

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 20 DE OCTUBRE DE 2016

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN PÁGINAS
337/2013	<p>CONTRADICCIÓN DE TESIS SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA Y LA SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS)</p>	3 A 9
228/2014	<p>CONTRADICCIÓN DE TESIS SUSCITADA ENTRE EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN Y EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN.</p> <p>(BAJO LA PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ)</p>	10 A 30

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
20 DE OCTUBRE DE 2016**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE:

SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK**

AUSENTES:

SEÑOR MINISTRO:

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

**(POR GOZAR DE VACACIONES, DADO
QUE INTEGRÓ LA COMISIÓN DE RECESO
CORRESPONDIENTE AL PRIMER
PERÍODO DE SESIONES DE DOS MIL
DIECISÉIS)**

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(POR DESEMPEÑAR UNA COMISIÓN DE
CARÁCTER OFICIAL)**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:15 HORAS)

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

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública ordinaria número 100, celebrada el lunes diecisiete de octubre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración, señoras y señores Ministros, el acta con que nos dan cuenta. ¿En votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADA.

Continúe señor secretario.

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

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 337/2013.
SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA Y LA
SEGUNDA SALAS DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

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

PRIMERO. EXISTE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS DENUNCIADA.

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

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Someto a su consideración, señoras y señores Ministros, –como ya lo hemos acostumbrado– los tres primeros considerandos de esta propuesta, que son, respectivamente, la competencia, la legitimación y la narrativa de los criterios confrontados.

¿Alguna observación en estos tres primeros? ¿No hay? ¿En votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS.

El cuarto es en relación con la existencia de la contradicción de tesis. ¿No sé si alguien tuviera alguna observación al respecto? En relación con esto, también ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO.

Tiene la palabra la señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Como la mayoría de ustedes recordará, este es un asunto que se discutió aquí –en el Pleno– el nueve de marzo de dos mil quince, bajo la ponencia del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; sin embargo, mayoritariamente fue desechado ese proyecto y me fue returnado.

Son dos criterios, tanto de la Primera como de la Segunda Salas, en donde hay varios asuntos en los que se han narrado los antecedentes, pero el problema es el siguiente: la situación es que hay juicios de amparo indirecto y juicios de amparo directo. En estos hubo una sentencia que concedía el amparo y, una vez que se concede esta sentencia de amparo, la autoridad responsable dicta un acto en cumplimiento, cuando se trató de amparo directo dictó una sentencia; en amparo directo dictó los actos correspondientes para el cumplimiento respectivo.

Una vez que se dictó el acto en cumplimiento de la sentencia, el quejoso promovió denuncia de repetición del acto reclamado, diciendo que el acto dictado en cumplimiento estaba repitiendo las violaciones que ya habían sido objeto de análisis en el amparo de que se trata.

Entonces, aquí es donde surge la divergencia de criterios. La Primera Sala determinó que, si ya se había establecido una sentencia en cumplimiento, el tribunal colegiado estaba obligado a examinar si el nuevo laudo o la resolución emitida en cumplimiento de esa sentencia de amparo cumplía con los lineamientos dados en la sentencia de amparo; y la Segunda Sala –en todos los casos sometidos a su consideración– determinó declarar sin materia el incidente de inejecución o de repetición de acto reclamado, diciendo que bastaba con que se hubiera emitido una sentencia en cumplimiento para que ésta dejara sin efectos la sentencia que –de alguna manera– implicaba el cumplimiento, a su vez, de la sentencia de amparo respectiva.

Esta es la divergencia de criterios y, por eso, el punto de contradicción –que ya está aprobado– se fijó de la siguiente manera: determinar si para declarar sin materia una denuncia de repetición del acto reclamado basta con que la autoridad responsable deje insubsistente el acto reclamado que daba origen a la repetición y emita uno sustitutivo distinto, o si, además, se requiere analizar que ese nuevo acto o resolución no incurre en las mismas violaciones, como fue el criterio de la Primera Sala.

En el proyecto que estamos sometiendo a la consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estamos sosteniendo el criterio que –de alguna manera– ha avalado la Segunda Sala, en el sentido de que, al emitirse una nueva resolución en cumplimiento de la sentencia de amparo y si ésta es denunciada en repetición, y antes de que se concluya con la denuncia o con el incidente de inejecución respectivo se dicta otra dejando sin efectos la sentencia repetitiva, entonces debe dejarse sin efectos, ya sea la denuncia de repetición del acto reclamado o el incidente de inejecución respectivo, sin necesidad de analizar esta nueva resolución.

