor Ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo lo voy a ver desde un punto todavía más concreto, efectivamente, los casos analizados son diferentes, en eso no hay duda, el Ministro Cossío lo puso muy claro, en la Segunda Sala resolvimos un caso, en donde se aplicaba una multa, era específicamente un acto administrativo, los casos de la Primera Sala fueron efectivamente procesos disciplinarios por responsabilidad de servidores públicos, de esto no hay duda.

Pero me parece que lo importante es si existe la contradicción de criterios o no y por eso digo que voy a ser muy concreto.

Las tesis son las que subsumen el criterio adoptado por las Salas. La Primera Sala –no hay duda– derivó en un criterio en donde considera que es aplicable el principio de presunción de inocencia en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

Leo los rubros que están citados en las páginas treinta y cuatro y treinta y cinco del proyecto, que en mi opinión no dejan lugar a dudas. “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. LA APLICACIÓN DE

ESTE DERECHO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DEBE REALIZARSE CON LAS MODULACIONES NECESARIAS PARA SER COMPATIBLE CON EL CONTEXTO AL QUE SE PRETENDE APLICAR”.

Y la segunda es: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE MORELOS, NO VULNERA ESTE DERECHO EN SUS VERTIENTES DE REGLA DE TRATAMIENTO, REGLA PROBATORIA Y ESTÁNDAR DE PRUEBA”. Y en el texto de la tesis, claramente se sostiene que este principio es aplicable dentro de los procesos administrativos sancionadores.

En cambio, en la Segunda Sala, en el criterio en donde subsumimos la ejecutoria que discutimos, señalamos: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. CONSTITUYE UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL APLICABLE EXCLUSIVAMENTE EN EL PROCEDIMIENTO PENAL”. Y en el texto de la tesis, abundamos sobre esto para excluir la aplicación del principio a los procedimientos administrativos sancionadores.

Y la segunda tesis señala: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. NO ES UN PRINCIPIO APLICABLE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”.

Evidentemente –y esto lo quiero poner como un presupuesto de mi intervención posteriormente en el fondo– estas tesis responden a los asuntos que resolvimos. Al asunto concreto en la Segunda Sala, que efectivamente tiene características diferentes de los que resolvió la Primera Sala. Sin embargo, el criterio que sostuvimos, en mi opinión, no deja lugar a dudas de que, como está establecido por la Segunda Sala, es contradictorio con lo

que sostiene la Primera Sala, dado que llegamos a un criterio absoluto en donde dedujimos del asunto que resolvimos, que el principio de presunción de inocencia no es aplicable al procedimiento administrativo sancionador.

Por esas consideraciones, estimo que debemos entrar al estudio, porque me parece además que es importantísimo que discutamos esta parte que quizás arroje luces de cuál debe ser el criterio más conveniente para enfrentar una realidad, parto del presupuesto de que lo que resolvimos era en función del caso concreto, y que quizás, en ambos casos haya que modalizar o matizar el contenido para darle sentido a lo que se estaba proponiendo en el proyecto.

Consecuentemente, yo también votaría porque hay contradicción de tesis y que debemos entrar al estudio del asunto, inclusive, suscribiría que con un espíritu amplio, de tal manera que podamos construir un criterio que dé certeza jurídica en el orden jurídico nacional a un tema muy complicado, dado que el derecho administrativo sancionador tiene una gama de implicaciones muy importantes que evidentemente no responde de idéntica manera a lo que es el derecho penal.

Señalo que en mi opinión, pues es indiscutible que el principio de presunción de inocencia nace y se genera a la luz del derecho penal por sus características, y que eventualmente sería válido extenderlo, insisto, si logramos crear un criterio razonable para no distorsionar el derecho administrativo sancionador en muchos de esos aspectos a algunos de los ámbitos del derecho administrativo sancionador. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Franco González Salas. Señor Ministro Cossío Díaz, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. En la intervención anterior, yo quería simplemente denotar la existencia de este problema, porque no creo que sea un problema del fondo, sino definición de lo que vamos a votar como materia de la contradicción, porque eso es lo que organiza después las discusiones en el fondo, pero ya que el tema se ha puesto de relieve por varios de nosotros, creo que podría decirlo así.

En lo personal, creo que hay una contradicción de tesis; y creo que está construida en buena medida por la manera en que la Segunda Sala hizo la afirmación acerca de que este tipo de garantías, o este principio en particular de presunción de inocencia, no aplica a la materia penal, y si vemos la tesis de la página cincuenta y seis, lo que está diciendo con mucha claridad es: No aplica más que a la materia penal; no aplica a ninguna otra; consecuentemente, me parece que hay una contradicción de tesis, esa es una primera cuestión. La segunda cuestión es que con independencia de los casos que ya hemos señalado algunos de nosotros, en cuanto a las diversas condiciones, lo que se está viendo al final del día es cómo actúa el Estado cuando ejerce este derecho administrativo sancionador contra un particular o contra un servidor público en la asignación de esta situación de la culpabilidad, creo que eso también podría tener una aplicación general, no estoy diciendo que esté a favor o en contra, yo he votado en la Sala en una determinada posición y seré congruente hoy con esa votación en la Sala.

