

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ Y FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 82/2010, PROMOVIDA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE SINALOA.

En sesión de dieciocho de junio de dos mil doce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto al rubro citado, cuya materia de fondo era un acuerdo por el cual la Sala Regional Zona Norte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, admitía a trámite un juicio de nulidad promovido por un juez de primera instancia, contra la resolución del Supremo Tribunal de Justicia de la propia entidad, que lo sancionaba con destitución del cargo. Dicho acuerdo de admisión se impugnaba, además, como primer acto de aplicación de los artículos 109-Bis de la Constitución Política y 3 de la Ley de Justicia Administrativa, ambas del Estado de Sinaloa, que establecen la competencia del Tribunal de lo Contencioso local.

La discusión del asunto giró en torno a la procedencia de la controversia constitucional. La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno estimó que ésta resultaba procedente, aun cuando el acuerdo impugnado se emitió en cumplimiento a una resolución de un Tribunal Colegiado de Circuito, pues la cuestión a examinar se relacionaba estrictamente con la presunta invasión de la esfera de competencia del Poder Judicial de la entidad.

Respetuosamente presentamos este voto de minoría para exponer las razones por las consideramos que la controversia constitucional debió sobreseerse.

I. Antecedentes del caso

Los hechos que dieron origen a la controversia constitucional son los siguientes:

1. El Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa destituyó al Juez de Primera Instancia del Distrito Judicial de Choix, Sinaloa, por la comisión de conductas constitutivas de responsabilidad administrativa.

2. En contra de dicha resolución, el referido juzgador promovió juicio de nulidad ante la Sala Regional Zona Norte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, la cual **declinó la competencia** a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa.

3. La Junta, a su vez, se declaró incompetente por razón de la materia y ordenó remitir el asunto al Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito a fin de que éste resolviera el conflicto competencial.

4. El Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito resolvió el conflicto competencial, señalando que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado **era el competente para conocer del asunto**.

5. En cumplimiento a la resolución del Tribunal Colegiado, la Sala Regional Zona Norte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por auto de veintitrés de septiembre de dos mil diez, **admitió la demanda del juicio de nulidad promovido por *****.**

Dicho acuerdo es el que constituye la materia de la controversia constitucional. El Poder Judicial del Estado de Sinaloa lo impugna, porque considera que invade su esfera de competencias y viola el principio de división de poderes.

II. Resolución de la mayoría

En el contexto de los hechos narrados, surge la problemática de determinar si la controversia constitucional resultaba procedente en contra del auto de admisión a trámite emitido por la Sala Regional Zona Norte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, tomando en cuenta que fue el Segundo Tribunal Colegiado del Duodécimo Circuito el que decidió la competencia a su favor.

El fallo de la mayoría determina que la controversia constitucional resulta procedente porque si bien el auto impugnado se dictó en cumplimiento de una resolución de un Tribunal Colegiado, se trató de un conflicto competencial en el que no se realizó un análisis de la validez constitucional de las normas competenciales de los órganos en contienda, ni se realizó control de constitucionalidad alguno, además de que tampoco se trata de una resolución dictada en un juicio de amparo, ni deriva de su ejecución de sentencia, sino de un conflicto competencial en el cual se resolvió quién era competente entre los órganos contendientes en razón de la materia del asunto, administrativa o laboral, **para efectos de la admisión de la demanda del juicio administrativo**, por lo que no resulta aplicable la tesis aislada del Tribunal Pleno número LXX/2004, de rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN JUICIOS DE AMPARO, ASÍ COMO DE LOS ACTOS REALIZADOS EN SU EJECUCIÓN¹”.

Para arribar a dicha conclusión, durante la discusión del asunto la mayoría de los integrantes del Pleno partió de la distinción entre competencia y procedencia, señalando que la determinación del Tribunal Colegiado en el sentido de que el Tribunal de lo Contencioso

¹ SJF, 9ª Época, Pleno, XX, Diciembre de 2004, p. 1119.

Administrativo era el competente, era únicamente para efectos de que dicho tribunal se pronunciara sobre la admisión o no de la demanda, **sin que ello lo vinculara a tramitar y resolver el juicio de nulidad.**

En este sentido, los Ministros de la mayoría consideraron que la resolución del Tribunal Colegiado permanecía intocada, en tanto la controversia no versaba sobre lo que fue materia de su pronunciamiento —quién debía conocer de la demanda—, sino sobre la decisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de admitir el juicio de nulidad.

III. Opinión de la minoría.

Quienes suscribimos este voto minoritario, disentimos de las conclusiones a las que arribó el Tribunal Pleno, por lo siguiente:

Es criterio firme y reiterado del Tribunal Pleno, que la controversia constitucional procede excepcionalmente contra resoluciones jurisdiccionales, cuando la cuestión a dilucidar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado².