Algo importante de señalar es que este asunto se manejó a la luz de la Ley de Amparo anterior, y en la Ley de Amparo anterior en los cumplimientos de sentencia de amparo había procedimientos muy diversos, no como ahora que en la inconformidad podemos revisar el cumplimiento total de la sentencia. En la Ley de Amparo anterior, si se emitía un acto en cumplimiento, bien podía impugnarse a través de la queja por exceso o defecto, por la denuncia de repetición del acto reclamado, o bien, por un nuevo juicio de amparo si se trataba de violaciones distintas.

Entonces, sobre esta base, lo que se está determinando es que debiera prevalecer el criterio de que basta con dejar sin materia la denuncia respectiva o el incidente de inejecución respectivo, sin necesidad de analizar esta sentencia que deja sin efectos la sentencia repetida porque, en los términos de la Ley de Amparo anterior, se le estaría vedando al promovente de la posibilidad de impugnar la resolución que –a su juicio– podría ser combatida a través de los diferentes medios que ya hemos señalado.

Esta es la propuesta, señor Ministro Presidente, de la contradicción, en que leo nada más el rubro de la tesis que se propondría, dice: “DENUNCIA DE REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. PARA DECLARARLO SIN MATERIA, BASTA QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEJE INSUBSISTENTE EL ACTO DENUNCIADO COMO REITERATIVO DEL RECLAMADO Y EMITA UNO NUEVO, QUEDANDO EXENTO DE ESCRUTINIO ESE NUEVO ACTO”. Esa sería la presentación, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Está a su consideración señores Ministros. Señor Ministro Zaldívar, por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Como ya refirió la señora Ministra Luna Ramos, voté –no refirió que voté, pero refirió el proyecto del señor Ministro Gutiérrez, que no alcanzó mayoría– a favor de ese proyecto. Sigo convencido con el criterio que sostuvo en su momento la Primera Sala y, consecuentemente, votaré en contra de este proyecto.

En la sesión correspondiente se discutió mucho este tema; de tal manera que, en principio, ya no haría uso de la palabra; sin embargo, como hay –por lo menos– tres de los integrantes de este Tribunal Pleno que –hasta donde sé– no se han pronunciado, quizás si se diera algún debate en el que considerara que puedo aportar o aclarar algo lo haría pero, en principio, simplemente manifiesto mi oposición al proyecto por las razones que –como ya expresé oportunamente– discutimos con intensidad en aquella ocasión en que se vio por primera vez este asunto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Coincido totalmente con el proyecto. Me parece muy importante la precisión que hizo la Ministra Luna Ramos, que lo que se está analizando es una denuncia de contradicción de tesis –y así lo dice la tesis– que se está proponiendo, que debe prevalecer, en el sentido que lo que se está analizado es la denuncia de repetición del acto reclamado previsto en el artículo 108 de la Ley de Amparo abrogada, vigente hasta el dos de abril de dos mil trece y, por eso, en la redacción de la misma tesis se habla de la existencia de la queja por defecto o por exceso.

Coincido con las razones del proyecto. La única sugerencia, –si pudiésemos y si lo considera conveniente– en el rubro de la tesis hacer alusión a que se trata de la legislación vigente, lo precisa muy bien en el texto de la propia tesis, pero para no crear confusiones por el rubro mismo que podría dar esa confusión, si quedara precisado desde el rubro, y estoy completamente de acuerdo con el proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Tampoco había participado en la discusión de la contradicción anterior porque no integraba este Tribunal Pleno.

Estoy totalmente de acuerdo con el proyecto, me parece que el tratamiento que da el mismo al problema atiende adecuadamente los puntos de contradicción y resuelve muy bien el problema. De manera que me manifiesto en favor del proyecto en sus términos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más, señores Ministros? Si no hay más observaciones, pasamos entonces a tomar la votación, a favor o en contra. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Nada más comentar que, con muchísimo gusto, acepto la observación de la señora Ministra Piña.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Para modificar el rubro?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Para poner la fecha de la vigencia de la ley a que se refiere esta tesis.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. Tome la votación señor secretario, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra del proyecto y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: A favor del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos a favor de la propuesta del proyecto, con voto en contra del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, quien anuncia voto particular, así como el señor Ministro Laynez Potisek.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: MUY BIEN. EN ESAS CONDICIONES, QUEDA APROBADA, CON LA VOTACIÓN SEÑALADA, LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 337/2013.

Continuamos, por favor, señor secretario.

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

CONTRADICCIÓN DE TESIS 228/2014. SUSCITADA ENTRE EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN Y EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN.

Bajo la ponencia de la señora Ministra Piña Hernández y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. SÍ EXISTE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS A QUE ESTE EXPEDIENTE SE REFIERE, EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO CUARTO DE ESTA RESOLUCIÓN.

SEGUNDO. DEBE PREVALECER, CON CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA, EL CRITERIO SOSTENIDO POR ESTE TRIBUNAL PLENO, EN TÉRMINOS DE LA TESIS REDACTADA EN EL CONSIDERANDO QUINTO DEL PRESENTE FALLO.