Simplemente lo que digo es que creo que podríamos votar: 1. Si hay o no contradicción; y, 2.Cuál es la materia de la contradicción como dos temas separados. Y en este segundo sentido, me parece otra vez, que por la característica en la afirmación de la Segunda Sala, que globaliza, por decirlo de esta manera, la totalidad del problema, creo que podríamos entrar a discutir, no sobre procedimientos administrativos sancionadores como nos va llevando de la mano el proyecto, sino sobre derecho administrativo sancionador.

Entonces, le pediría muy concretamente a la señora Ministra ponente, que si éste fuera el caso, se corrigiera el proyecto, no transcribiéramos los artículos de la Ley Federal de Responsabilidades, simplemente dijéramos: estamos hablando de derecho administrativo sancionador, no de procedimientos administrativos, y conforme a eso entramos, construimos y ya vemos si hay mayoría, para qué sentido y eso, pero ya es una discusión del considerando siguiente y ya no me meto en eso, pero creo que eso nos facilitaría mucho ordenar la discusión en este sentido. Muy respetuosa propuesta, señor Ministro Presidente. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Muchas gracias, señor Ministro Presidente. No niego que es desde luego importante que se definan siempre las instituciones jurídicas y más en el Pleno para dar esa certeza; sin embargo, creo que lo que dijo el señor Ministro Cossío es muy importante: lo que se decidió en la Segunda Sala es que ese principio es aplicable únicamente al derecho penal, quizá por exclusión se está hablando del derecho administrativo, y quizá de algunas otras regulaciones del derecho como pudiera ser hasta en la materia laboral o civil, no lo sé.

La cuestión, desde luego es interesante y es importante, creo que estos asuntos, si bien pueden dar pie a eso, técnicamente no tienen una confronta clara, respecto de la contradicción de tesis, pero desde luego creo que aclarar estas cuestiones es muy importante, y no quedándonos sólo, como decía también el señor Ministro Cossío, en la cuestión del derecho administrativo en general o de los procedimientos administrativos sancionadores, porque esto se podrá aplicar a muchas disposiciones que podrán establecer una sanción a cargo de una persona, por el simple hecho de una omisión, por ejemplo, como en el derecho civil, que se tenga por confeso a alguien, y pudiera extenderse este principio más allá inclusive del derecho administrativo.

Por eso pienso que si se va a hacer el análisis de esta institución y a qué procedimientos es aplicable, creo que deberíamos enfocarlo con toda claridad, señalar todos los alcances de esto y establecer cuál es realmente el sentido que se le debe dar, en qué circunstancias es aplicable o no; se pudiera decir: en este tipo de procedimientos, como no es un ejercicio sancionador del Estado, lo cual estaría discutible, porque una vez que la norma establece una sanción a cargo de una persona de alguna manera está ejerciendo una función sancionatoria; pero cualquiera que sea este alcance, que se definan o se establezcan los límites aplicables a cualquiera de las ramas del derecho, y no nada más como lo hicimos en la Segunda Sala, señalando que es exclusivo del derecho penal, y ya no hicimos el análisis de todas las demás ramas del derecho, donde no pudiera aplicarse.

En cambio, en la Primera Sala se dice que hay una posibilidad de aplicar este principio al derecho administrativo sancionador. Pienso que el análisis del tema, desde luego que es interesante, pero estos asuntos propia y estrictamente no dan lugar a esa contradicción.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Antes de darle la palabra a la señora Ministra ponente, quisiera hacer este comentario: En el tema toral que se viene manifestando respecto de esta contradicción; esto es, en determinar si el principio de presunción de inocencia puede extenderse al derecho administrativo sancionador o a los procedimientos administrativos, hay que recordar que este Tribunal Pleno se ha pronunciado respecto de que la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con la pena al ser dos, así dice: “inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, así pues, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudirse a los principios penales sustantivos aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza”.

Esto es, no hay claridad, pero en apariencia el tema del diferendo está resuelto por el Pleno, no claramente en tanto que los criterios que se encuentran ahora en contradicción, la Segunda Sala, en el pronunciamiento que hace en relación con su criterio, hace la particularización respecto de que no hay compatibilidad en el tema, o sea, de hecho aplica la tesis del Pleno respecto de que pudiere darse esta situación de aplicabilidad del principio de presunción de inocencia en relación con estos temas en función de la similitud que existe, pero siempre y cuando exista compatibilidad, y lo que resuelve la Segunda Sala: que no es compatible precisamente en este tema con dicha materia, o sea, la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo, y la Sala dice: porque no era compatible con dicha materia, esto es, con que incluso aplica la tesis, o sea que estamos en función de; ahí estaría el punto de contradicción en última instancia.

Partiendo de la base de que estaría presente esta aplicabilidad, pero siempre y cuando sea compatible, la Primera Sala le da un tratamiento y la Segunda Sala le da otro inclusive en el caso de la contradicción aplica el criterio pero dice que no es compatible en esta materia; la Primera Sala dice que sí lo es; yo siento que es en seguimiento, precisamente de ese desarrollo jurisprudencial que viene dando el Pleno, y ahora en función de esta incompatibilidad que se presenta, de esta diferencia de criterios entre Primera y Segunda Salas pero a partir de que el principio de presunción de inocencia pudiere ser aplicable o regir para esta disciplina, siempre y cuando sea compatible con la materia, o sea, lo deja abierto y las dos Salas entran en la contradicción.