En el caso, el Poder Judicial del Estado de Sinaloa funda la procedencia de la controversia constitucional que promueve, en ese

² **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.** El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental. (SJF, Novena Época, Pleno, XXVII, Febrero de 2008, p. 1815.)

supuesto de excepción, pues considera que la Sala Regional Zona Norte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad invadió su esfera competencial al admitir a trámite el juicio de nulidad que promovió un juez de primera instancia contra la resolución que lo destituyó.

A nuestro juicio, sin embargo, aunque está planteado un conflicto de invasión de esferas, la controversia es improcedente porque el Tribunal de lo Contencioso Administrativo al que se le imputa la conducta invasora, **actuó única y exclusivamente a partir de lo resuelto por el Tribunal Colegiado que fincó la competencia a su favor.**

Tan es así, que originalmente la Sala Regional Zona Norte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se declaró incompetente para conocer del juicio de nulidad, por considerar, que *“en términos de los artículos 3 y 13 de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, únicamente es competente para dirimir controversias suscitadas entre la administración pública del **poder ejecutivo** local, central o paraestatal, municipal y los particulares”* y que *“los órganos contencioso administrativos carecen de competencia para conocer de la legalidad e las resoluciones de los poderes judiciales dictados en los procedimientos administrativos de responsabilidad de los servidores públicos; toda vez que al hacerlo, **invadirían la esfera de competencia otorgada legal y constitucionalmente a los poderes judiciales de las entidades**”*.

No obstante la postura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el sentido de que no estaba legalmente facultado para conocer del asunto y que de hacerlo invadiría la esfera competencial del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, el Tribunal Colegiado, al resolver el conflicto competencial que le fue sometido, lo hizo en los siguientes términos:

“**CUARTO.** Este Tribunal Colegiado estima que la competencia legal para conocer de la demanda de nulidad promovida por ***** , corresponde a la Sala Regional Zona Norte del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, por las razones que a continuación se exponen:

Lo anterior se afirma, en base a que éste Órgano Colegiado considera que el presente conflicto competencial debe dilucidarse a la luz de la naturaleza del acto de donde deriva la acción de nulidad intentada por el actor.

En ese sentido, es necesario destacar que por escrito de diecinueve de marzo de dos mil diez, presentado ese mismo día ante la Sala Regional Zona Norte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, con sede en los Mochis, Ahome, Sinaloa, ***** promovió juicio de nulidad, con fundamento en los artículos 1, 2, 3, 13, fracciones I y V, 37, 53, 57, 58, 82,80, 95, fracciones II y VI, 97 y demás relativos de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, en contra del Presidente y Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, reclamando al primero la nulidad del procedimiento llamado instructivo y al segundo la nulidad de la resolución de veinticinco de febrero de dos mil diez, dictada en el procedimiento y mediante la cual se destituyó al accionante del cargo de Juez de Primera Instancia del Distrito Judicial de Choix, Sinaloa, así como de ambas demandadas la reinstalación a dicho puesto y salarios dejados de percibir.

En el capítulo de antecedentes expresó el actor en la parte que importa que era el titular del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Choix, Sinaloa; que dicho juzgado fue objeto de una visita extraordinaria; que en base a ello, el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del estado de Sinaloa ordenó la formación de un instructivo para el trámite administrativo o investigación, a fin de determinar si el demandante incurrió en conductas constitutivas de responsabilidades oficiales y administrativas; y que previo a haber comparecido a ese procedimiento, el citado Pleno dictó la resolución de veinticinco de febrero de dos mil diez, en la que consideró que el accionante incurrió en graves faltas administrativas y oficiales, destituyéndolo del cargo antes señalado.

De tal resolución de veinticinco de febrero de dos mil diez, que obra agregada de foja cuarenta a sesenta y nueve, se obtiene en lo que importa lo siguiente:

[...]

Así, pues, de lo anteriormente sintetizado y reproducido se obtiene de manera indudable que el juicio de nulidad planteado por el actor deriva de la sanción administrativa de destitución, prevista en el artículo 48, fracción IV, de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, en relación a los artículos 100 y 101 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, en consecuencia, se está en presencia de un acto netamente administrativo, toda vez que en los antecedentes convergen hechos relacionados con supuesta irregularidades en las funciones

encomendadas al actor cuando era Juez de Primera Instancia, mientras que en la resolución clasificatoria se determinan esas irregularidades como graves en el desempeño de sus funciones, sancionándolo con la sanción de destitución del cargo.

Bajo esas condiciones, si la destitución como sanción administrativa impuesta por ese orden de gobierno en contra de ese servidor, fue por faltas de carácter administrativo, entonces, no podía recaer la competencia a favor de una Junta Laboral Local, **dado que esta autoridad no estaría en condiciones de decidir sobre la procedencia de prestaciones laborales como la reinstalación y salarios dejados de percibir, que como se vio también fueron exigidos, sin examinar y decidir la legalidad de la sanción administrativa, lo cual queda fuera de su competencia material.**

Es aplicable la jurisprudencia 4/99, derivada de la contradicción de tesis 2/98, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 257, del tomo IX, correspondiente al mes de marzo de 1999, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que dice:

[...]