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

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. De nuevo pongo a su consideración, previo al análisis de fondo, los tres primeros considerandos, relativos a la competencia, a la legitimación y a la narrativa de los criterios contendientes. ¿Alguna observación al respecto, señoras y señores Ministros? Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS.

El cuarto, en relación con la existencia de la contradicción de tesis. ¿Alguna observación señoras y señores Ministros? ¿No hay?, entonces, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO.

Tiene, en consecuencia, la palabra la señora Ministra Piña, por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. En el considerado quinto del proyecto se delimita el problema jurídico a resolver, el cual consistirá en determinar si, en un procedimiento administrativo de separación por incumplir con los requisitos de ingreso y permanencia, procede la suplencia de la queja prevista en la fracción V del artículo 79 de la Ley de Amparo, en favor de los miembros de los cuerpos de seguridad pública, aun cuando su relación con el Estado sea de naturaleza administrativa y se rijan por sus propias leyes.

En el estudio de fondo se desarrolla esta problemática en tres apartados.

En principio, se hace una breve referencia a la institución de la suplencia de la queja; después se realiza un marco normativo del derecho del trabajo y el régimen especial al que están sometidos los cuerpos de seguridad pública; para, finalmente, en un tercer apartado, dar respuesta al problema jurídico planteado.

El proyecto establece que la respuesta al problema planteado debe contestarse en sentido afirmativo; esto es, que procede la suplencia de la deficiencia de la queja, puesto que la fracción V del artículo 79 de la Ley de Amparo vigente, establece que la suplencia de la queja en materia laboral operará en favor de los trabajadores, aun cuando su relación laboral sea de carácter administrativo, lo cual significa que dicha institución se estableció en favor de todos los trabajadores, independientemente de la naturaleza de la relación que los rige ni de quién se constituya como la parte patronal: el Estado o los particulares.

En consecuencia, el supuesto normativo a que se refiere la fracción V del artículo 79 de la Ley de Amparo, se cumple tratándose de los miembros de las instituciones de seguridad pública, puesto que la Constitución Federal los reconoce expresamente como sujetos al servicio del Estado, en tanto que la protección de sus derechos, así como sus limitaciones, se encuentran reguladas en el artículo 123 de la Norma Fundamental.

Este proyecto, –como todos recordarán– con anterioridad se establecía la suplencia de la queja en materia laboral. Existía una tesis de jurisprudencia –anterior a la reforma– que expresamente decía: que no procedía tratándose –decía la tesis– de policías porque su relación era de naturaleza administrativa y no laboral y, por esa razón, no se podía aplicar –en su beneficio– la suplencia de la queja que, entonces, establecía el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo.

Con motivo de la nueva ley –que entró en vigor y que se encuentra actualmente– se reformó esta fracción, y se estableció la diferencia en cuanto a los trabajadores, aun cuando su relación fuese de carácter administrativo, es decir, –a mi parecer– el propio legislador, –al ver que se hacía una diferencia entre

trabajadores, que sus relaciones están reguladas por el mismo artículo 123 constitucional, aunque por diferentes apartados—conocedor de que existía jurisprudencia que no podía suplirse cuando la relación fuese de carácter administrativo, se reforma esta fracción y se incluye —expresamente— esta cuestión, que sea una relación laboral aunque su naturaleza sea de carácter administrativo.

Por lo anterior, un colegiado estableció que no procedía la suplencia tratándose de cuerpos de seguridad, y otro colegiado, precisamente, de la reforma a la Ley de Amparo, que dice expresamente: aunque su relación sea de carácter administrativo, consideró que, tratándose de los miembros de los cuerpos de seguridad, y concretamente de policías —que fue lo que dio lugar a esta contradicción—, procedía la suplencia de la queja, en términos del artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, y esta es la contradicción que se está presentando.

El proyecto está proponiendo —y que pongo a su consideración— que esta fracción debe aplicar para los cuerpos de seguridad pública.

Quiero mencionar que aquí hago una acotación, —que no sé si sea necesaria o no, pero que también ha dado lugar a discrepancias entre tribunales colegiados— y hago —en la primera parte del proyecto— una diferencia entre las sanciones que se establecen con fundamento en un procedimiento administrativo sancionador que se originan por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y que son reguladas en un apartado totalmente diferente de la Constitución, de las cuestiones, concretamente de los policías, que es con lo que dio lugar ministerios públicos y peritos —que es lo que está dando lugar a la contradicción— en cuanto a que no acrediten o que no

pasen los exámenes de evaluación para el ingreso y permanencia en la institución.

Esta diferencia la estoy apoyando en una tesis de la Segunda Sala —que comparto— que —precisamente— examinó, tratándose de los supuestos de la revisión fiscal en los asuntos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que establece la hipótesis de la procedencia de la revisión fiscal, tratándose de asuntos que se refieran a cuestiones relativas a responsabilidades de servidores públicos.