Desde mi punto de vista habría definitivamente un tema a dilucidar y sobre todo por la seguridad y la certeza jurídica que requiere brindar precisamente una contradicción de criterios. La misma situación de percepciones diferentes por cada uno de los Ministros que se han pronunciado ahora, creo que de suyo justificaría admitirla, pero sí precisar el punto de contradicción para efectos de tomar una decisión también en el grado, en la amplitud precisamente de esta consideración.

Yo estaría por la existencia de la contradicción pero que se hicieran estas precisiones. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Presidente, en atención a este planteamiento que usted formula, que comparto, y que va en la lógica de lo que planteaba el Ministro Cossío; me parece que existe, ya lo dije, que la Segunda Sala formuló un criterio absoluto y que tiene que ver con el procedimiento administrativo sancionador; éste es el ámbito en el que se debería resolver esta contradicción, porque inclusive en este momento ni siquiera creo, por lo menos en lo personal no estaría preparado para poder considerar en qué otros ámbitos o

en qué otros aspectos esto tiene un impacto, me parece que es muy claro que los criterios contradictorios se refieren específicamente a si este principio aplica en el procedimiento administrativo sancionador o no, y yo pediría que el Pleno considerara que en esos términos, con los matices que quieran imponer, fijáramos el punto de contradicción para discutirlo. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Franco. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Muy rápidamente señor Ministro Presidente. También comparto la postura en el sentido de que existe contradicción de tesis, ya se ha mencionado el criterio de la Segunda Sala: delimita la aplicación del principio de presunción de inocencia exclusivamente a los procesos penales; la tesis de la Primera Sala amplía la aplicación de este principio a otros ámbitos. La propuesta en el proyecto se circunscribe exclusivamente al procedimiento administrativo sancionador, y me parece que en ese ámbito deberíamos quedarnos; es decir, precisar el punto de contradicción, en relación con que si es aplicable el principio de presunción de inocencia al procedimiento administrativo sancionador. Lo comento porque incluso hay tesis de esta Suprema Corte, de este Tribunal Pleno –no sé si haya sido la que comentó el señor Ministro Presidente– derivada de la acción de inconstitucionalidad 4/2006. Que el rubro es “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”. Creo que entraríamos en muchos problemas si

ampliamos el ámbito de la contradicción para incluir al derecho administrativo sancionador en general y me parece que lo práctico sería circunscribir el ámbito de esta contradicción exclusivamente al proceso administrativo sancionador, y en esa medida estaría en favor de la existencia de la contradicción, y de una vez adelanto que sería de la idea de precisarlo sobre estas bases. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pardo Rebolledo. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Nada más en la acotación del punto de contradicción es muy importante una situación. Una cosa es el procedimiento de responsabilidades que se hace para determinar si un funcionario público cometió o no determinada infracción; y otra muy diferente es el procedimiento administrativo sancionador en general, donde la autoridad en su función de autoridad del Estado como autoridad administrativa va a determinar la buena regulación del Estado, a través de la aplicación de cualquier ley administrativa y de cualquier reglamento en materia administrativa, y ese es justamente el problema, porque en la Primera Sala lo que se analiza es un procedimiento de responsabilidades y en la Segunda Sala lo que se analiza es la imposición de una multa que hace un organismo regulatorio a una persona moral, que es particular, por esa razón sí acotar; no se puede acotar el procedimiento de responsabilidades porque la Segunda Sala no lo analizó, la Segunda Sala analizó un procedimiento distinto, no sé, puede quedar muy abierto pero en el momento en el que se analice se puede decir si se va a referir a todos los procedimientos administrativos o exclusivamente a los de responsabilidad o a cuáles de los otros que se están determinando por cualquier ley o reglamento administrativo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Valls Hernández, con una disculpa.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: No hay problema, señor Ministro Presidente, gracias. Para manifestarme de acuerdo con la posición que ha asumido el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Para mí el punto de contradicción consiste en determinar si puede extenderse al proceso administrativo sancionador este principio de presunción de inocencia. Comparto el proyecto, en cuanto que existe la contradicción denunciada en los términos que he señalado, ya que sobre un mismo punto de derecho las dos Salas arribaron a conclusiones jurídicas diversas; por ello, para mí hay contradicción –en el contexto que he señalado–, deberíamos pasar al fondo ya del asunto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Valls Hernández. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. Bueno, han sido verdaderamente ilustrativas, para mí, todas las participaciones de la señora y de los señores Ministros. Creo que se resumen en dos preguntas, señor Ministro Presidente. Una, ¿existe o no la contradicción de tesis? Y la segunda, ¿cuál va a ser el punto a definir en esta contradicción, a fijar la litis de la contradicción de tesis? En mi presentación, señores Ministros, yo hablaba de la acción de inconstitucionalidad 4/2006, –que mencionó el señor Ministro Presidente y el señor Ministro Pardo Rebolledo– precisamente hablaba de que ésta se resolvió en sesión de veinticinco de mayo del dos mil seis, y esta acción de inconstitucionalidad consideró que tanto el derecho penal como el administrativo sancionador, y aquí se refiere al derecho administrativo sancionador, no al procedimiento administrativo sancionador, resultan ser, dijo el

Tribunal Pleno: “dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendido como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos”; también mencioné que el Tribunal Pleno consideró que por sanción administrativa debería entenderse este castigo infringido por la administración pública, o un gobernado, como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley; y también señaló el Tribunal Pleno que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y en otros supuestos, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Y por último, este Tribunal Pleno estimó en esta acción de inconstitucionalidad, que dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador -aquí lo amplia al derecho administrativo sancionador- puede acudir a los principios penales sustantivos como es el de presunción de inocencia, aun cuando su traslación en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo, sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Esta fue una síntesis muy reducida, las consideraciones del Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad, que mencionaba el señor Ministro Presidente y el señor Ministro Pardo Rebolledo, la 4/2006.