Bajo estas condiciones, corresponde a la Sala Regional Zona Norte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, con sede en los Mochis, Ahome, Sinaloa, **conocer sobre el juicio de nulidad** promovido por *****”

Dicho fallo, que constituye una resolución definitiva e inatacable, estableció que correspondía al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado conocer sobre el juicio de nulidad, ya que la competencia no podría recaer en la Junta Local Laboral, en tanto ésta **no podría pronunciarse sobre la legalidad de la sanción administrativa** —lo que presupone que el Tribunal de lo Contencioso sí podría hacerlo.

Lo anterior pone de manifiesto que la determinación del Tribunal Colegiado no era, como lo sostiene la mayoría, únicamente para efectos de conocer de la demanda, sino también para resolver el juicio de nulidad. Fue la resolución del Tribunal Colegiado la que dio sustento al auto admisorio del Tribunal Administrativo, el cual actuó exclusivamente a partir de lo resuelto en el conflicto competencial.

De esta manera, la invasión a la esfera competencial del Poder Judicial del Estado de Sinaloa fue generada, en todo caso, por el

Tribunal Colegiado al darle la competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cuando válidamente podía haber fincado la competencia en el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa.

Ahora bien, la mayoría argumentó que la competencia le fue fincada al Tribunal de lo Contencioso Administrativo únicamente para que conociera de la demanda, y que dicho Tribunal estaba en aptitud de desecharla por ser improcedente el juicio de nulidad, lo que válidamente puede ser materia de la controversia, por ser una cuestión diversa a la que fue materia del conflicto competencial.

A juicio de los suscritos, dicho razonamiento no sustenta la procedencia de la controversia. Aunque pudiera hacerse una distinción entre la competencia para conocer de la demanda y la procedencia del juicio de nulidad, lo cierto es que lo único que puede ser materia de este medio de control constitucional es lo relativo a la competencia.

Esta Corte ha sostenido reiteradamente que el objeto de la tutela jurídica de la controversia constitucional es primordialmente la protección del ámbito de atribuciones que la propia Constitución Federal prevé para los órganos del Estado, de manera que, por esta vía, los sujetos legitimados por el artículo 105, fracción I, constitucional pueden acudir a defender sus ámbitos competenciales, sin que puedan ser materia de ella otros aspectos no vinculados con el conflicto de invasión de esferas de competencia³.

³ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO. Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaren entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaran entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudiesen suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de Gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal

En este sentido, lo único que podía ser materia de la controversia constitucional es la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para resolver un conflicto derivado de la destitución del un funcionario del Poder Judicial local, y no las cuestiones adicionales relativas a la admisión, desechamiento o sobreseimiento de la demanda de nulidad, pues dichos aspectos no son justiciables en esta sede.

En el caso, sin embargo, existe ya una determinación de un Tribunal Colegiado en el sentido de que el Tribunal Contencioso Administrativo de la entidad es el órgano competente para conocer y resolver el juicio de nulidad, por lo que **el aspecto competencial** –que en dado caso podría ser el único aspecto materia de la controversia constitucional- **ha quedado resuelto de manera definitiva e inatacable**, y en consecuencia, ello no podría ser válidamente cuestionado en esta vía.

Admitir la procedencia, como se hace en el fallo de la mayoría, implica someter a revisión la resolución del Tribunal Colegiado, lo que es totalmente ajeno al objeto de las controversias constitucionales.

Así, en la medida en que la sentencia de la mayoría invalida el auto admisorio, en realidad está revocando una sentencia de Tribunal Colegiado y no lo hace siquiera en términos de constitucionalidad, sino de mera legalidad, mediante la aplicación de los artículos 109-Bis de la Constitución Política del Estado de Sinaloa y 3 de la Ley de Justicia Administrativa, de la propia entidad, lo que pone de manifiesto que la

de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental; sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias. (SJF, Novena Época, Pleno, VIII, Diciembre de 1998, p. 789)

controversia constitucional en este caso operó como medio de impugnación de una sentencia de un tribunal del Poder Judicial de la Federación; supuesto no comprendido en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por estas razones, consideramos que la controversia constitucional no resultaba procedente respecto del acuerdo impugnado, y al ser este el acto de aplicación de las normas generales impugnadas, tampoco procedía respecto de éstas.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con el 10, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia, y 105, fracción I de la Constitución General debió sobreseerse la controversia constitucional, por tratarse de una resolución jurisdiccional que no podía ser revisada por esta vía.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

MINISTRO FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.