Y la Segunda Sala hizo una diferencia, estableció: tratándose de responsabilidades de servidores públicos procede revisión fiscal, porque va a la entonces Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos, pero tratándose de baja de policías por requisitos de ingreso y permanencia no es aplicable porque se trata de procedimientos diferentes y, por lo tanto, no procedía la revisión fiscal.

Precisamente, con sustento en esta tesis, —que comparto— estoy proponiendo hacer esa diferencia porque, además, creo que es necesario porque, posteriormente, hay otras contradicciones de tesis, —que también están bajo mi ponencia— pero que enfrentan si se debe suplir tratándose de responsabilidades de servidores públicos, policías, pero con un marco de justificación de sanción administrativa diferente de responsabilidad a cuando se trate de los requisitos de ingreso y permanencia de los cuerpos de seguridad.

Lo planteé desde aquí, porque si se determina por este Tribunal Pleno que son procedimientos diferentes, entonces, las siguientes contradicciones no existiría la contradicción de tesis partiendo de esto. Por eso, lo estoy presentando desde aquí, para hacer la

diferencia; sin embargo, estoy abierta para escuchar sus opiniones y para la discusión del asunto. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Está a su consideración, señores Ministros. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Presidente. Este es un tema que me resulta del mayor interés. Quiero decir que el proyecto de la Ministra Piña es muy sugerente, y quisiera —precisamente porque el tema me parece muy relevante— leer la nota que he preparado respecto de mi posicionamiento, en este caso, que es en contra del proyecto, y quisiera hacerlo —precisamente— para ser muy preciso en los razonamientos que me llevan a ello.

Está claro que el problema que debe resolverse en esta contradicción es determinar el alcance de la suplencia de la queja en los juicios de amparo donde subyace un tema que ha generado variadas y recientes reflexiones, que es la relación jurídica de los miembros de las instituciones policiales, de los agentes del ministerio público y de los peritos.

No podemos soslayar que estos servidores públicos, ciertamente tienen con el Estado una relación jurídica especial, *sui generis*, son y forman parte importante del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en sus manos se ha depositado una función de primerísimo nivel, que es —precisamente— la certidumbre ciudadana basada en el deber indelegable del Estado de dar seguridad pública a los ciudadanos.

Justamente por esta razón, todos ellos están regidos por la fracción XIII del artículo 123, apartado B de la Constitución

Federal. El análisis jurídico de la institución de la suplencia de la queja no desconoce –desde luego– la situación de los miembros de instituciones policiales y de procuración de justicia, viven en el desempeño de sus funciones, no sólo por los enormes desafíos que deben afrontar día a día y por los reclamos de la sociedad en general, sino también por el desafío que, en ocasiones, representa el sistema legal vigente, mantener los estándares de profesionalismo, eficiencia y honradez suficientes para permanecer en el servicio.

En la medida en que lo permite el diseño constitucional y legal que rige a estos servidores públicos, este Alto Tribunal ha dotado a las normas de contenido y sentido jurídico para protegerlos de la manera más amplia posible, –pero insiste– siempre respetando los límites que impone la propia Constitución Federal.

No escapa que es necesario llevar a cabo una reflexión profunda sobre la posibilidad de mejorar la arquitectura institucional de los órganos encargados del poder coercitivo estatal y, en particular, de las policías; es necesario establecer instituciones que alienten el espíritu de cuerpo y que permitan realizar –como vocación de vida– una carrera policial.

Es necesario, en ese sentido, aprovechar la vocación de servir a la sociedad que deben tener los policías; no obstante, –me parece– no corresponde a este Tribunal Pleno y al Poder Judicial, definir cuál es el modelo a seguir para atender esta problemática como política pública y como marco de regularidad constitucional.

Ahora bien, en relación con la interpretación de la fracción XIII del artículo 123, apartado B de la Constitución Federal, al discutirse la acción de inconstitucionalidad 1/2015 en sesión de diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, manifesté que esta norma

constitucional no es una habilitación para que el legislador ordinario emita leyes de carácter laboral que rijan a los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público, peritos y miembros de las instituciones policiales, de conformidad con las bases que ahí se prevén, sino que representa una excepción constitucional, a que estos servidores públicos se encuentran en una relación de trabajador-patrón.

Como lo expuse, esto es un límite claramente definido en la Constitución de la República, la relación jurídica entre instituciones policiales y sus miembros es de naturaleza administrativa y no puede, por tanto, considerarse por asimilación ni darle tratamiento de relación laboral a estas relaciones jurídicas.