En esta vertiente, está sustentado el proyecto que se pone a su consideración, y por supuesto, como lo dijo la Ministra Luna Ramos en su momento, hay tesis en donde se considera que si los hechos aunque son cuestiones fácticas o no exactamente iguales, originan criterios distintos discrepantes, y ésta es precisamente, desde mi óptica personal y así fue elaborado el

proyecto, la situación, citando desde luego la tesis jurisprudencial de este Tribunal Pleno que establece: CONTRADICCIÓN DE TESIS, EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. En este tema, señor Ministro Presidente, creo que hay dos preguntas al Tribunal Pleno, la existencia de la contradicción y el punto de contradicción. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Sánchez Cordero. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. Creo que el proyecto debe ocuparse de una afirmación que usted nos hizo, ahorita la señora Ministra leía esa parte de la ejecutoria, y que creo que no es asunto menor el que se haya invocado precisamente la ejecutoria de la que deriva la jurisprudencia 99/2006, que señala y que pudiera haberse pensado que ya tenía resuelta la contradicción de tesis, porque hay un criterio como ya lo leyó la señora Ministra, donde dice: “Que dada la similitud y la potestad punitiva en la interpretación constitucional de los principios de derecho administrativo sancionador, puede acudir a los principios penales sustantivos” como son –y lo menciona- legalidad, principio de *non bis in idem*, la presunción de inocencia al principio de culpabilidad, e incluso la prescripción de las sanciones; desde luego, aquí hay un principio de pronunciamiento en relación con que es aplicable el principio de presunción de inocencia a este derecho administrativo sancionatorio y creo que el proyecto debe

ocuparse con más amplitud, señalando esto como bien lo había dicho el señor Ministro Presidente, que no resuelve la totalidad de la problemática que se está planteando, pero sí ocuparse de este precedente, no sólo como una cita, sino en relación con su alcance, y con la necesidad de que a pesar de que existe se debe aclarar el punto; esa sería mi observación, nada más atendiendo a la importancia del comentario que hizo el señor Ministro Presidente Silva Meza. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Aguilar Morales. Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. Lo comparto plenamente. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Sánchez Cordero. Bien, la manera de formular preguntas está dada, de suyo naturalmente en función de la contradicción, o sea, atendiendo a la petición de la señora Ministra ponente podríamos determinarlo, y si necesitaríamos la concreción del punto de contradicción, a partir de lo que se ha señalado en este momento, si se tomara así como el seguimiento, vamos a decir en el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno, si es abierto definitivamente al derecho administrativo sancionador; sin embargo, esta misma tesis origina, dos lecturas o dos maneras de entenderse, y que son las que han generado, precisamente, la contradicción entre las Salas, en tanto que si se adopta una posición, el tema de la contradicción, la haría improcedente, en tanto que el tema, así, genérico, está resuelto; sin embargo, la forma, grado, en la cual hay que enfrentarlo, o si se trata de procedimiento administrativo, si se trata de procedimientos

específicos, es lo que sería a dilucidar en este tema; pero lo dejamos a una reflexión breve, en tanto que vamos a un receso por diez minutos.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:30 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Vamos a continuar. De lo que se ha venido discutiendo hasta este momento, en principio, y la propuesta, la solicitud expresa de la señora Ministra ponente, en lo que desde luego tendremos que dilucidar en orden, es en relación –a partir de su proyecto– de la existencia o no de la contradicción de criterios. Sabemos que para dilucidar este procedimiento hay que advertir precisamente en el estudio –como ha sido, exhaustivo, y que hay muchas percepciones– si esta contradicción de criterios se da en los tribunales colegiados, entre las Salas, donde hay la exposición de criterios muy importantes, muy sugerentes de los dos lados, que derivan precisamente en dos apreciaciones diferentes.

De esta suerte, señor secretario general de acuerdos, le voy a pedir que, en principio, tome una votación respecto de la existencia o no de la contradicción de criterios, para enseguida de lo que aquí se ha venido discutiendo, determinar el punto de contradicción para entrar al análisis de fondo, si es tan amable.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor de la contradicción.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí hay contradicción.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí hay contradicción.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Hay contradicción.