En esa virtud, considero que la fracción V del artículo 79 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, no tiene el alcance de beneficiar a los miembros de instituciones policiales porque en su propia definición la norma los excluye, debido a que la primera parte de la fracción —en estudio— en donde se lee: “en materia laboral en favor del trabajador”, permite el beneficio de la suplencia de la queja únicamente en los asuntos en materia laboral, y siempre a favor del trabajador.

De esta manera, considero que no puede distinguirse entre los procedimientos administrativos a que están sujetos los miembros de instituciones policiales de separación o de responsabilidad administrativa, sino que —a mi parecer— lo relevante es la relación administrativa de este tipo de servidores públicos que no puede asemejarse de manera alguna a relaciones laborales, y en el propio inicio de la norma dice: “En materia laboral”, esto no es una materia laboral. Que el Constituyente Permanente nunca tuvo la intención de dotar a estas relaciones el carácter laboral.

Esto constituye —desde mi punto de vista— el límite que está previsto en la Constitución Federal y que, por inercia jurídica, debe permear en la interpretación de la Ley de Amparo.

Por estas razones, estoy en contra del proyecto, y por considerar que el artículo 79, fracción V, no resulta aplicable en el caso de miembros de instituciones policiales. Reitero, me parece que la reflexión profunda del rediseño institucional, de la arquitectura de regulación de —en general— los cuerpos que se ocupan del poder coercitivo del Estado, en particular, de las policías, es pertinente, pero no corresponde a este Tribunal Pleno. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. En principio, vengo de acuerdo con el proyecto; creo que desarrolla bien la argumentación, entendiendo perfectamente el problema que ha planteado —desde que vimos la acción de inconstitucionalidad 1/2015— el Ministro Medina Mora; pero me parece que —el proyecto inclusive lo reconoce— en el párrafo 52 habla de que se regulan a través de un régimen jurídico administrativo especializado.

Sin embargo, este siempre ha sido un problema que deriva de la propia historia jurídica que tenemos en función de la regulación de este tipo de relaciones. Desde el apartado B empezó a surgir esta situación, dado que, —como todos sabemos— antes de la Constitución de 1917 y de las leyes inmediatas preconstitucionales que empezaron a darle el carácter de relación laboral, las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado, con esta denominación genérica, siempre tenían un tratamiento

administrativo, y esto permeó —inclusive— después de la Constitución de 1917 y de todas las reformas, y siempre hemos estado en esta situación —un poco complicada— de su relación administrativa.

Convengo en que están sujetos a un régimen especializado, no tengo la menor duda y así lo he sostenido siempre, y que la fracción XIII del apartado B es un régimen de excepción dentro de otro régimen de excepción genérico, lo cual genera también una serie de situaciones particulares alrededor de esto.

Sin embargo, vengo de acuerdo con el proyecto porque creo que plantea las cosas en términos de poder conciliar —precisamente— esta problemática —y así lo he sostenido en la Sala— en relación —específicamente, en este caso— a la figura que estamos apreciando, y considerando si se aplica o no a este tipo de relaciones que es la suspensión.

Consecuentemente, creo que, en el caso concreto, —y así lo he sostenido— recordarán que también en otros ámbitos me he manifestado porque son de carácter laboral, en el sentido de una relación —digamos— de subordinación que existe frente a una autoridad de este tipo de servidores públicos, como es el caso, no es el tema entrar a la argumentación que di entonces, cuando vimos las leyes de educación, en que —evidentemente— fui minoría, pero es la misma situación.

Hay situaciones en donde —por analogía y mayoría de razón— es evidente que hay que darles el mismo tratamiento, estos servidores públicos —efectivamente— están sujetos a dos tipos de procedimiento, que también tienen una problemática especial porque, a veces, las causales que se utilizan para revisar la permanencia —no hablo del ingreso— de este tipo de servidores

públicos están regidas por un procedimiento especial, que se asimila más al ámbito laboral y, por otro, –efectivamente– a las responsabilidades que señala el 113. Consecuentemente, ahí tenemos un ámbito complicado.

Sin embargo, me inclino a pensar que, cuando estamos –como el proyecto lo sostiene– dentro de ese procedimiento especial que se diseñó para este tipo de servidores públicos, y que no es de responsabilidad administrativa en términos del 113 y de la ley reglamentaria correspondiente, podemos aplicarle –insisto– ciertos principios de protección, para que el marco jurídico vaya siendo congruente con lo que hemos definido en nuestra legislación, es el punto medular –para mí–. Consecuentemente, por esas razones, esencialmente vengo de acuerdo con el proyecto. Por supuesto, me parece que el tema fundamental es que quede perfectamente delineado lo que estamos hablando.

Me voy a reservar para no abundar más en esto, creo que veremos la tesis en su momento; creo que ahí sugeriría algún ajuste para que esto quede claramente establecido. Por lo tanto, estaré de acuerdo con el proyecto, separándome de alguna consideración que no es relevante para el asunto y que no afectaría en lo más mínimo y, en su caso, –de ser necesario– haría un voto concurrente en este sentido.

Honestamente, creo que no será necesario, pero –digamos– dependiendo de cómo quede al final la decisión sobre esta tesis que nos propone, porque ya sería la conclusión de su proyecto la tesis que nos propone para resolver esta contradicción. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. En el mismo sentido, comparto el proyecto. Estoy de acuerdo con lo que nos propone la Ministra ponente, en este caso.

No quiero abundar más, comparto las consideraciones que ha expresado el Ministro Franco, porque también –el día con día– cuando en Sala nos ha tocado ver distintos asuntos que tienen que ver con los miembros de las fuerzas policiales, por ejemplo, las vacaciones u horas extras, etcétera, pues nos han llevado a reflexionar sobre cuál es el alcance de la relación administrativa, en la que –creo– una mayoría –en todo caso– estamos de acuerdo que es una relación especial de naturaleza administrativa, pero que en el momento de protección de derechos, finalmente nos lleva al estudio de algunos derechos laborales que están en el artículo 123.

Entonces, estando de acuerdo con el proyecto, hay una consideración que –muy respetuosamente– sugeriría a la Ministra ponente, si se puede corregir porque parece de forma, pero creo que es de mucho fondo.

En el párrafo 49, se nos dice: “En el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen las bases que rigen el derecho del trabajo, en el cual se regulan las relaciones entre particulares referente a todo tipo de contrato laboral (apartado A), así como las que se dan entre el Estado y los servidores públicos (apartado B); a este último se le reconoce como derecho laboral burocrático”.

Párrafo 50. “El primero de ellos surge con motivo de un contrato celebrado entre particulares, mientras que el segundo de los sistemas enunciados se origina en virtud de un acto administrativo

mediante el cual se nombra al servidor público”. Es decir, el nombramiento, hasta ahí no tengo problema.

El problema –para mí– es en la afirmación siguiente: “La referida distinción se basa en la naturaleza de su nombramiento, por lo que cuando la relación de subordinación se genera entre particulares, es de naturaleza laboral y cuando interviene un ente público, es de naturaleza administrativa”. Estoy seguro que no fue el espíritu que orientó el proyecto, porque no es que intervenga un ente público que la relación se hace administrativa.

Un trabajador de la Secretaría de Turismo, de la Secretaría de Energía, que tiene un nombramiento expedido por la autoridad competente es de naturaleza laboral, aun sea de base o de confianza, con derechos distintos, pero es laboral. Entonces, si la Ministra accediera, habría que suprimir o corregir esta parte porque por el resto el proyecto se explica bien. Gracias.

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

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, también podría tener algunas diferencias argumentativas que, en su caso, haré valer en un voto concurrente.

En primer lugar, me parece que todos los servidores públicos son trabajadores y tienen una relación laboral con el Estado, no creo que haya servidores públicos que no sean trabajadores y que, por ese simple hecho podamos decir que es una relación de tipo administrativo como la que puede tener el Estado cuando contrata con un concesionario o con algún otro particular. Es una relación con ciertas peculiaridades, con un régimen distinto, pero que no

llega al extremo de que no sea una relación laboral alguien que presta un trabajo subordinado, sujeto a un salario, a ciertas reglas, etcétera.

Me parece que sería grave establecer que puede haber personas que prestan un servicio por un salario y que, no obstante, no son trabajadores, es decir, no se les aplica –de modo alguno– cualquiera de los derechos que establece la Constitución para los trabajadores.

Y parto de la base que los miembros de los cuerpos de seguridad pública –como decía el Ministro Laynez– tienen una relación especial, peculiar, distinta, y que hace que haya ciertos derechos que no tengan, simplemente por razones de la propia función que realizan, sería extraordinariamente complicado que tuvieran –por ejemplo– derecho a huelga o a alguna otra cuestión de este tipo; pero de esto a –simple y sencillamente– borrar de un plumazo la característica de trabajador al servicio del Estado, no llegaría a ese extremo, y así también me he manifestado en otros asuntos.

Sin embargo, vamos a suponer sin conceder que pudiéramos distinguir entre trabajadores que tienen una relación estrictamente laboral y trabajadores que tienen una relación de tipo administrativo; me parece que el artículo 79, fracción V, de la Ley de Amparo, justamente quiere dar respuesta a ese supuesto, porque dice que la suplencia de la queja se da en materia laboral en favor del trabajador, con independencia que la relación entre el empleador y el empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo. Y justamente esta fracción lo que quiso hacer es integrar a este tipo de trabajadores, donde se dice que su relación es de tipo administrativo, este es el sentido de la norma; por eso, creo que se incluyen.