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

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Sí existe la contradicción.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo considero que técnicamente no, pero reconozco que el tema es importante que lo dilucide este Pleno, y como veo que la mayoría está en ese sentido, estaré obligado a pronunciarme al respecto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Existe contradicción.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Es mi consulta, sí hay contradicción.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Hay contradicción.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Existe contradicción.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de diez votos en el sentido de que sí existe contradicción.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Ha sido ampliamente discutido precisamente el alcance de este punto de contradicción, y prácticamente las exposiciones nos llevan a concretarnos a la propuesta del proyecto, donde analizando precisamente la extensión de las propuestas de la Primera y Segunda Salas, en relación con el principio de presunción de inocencia, la caracterización que se hace en el proyecto de ser un derecho fundamental, y como lo ha considerado en principio, la Primera Sala, como un derecho fundamental compatible con el derecho administrativo sancionador, respecto del cual sabemos –aquí ha aflorado– los criterios de este Tribunal Pleno en relación con el

alcance de este derecho administrativo sancionador; sin embargo, el punto a dilucidar es respecto de la extensión a los procedimientos sancionadores. La Primera Sala, con un posicionamiento que es su criterio, en el sentido de que la protección que brinda dicho principio debe extenderse a los procedimientos sancionadores, y la Segunda Sala considera que el principio de presunción de inocencia constituye un aspecto propio del procedimiento penal dadas sus características y fines, lo que lo hace incompatible con el procedimiento administrativo sancionador. Punto de diferencia fundamental que abre la puerta para que este Tribunal Pleno –y esa es la oportunidad que tenemos– en esa amplitud, determine si es aceptable la propuesta que hace el proyecto, o bien, puede existir algún otro tratamiento, mayor amplitud, menor amplitud, como ya algunos de ustedes lo han planteado, o nos vamos por una, o nos vamos por otra, o aceptamos esta propuesta, a partir precisamente de esta posibilidad constitucional y legal para esta determinación, que se traduce en última instancia en seguridad jurídica.

Consultamos, señor secretario general de acuerdos, a los señores Ministros, si están de acuerdo en que éste sea el punto a partir de la propuesta, esta diferencia, esto es, tratándose de la cobertura, de este principio de presunción de inocencia, a los procedimientos sancionatorios.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: De acuerdo con la propuesta.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo no estaría de acuerdo, creo que esto es al derecho administrativo sancionador.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con la propuesta.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: De acuerdo con la propuesta.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: A pesar de que la Primera Sala expresamente se ha pronunciado de manera reiterada por el derecho administrativo sancionador, creo que se puede resolver en términos de procedimiento administrativo sancionador entendiendo que no es exclusivamente el que se aplica a servidores públicos, sino también a particulares.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Estoy de acuerdo con que se delimite al procedimiento administrativo sancionador.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Al procedimiento administrativo sancionador, en general.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Al procedimiento administrativo sancionador.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Así viene el proyecto, solamente al procedimiento administrativo sancionador.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el procedimiento administrativo sancionador en general.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: En los mismos términos, en general.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de diez votos a favor de la propuesta del proyecto, sobre el punto de contradicción.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: TENEMOS DILUCIDADOS ESTOS DOS TEMAS: LA EXISTENCIA Y CUÁL ES EL PUNTO DE CONTRADICCIÓN QUE NOS PERMITIRÁ ESTAR YA EN EL ANÁLISIS DE FONDO.

Señor Ministro don Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Con el mayor de los respetos y dado que conforme a las discusiones tan nutridas que ha habido para fijar el punto de contradicción, pediría la venia de este Pleno y del señor Ministro Presidente, para que pudiéramos, a la luz ya de esta definición, el jueves entrar al estudio del fondo, porque me parece que un primer punto es: qué vamos a entender por el procedimiento administrativo sancionador y consecuentemente, me parece que es importante que podamos todos reflexionar al respecto para entrar al fondo. Sería una sugerencia muy respetuosa al Pleno y a usted, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Vista esta manifestación que hace el señor Ministro Franco González Salas, prácticamente entraremos ya el próximo jueves a ver el fondo de esta contradicción que es muy importante y trascendente y de esa manera, nos abre este espacio para la reflexión y la puntualización de los temas en tanto que de la discusión han aflorado una amplia gama de ellos que nos van a llevar a abordar en amplitud al criterio del Tribunal Pleno en seguimiento o bien el apartarnos de él, en tanto que estamos también con nuevas disposiciones, etcétera; hay muchos temas que reflexionar para ello.

Tenemos un asunto todavía listado, vamos a diferir el análisis de este asunto para el próximo jueves. Vamos a continuar.

Voy a pedir al señor secretario que continúe dando cuenta con el próximo asunto que está listado para el día de hoy, si es tan amable.

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

CONSULTA A TRÁMITE 1/2013, PREVISTA EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULADA POR LA SEÑORA MINISTRA EN FUNCIONES DE PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán, y conforme al único punto resolutivo que propone:

“ÚNICO. LA MINISTRA EN FUNCIONES DE PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DEBE DICTAR UN AUTO POR EL QUE SIN DAR TRÁMITE A LA CONTROVERSIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1/2013, DEVUELVA LOS AUTOS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO 12/2012 A LA PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y SE ORDENE EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Como Presidente, una disculpa a la señora Ministra ponente, en relación con el asunto anterior. He considerado, en función de la posibilidad legal que tengo de conducir este debate, de llevar a esa situación de la suspensión. Debí haberle preguntado, lo sé, darle el uso de la palabra. Ahora hago una explicación pública en relación con este asunto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. Era en relación con el asunto que estaba dando cuenta el señor secretario.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si me permiten ustedes, precisamente la solicitud que hice al señor secretario general de acuerdos, era para darle entrada precisamente, para que pudiera tener esta solicitud. Para tal efecto, voy a pedirle, señora Ministra Sánchez Cordero, que usted se haga cargo de la Presidencia, pero antes quisiera hacer algunas consideraciones y que se me permitiera, si se califica como legal el impedimento que voy a hacer del conocimiento del Tribunal Pleno, abandonarlo a partir de que quede usted en el desarrollo de la misma.

En principio, como ustedes conocen y han visto, mediante acuerdos de diez y trece de mayo, respectivamente, el subsecretario general de acuerdos certificó la imposibilidad de su servidor para dar trámite tanto a la consulta 1/2013 como a la controversia 1/2013. En ambos casos, en mi carácter de representante legal del Consejo de la Judicatura porque este trámite pues de esa manera, con esas certificaciones, lo desahogó la señora Ministra en funciones de Presidenta de este Alto Tribunal; de esta suerte, que —efectivamente— por considerar que yo estoy legalmente impedido por las razones que he venido manifestando para estos efectos en la primera etapa en relación con ello, ya para el conocimiento y discusión de esta consulta a trámite es que hago esta formal consulta al Pleno; lo pongo a su consideración, y le pediría a la señora Ministra Sánchez Cordero que se hiciera cargo de esta Presidencia, para efecto de que se calificara o no de legal la causa de impedimento que yo tengo, conforme a los artículos 71, 85, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en tanto que —con base en ello— detento la representación del Consejo de la Judicatura Federal. Estoy *in curso*, creo —así lo manifiesto— en causa legal de impedimento, y así solicito que este Tribunal Pleno, lo declare; de esta suerte, para efectos de esta calificación, señora Ministra, tiene usted la Presidencia.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. En esa calidad de Ministra decana, asumo la Presidencia de este Alto Tribunal, y está a consideración de la señora y de los señores Ministros, el planteamiento que acaba de hacer el señor Ministro Presidente en relación a si está o no impedido por presidir el Consejo de la Judicatura, de continuar esta sesión. Señor secretario, ¿quiere usted tomar votación nominal, por favor, en relación a este planteamiento del señor Ministro Presidente sobre el impedimento?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Con gusto, señora Ministra.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Existe impedimento.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Igual.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Es legal el impedimento planteado.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Es fundado, y legal el impedimento.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Ha lugar el impedimento.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES SÁNCHEZ CORDERO: Es legal.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Sánchez Cordero, me permito informarle que existe unanimidad

de votos en el sentido de que es legal y fundado el impedimento planteado por el señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Presidenta decana, en funciones. Le solicito autorización para retirarme, para que se pueda discutir este asunto, y que pase a ocupar este sitio.

(EN ESTE MOMENTO SE RETIRA DEL TRIBUNAL PLENO, EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE JUAN SILVA MEZA)

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. En esta calidad de Ministra decana, asumo la Presidencia de este Tribunal Pleno, y está a su consideración esta consulta a trámite, que está prevista en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Adelante.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Perdón, el señor Ministro ponente creo que quiere hacer uso de la palabra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES: Mil disculpas, señor Ministro Pérez Dayán. Tiene usted la palabra para la presentación del asunto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidenta, gracias señor Ministro Valls Hernández.

El proyecto que tienen ustedes a su consideración, propone — inicialmente— declarar la competencia legal de este Tribunal Pleno, de conformidad con lo previsto en el artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en tanto la señora Ministra Presidenta en funciones consultó el

trámite que debe darse al expediente abierto con motivo de la remisión del juicio contencioso administrativo 12/2012, por parte de la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.

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

Se señaló que en una cuestión relacionada con el cobro del impuesto sobre nóminas, se reconoció, y esto es lo principal, que el Consejo de la Judicatura Federal podría combatir la resolución relativa en el juicio de amparo o en la referida controversia, lo que quedaba a su elección; se concluye en consecuencia, que si en el caso, el asunto se refiere a la resolución recaída a un recurso de revisión previsto en la Ley de Hacienda Municipal, y el juicio contencioso administrativo en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local, y el Consejo, es lo principal, optó por esos medios de defensa, lo procedente será no tramitar el expediente de la controversia a que se refiere la consulta, sino devolver los autos del juicio al tribunal estatal, y ordenar el

archivo del presente expediente, es ello, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES: Gracias, señor Ministro ponente. Señor Ministro Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, señora Ministra Presidenta. En principio, y con todo respeto, no comparto el sentido de la consulta, porque si bien es cierto que en principio el Consejo de la Judicatura Federal puede elegir la vía para impugnar un acto que le imponga una obligación que incida o que altere su orden jurídico, aplicando por analogía, puede ser el criterio que deriva de la controversia prevista en la fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el caso, creo que no se da esa posibilidad porque en el contrato mismo las partes convinieron que para la interpretación y cumplimiento de las estipulaciones contenidas en dicho contrato de prestación de servicios de vigilancia y de seguridad celebrado con la Presidencia Municipal y la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Mexicali, se someterían expresamente a las resoluciones del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, en términos de lo que dispone el artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica; contrario a lo que afirma el Consejo en su demanda, no puede considerarse que los mandamientos de ejecución que emitió el recaudador de rentas de Mexicali sean actos de autoridad autónomos y desvinculados del contrato de prestación de servicios al que aludí, pues mediante ellos se requirió el pago de ciertas cantidades por concepto: Primero, de recargos por retraso en el pago de las contraprestaciones pactadas en el contrato. Segundo, a los adeudos en el pago de tales contraprestaciones.