Entiendo la postura del Ministro Medina Mora, que dice: al principio de la fracción es materia laboral; consecuentemente, esto no es materia laboral, pues todo lo demás del artículo sale sobrando. Pero si interpretáramos así el artículo, creo – respetuosamente– que le quitamos todo el sentido a la última parte de la fracción, que se refiere –precisamente– a que la relación entre el trabajador sea de índole laboral, –estrictamente hablando– o sea de índole administrativa.

Y, por otro lado, tengo un argumento adicional. Cuando hablamos de suplencia de la queja, lo que hablamos es, simplemente que el juez tiene la obligación y la atribución de analizar argumentos que no se hicieron valer o que se hicieron valer defectuosamente cuando, en contra del quejoso, se violó la Constitución.

Entonces, me parece que sean de materia administrativa o laboral, si hay una persona, un miembro de los cuerpos de seguridad pública que acude a un amparo, y el juez advierte que se violó en su contra la Constitución; creo que lo correcto es suplir la deficiencia de la queja, porque no podría aceptar que pudiéramos sostener –aunque no lo digamos así– que, tratándose de miembros de cuerpo de seguridad pública, no importa si se violó la Constitución o tenemos que ser extraordinariamente estrictos en los requisitos que deben de tener sus agravios o sus conceptos de violación, máxime cuando, la gran mayoría de las personas que están en este trabajo —por razones obvias— no son expertos en derecho, quizás no tengan ni siquiera posibilidad de acudir a abogados especialistas en el tema, y creo que si se están violando sus derechos y el juez lo advierte, lo correcto es que se supla la deficiencia de la queja. Estamos hablando de esta fracción pero, si no, pienso que en la última fracción de todas maneras entrarían, pero estoy de acuerdo con el proyecto.

Reitero, quizás haría un voto concurrente pero, creo que el sentido del artículo 79, fracción V, es –precisamente– el proteger a cualquier trabajador con dependencia que su relación sea laboral, *stricto sensu*, o sea administrativa. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy totalmente de acuerdo con el proyecto que presenta la señora Ministra Piña. Lo único, y me apartaría si es que, finalmente, el proyecto queda como está o acepta las sugerencias del señor Ministro Laynez, también van un poco por ahí mis observaciones, pero creo que se está acotando nada más a lo que son los requisitos de procedencia en el servicio de seguridad pública, y se dice en el párrafo 59: “En conclusión, en el procedimiento administrativo”. Bueno, desde antes, en el párrafo 53 dice: “dejando de lado los procedimientos laborales ordinario y burocrático, cabe distinguir que hay dos procedimientos [...] el procedimiento administrativo de separación por incumplimiento de los requisitos de ingreso [...] y el procedimiento administrativo como causa de responsabilidad”. Especifica muy bien cuál es uno y cuál es otro.

Y en la conclusión dice: “En el procedimiento administrativo de separación por incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia” temas relativos a la relación que surge entre el Estado como patrón y el servidor público como empleado, pero de ninguna manera se hace pronunciamiento sobre la conducta –positiva o negativa– realizada por un servidor público en el ejercicio de sus funciones, aspecto este último que sí sucede en un procedimiento administrativo sancionador. Aquí, entiendo que

nada más está diciendo: la contradicción de tesis se está refiriendo exclusivamente a este tipo de procedimiento, pero no porque se diga que no se podía suplir la deficiencia de la queja cuando se trata de un procedimiento administrativo sancionador, porque si es así no tengo mayor inconveniente, lo que pasa es que me parece que también en un procedimiento administrativo sancionador podría suplirse la deficiencia de la queja en los términos del actual artículo 79, fracción V.

Si lo que se está haciendo es nada más acotarlo a la materia de la contradicción, sin hacer pronunciamiento en lo otro, pues ya será motivo de otras contradicciones. Estoy de acuerdo en que existen diferencias, pero –al final de cuentas– también son servidores públicos del gobierno y pueden tener o procedimientos laborales o procedimientos administrativos; y los procedimientos administrativos se desdoblán en estos dos, que pueden ser los del artículo 123, fracción XIII, para policías, cuerpos de seguridad, cuerpos diplomáticos y, además, los administrativos sancionadores. Y –en mi opinión– en todos se puede suplir la deficiencia de la queja con fundamento en el nuevo texto del artículo 79, fracción V.

Si es nada más acotamiento a lo que se refirió la materia, no le veo ningún problema; ahora, si el acotamiento es porque, cuando se trata de administrativo sancionador no se podría suplir la deficiencia; entonces, ahí –a lo mejor, en su momento– me apartaría, pero si nada más es acotarlo, estoy de acuerdo. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna. ¿Alguien más, señores Ministros? Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Sobre esta última intervención, considero que el proyecto nos hace la distinción para acotar a lo que fue materia de la contradicción. Respetuosamente sugeriría que nos quedásemos ahí, porque —como bien lo dijo la Ministra ponente— luego bajo su ponencia vienen asuntos que tienen que ver con la otra parte, donde igual ya habrá diferencias de criterio en cuanto a la parte de responsabilidad administrativa pero, si no mal interpreté el proyecto, nos hace la distinción para acotar que aquí nos quedamos únicamente en la primera parte. ¿Es correcto señora Ministra? Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Algún otro Ministro? Señores Ministros. Si me permite la señora Ministra ponente. También estoy de acuerdo con el proyecto, coincido especialmente con las afirmaciones del señor Ministro Zaldívar.

Creo que la materia— de cualquier manera— se puede considerar de la relación laboral especial que se establece por algo en el artículo 123 constitucional, en el apartado B, y considero que es aplicable. Pero aun —también coincido— cuando no lo fuera, la suplencia de la queja —en general— es aplicable para los procedimientos en los que interviene cualquier quejoso, y donde el juzgador pueda advertir una conducta procesal favorable a la defensa de sus derechos. Coincido con el proyecto. Señora Ministra Piña, por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. Con mucho gusto haré la modificación del párrafo, es más, voy a quitar lo que sea innecesario para ese tipo de distinciones —realmente no son necesarias—, centrar más la contradicción de tesis en el punto concreto sin hacer mayor pronunciamiento; entonces, quitaría, es más, suprimiría lo del párrafo 50.

Coincido con el Ministro Medina Mora, que no corresponde a este Tribunal Constitucional el rediseño de la arquitectura para ver la relación, coincido totalmente. Pero la contradicción de tesis es un punto completamente diferente es: ver si la suplencia de la queja —que no es otra cosa, como lo dijeron el Ministro Zaldívar y el Ministro Presidente Luis María— un quejoso tiene ciertas condiciones que, aunque los conceptos de violación o los agravios no estén perfectamente definidos o, es más, ante la ausencia de concepto de violación y de agravio, el juez de distrito tiene el deber de analizar si se violaron o no sus derechos constitucionales, esa es la figura de la suplencia de la queja, que —como lo expresé— ha ido evolucionando a lo largo de nuestra legislación, y muchas veces por jurisprudencia de este Tribunal Pleno, el legislador planteaba determinadas causas, y a raíz —precisamente— de la jurisprudencia de este Tribunal Pleno se fue —incluso— ampliando.

Y hay fracciones tan abiertas como la que dice: “VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o de esta Ley.” Incluso, hay fracciones en que, si es una violación manifiesta, tiene el deber el juzgador de suplir la deficiencia de los conceptos de violación en favor del quejoso.

Coincido también en que el artículo 79, fracción V, su redacción — como decía el Ministro Zaldívar— dice: “En materia laboral, en favor del trabajador, —trabajador en general— con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo.” Que es, precisamente, la diferencia —que yo hacía alusión— de la jurisprudencia que existía antes de la reforma, en el sentido de

que a los policías no les aplicaba esta fracción, aunque fuera una relación entre empleado y empleador, porque la naturaleza era de carácter administrativo.

Entonces, creo que esto es lo que el legislador contempló para que estuviese comprendido que, al margen de la naturaleza que se le ha otorgado en el sentido de que es administrativo, son trabajadores y, por lo tanto, se les debe suplir.

Finalmente, era para acotar la contradicción, que existían dos procedimientos, y que este es el que estábamos examinando; precisamente, –como lo comenté– porque tengo otras contradicciones de tesis en el sentido de que, en un procedimiento de responsabilidad administrativa y en un procedimiento de separación; como son dos procedimientos diferentes podría no haber contradicción de tesis, esto no implica que no se pueda aplicar en el otro. ¿Me explico? Si llega a una conclusión, porque eso no lo estoy planteando, no estoy diciendo que en este tipo de procedimientos no se puede hacer, lo único que estoy haciendo es distinguir los tipos de procedimiento para que eso me dé pauta para ir resolviendo las subsecuentes contradicciones de tesis que se vayan presentando y, con ese sentido –precisamente– lo hice, pero con mucho gusto lo volveré a revisar para que quede claro y, –sin lugar a dudas– así se haría.

Con respecto a las observaciones del Ministro Franco, no tengo ningún inconveniente, en la redacción de la tesis –ya cuando lo veamos– hacer las modificaciones que sugiere. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracia señora Ministra. ¿No hay observaciones? Tomamos entonces la votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I: En contra.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: A favor del proyecto.

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

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: MUY BIEN. CON ESTA VOTACIÓN Y EN EL SENTIDO QUE SE NOS PROPUSO, QUEDA APROBADO EL PROYECTO QUE RESUELVE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 228/2014.

No habiendo otro asunto listado para el día de hoy, voy a levantar la sesión, convocándoles a la sesión ordinaria que tendrá lugar el próximo lunes en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:05 HORAS)