En ese sentido, desde mi punto de vista, fue correcto que el presidente municipal de Mexicali, al resolver el recurso de revisión se haya inhibido del conocimiento del mismo, y que la Primera Sala del Tribunal Contencioso Administrativo de Baja California, haya sobreseído el juicio, por carecer de jurisdicción para pronunciarse al respecto, conforme a lo que se acordó en la cláusula décimo octava del propio contrato. Por tanto, desde mi punto de vista, lo procedente es que continúe y se concluya el trámite, y se resuelva en su oportunidad el expediente formado con motivo de la controversia prevista en la multicitada fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Gracias, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES: A usted, señor Ministro Valls Hernández. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señora Ministra Presidenta. Muy en el sentido que acaba de señalar el señor Ministro Valls, creo que el problema del proyecto desde mi punto de vista, y con todo respeto, es que está introduciendo una distinción entre mandamiento de ejecución de un convenio y el convenio mismo. La fracción XX del artículo 11 de la Ley Orgánica, nos otorga la facultad de conocer este tipo de asuntos, y creo que hacer este desdoblamiento entre el convenio y el mandato de ejecución, ni se aviene a lo que señala esa fracción XX del artículo 11, ni tampoco a la cláusula que identificó el señor Ministro Valls; yo, salvo que encontrara alguna razón adicional en la discusión que seguramente tendremos el jueves, por lo avanzado de la hora, estaría en contra del proyecto y creo que esto debe resolverse, como este tipo de asuntos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Gracias, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES: A usted, señor Ministro Cossío. Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señora Ministra Presidenta. En el mismo sentido, me parece que los razonamientos que dio el señor Ministro Valls son los correctos, son los que suscribo, me parece que el precedente que se cita, la competencia era del juez de distrito y se amplía para que la Suprema Corte pudiera conocer del asunto, me parece que en este caso está haciendo exactamente lo opuesto, parece que la competencia es de la Suprema Corte y lo que intenta el proyecto es ampliar la competencia del tribunal de lo contencioso administrativo. En ese sentido, concuerdo con la opinión del señor Ministro Valls y del señor Ministro Cossío. Gracias, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES: A usted, señor Ministro Gutiérrez. Señor Ministro Luis María Aguilar y después la señora Ministra Luna Ramos.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Primero las damas.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES: Por favor, señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señora Ministra Presidenta. Debo de mencionar que concuerdo con lo dicho por el señor Ministro ponente en su proyecto y quiero determinar cuáles son las razones por las que estoy de acuerdo con él.

Lo que sucedió es que había un convenio entre el Consejo de la Judicatura Federal y el Municipio de Mexicali -si no mal recuerdo- la presidencia municipal para que le dieran ciertos servicios de

seguridad, y parece ser que hubo un atraso en el pago de estos servicios; entonces, en lugar de cobrarle a través de la vía convencional, como habían estipulado en el convenio respectivo que si había algún problema de interpretación o de cumplimiento, estarían a lo señalado por el señor Ministro Valls, que justamente sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uso de las facultades que le concede el artículo 11, fracción XX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la que resolvería este diferendo, si se tratara de un problema de cumplimiento de contrato o de interpretación del contrato; el problema es que no estamos en presencia de un problema ni de cumplimiento ni de interpretación de contrato; lo que hizo el recaudador de rentas del ayuntamiento fue emitir un requerimiento de pago, un requerimiento de pago como autoridad económico-coactiva; en contra de este requerimiento de pago el Consejo de la Judicatura -ya no se está hablando de que si hay cumplimiento o no del contrato, se está requiriendo a través de una vía como si se tratara de un impuesto, de un derecho que tenía que pagarse al municipio- acudió en un recurso de revocación -si no mal recuerdo- ante el propio presidente municipal, y entonces el presidente municipal dijo: yo no soy competente para conocer de esto, porque conforme al artículo 11, fracción XX, debe de conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pero vuelvo a decir: están confundiendo procedencia con competencia; una cosa es que haya procedencia para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de cuestiones relacionadas con el cumplimiento y la interpretación del contrato en términos del artículo 11, fracción XX, y otra muy diferente es que, si lo que se emite es un requerimiento de pago para que se cobre un adeudo al municipio, éste no pueda ser impugnado a través de las vías que se establecen en materia jurisdiccional, administrativa o a través del juicio correspondiente.

Entonces, ¿qué fue lo que hizo? Como no se trató de decir: No me has pagado, no me has cumplido; no, simplemente se emitió el requerimiento de pago, no estaba en tela de duda el cumplimiento del contrato ni estaba en tela de duda su interpretación; se emitió el requerimiento de pago; entonces, él hizo uso de las vías que tiene como cualquier persona que es requerida de pago por una autoridad.

El presidente municipal dice: no puedo conocer de esto, porque debe de conocer la Suprema Corte; entonces, él en contra de esto, ¿qué es lo que hace cualquier particular que promueve un recurso administrativo y es desechado?, pues irse al recurso jurisdiccional, que en este caso es ante un tribunal de lo contencioso administrativo, y eso fue lo que hizo, presentar su demanda ante el tribunal de lo contencioso administrativo, precisamente por esta razón. Y el contencioso administrativo da exactamente la misma respuesta y vuelve a decir: no, yo no puedo conocer de esto, porque en el convenio se estableció que el único que debía de conocer de esto era la Suprema Corte de Justicia de la Nación; si lo que se hubiera impugnado era algo relacionado con el cumplimiento del contrato o su interpretación no estaríamos ni en esta discusión; estaría perfecto que se hubiera venido a la Suprema Corte en términos del artículo 11, fracción XX, pero lo que se impugnó fue un requerimiento de pago para el cobro de algo que estimó el recaudador de rentas del ayuntamiento le debían, nunca haciendo alusión al convenio, se debe esta cantidad, por eso expide dos mandamientos de ejecución, el 77 y el 78; cualquier mandamiento de ejecución que se haga valer en contra de cualquier persona es impugnabile o a través del recurso administrativo o a través del recurso jurisdiccional ante la autoridad jurisdiccional correspondiente, que en este caso es el tribunal de lo contencioso.

¿Qué hace el tribunal de lo contencioso administrativo? Sobresee, y luego dice: “y además, como no soy competente, lo remito a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.” Error craso, primero sí es competente, porque justo su competencia es para conocer de juicios que se dan en materia contenciosa administrativa y precisamente en materia de requerimientos de pago y en materia de decisión de recursos de revocación que se dan precisamente en impugnación de esto.

¿Tenía que mandarlo en incompetencia a la Corte? No, si consideraba que no era la vía, simple y sencillamente debía haber sobreseído porque estamos hablando de una improcedencia de vía; ese es el problema, se está confundiendo competencia con procedencia; la vía idónea es la contenciosa administrativa, la que se agotó.

Ahora, la competencia no es de la Corte, porque la Corte puede conocer conforme al artículo 11 de incumplimientos de contrato y de interpretación, pero no puede conocer ni sustituirse en los tribunales contenciosos administrativos para conocer de juicios de nulidad; podría conocer, a lo mejor, de algún juicio ordinario conforme a lo que establece la propia Ley Orgánica, pero no se va a sustituir jamás en un tribunal contencioso administrativo para conocer de un juicio de nulidad.

En mi opinión, el proyecto es correcto, está determinando que en realidad no tiene por qué conocer la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además hace una interpretación de este precedente que ya había emitido el Pleno, donde se dice que en el análisis del artículo 11, fracción XX, si bien se establece incluso la posibilidad de que sea la Corte la que conozca de la interpretación de los contratos, que no es la única vía que le queda al Consejo de la Judicatura.

Lo único que le pediría al señor Ministro ponente, si es que el tiene a bien, si no, sería motivo de un voto concurrente, es que en la parte relacionada en la página treinta y uno, donde está refiriéndose al caso concreto, pareciera como que ya le estamos dando razones de fondo al tribunal de lo contencioso administrativo para decirle que él era el competente, pero sería exactamente lo único en lo que yo pensaría que no tenemos que darle las razones de fondo para decir que el competente era él, y fuera de eso yo estoy totalmente de acuerdo con que no es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque no se impugnó ni la interpretación ni el cumplimiento del contrato, lo que se impugnó fue un mandamiento de ejecución y un requerimiento de pago de un adeudo por el recaudador de rentas del propio municipio; y sobre esa base, los competentes eran, primero seguramente, el Presidente Municipal a través del recurso que se establece, y si no, el tribunal de lo contencioso administrativo, en el juicio de nulidad respectivo. Gracias, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Tiene la palabra el Ministro Luis María Aguilar, posteriormente el Ministro Zaldívar. No sé si el Ministro Valls quisiera hacer alguna acotación o espera el turno correspondiente.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Muy breve, si usted me lo permite, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES: Correcto, faltan nada más cinco minutos.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Cuatro.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo sugeriría, con todo respeto, señora Ministra Presidenta, que el señor Ministro hiciera su aclaración y siguiéramos en la próxima sesión.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES: Adelante con la aclaración, señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: No están numeradas las fojas de la resolución, pero en el considerando segundo, dice: “ANTECEDENTES. De las constancias que obran en el juicio contencioso administrativo tal, del índice del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Baja California se advierten los siguientes antecedentes del caso:

I. El dos de enero de dos mil ocho, el Consejo de la Judicatura, la Presidencia Municipal y la Dirección de Seguridad Pública de Mexicali celebraron un convenio, etcétera.

II. El Recaudador de Rentas del Ayuntamiento de Mexicali expidió los mandamientos de ejecución números tales, a través de los cuales requirió el pago de cantidades por concepto de recargos moratorios de los pagos efectuados con motivo de la vigilancia policiaca que deriva del contrato de diversos agentes durante los meses tales y cuáles”.

Para mí es indubitable que esto es en ejecución de contrato, con todo respeto para la señora Ministra Luna Ramos, pero los mandamientos de ejecución derivan del contrato claramente. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES: Gracias, señor Ministro Valls. Creo que quiere hacer una aclaración de la aclaración el señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidenta. Desde luego que la inobservancia a los números de hoja se provoca precisamente porque el rubro identificatorio del asunto que se llama “consulta a trámite”, hace que los números de las hojas se hagan más pequeños, pero efectivamente a lo que se ha referido el señor Ministro, está en la hoja cuatro y así sucesivamente vienen indicados, cinco, seis y siete, sólo era por aclarar que el proyecto sí tiene numeración.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA EN FUNCIONES: Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Si no tienen algún inconveniente podríamos continuar la vista de este asunto y la discusión el jueves próximo, en ese sentido. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)