

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 43
O R D I N A R I A
JUEVES 15 DE ABRIL DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta minutos del jueves quince de abril de dos mil diez, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José de Jesús Gudiño Pelayo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTAS

Proyectos de actas relativas a la Sesión Previa de la Pública número Cuarenta y dos, Ordinaria y de esta última, celebradas el martes trece de abril de dos mil diez.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves quince de abril de dos mil diez.

V. 2219/2009

Amparo en revisión 2219/2009, promovido por ***** contra actos del Congreso de la Unión y de otras autoridades, consistentes en la emisión, promulgación, refrendo y publicación del inciso “r)” del artículo 50 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: “*PRIMERO. Se desecha el recurso de revisión interpuesto por la autoridad responsable, por las razones expresadas en el considerando octavo de este fallo. SEGUNDO. Queda firme el sobreseimiento decretado por el A quo respecto de los artículos 35, 36, fracción VIII, 38, 40 y 47 de los Estatutos de ***** , contenido en el resolutivo primero de la sentencia, por las razones expresadas en el considerando noveno de este fallo. TERCERO. En la materia de la revisión, se modifica la sentencia recurrida. CUARTO. La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** , contra el inciso “r)” del artículo 50 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, y respecto de la resolución dictada por ***** , el dieciséis de julio de dos mil ocho, por las razones expresadas en el penúltimo considerando de esta sentencia. QUINTO. Se declaran infundados los recursos de*

revisión interpuestos por el tercero perjudicado. SEXTO. Se declara sin materia la revisión adhesiva interpuesta por el quejoso.”

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó que en la sesión anterior se determinó abordar como tema fundamental si puede considerarse a *****, como autoridad para efectos del juicio de amparo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que a su juicio el recurso de la referida asociación no es improcedente, y que solamente se limita a expresarse sobre el tema fundamental precisado sin pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley impugnada.

Agregó que está de acuerdo con el proyecto en el sentido de que en el caso concreto la *****sí es autoridad para efectos del juicio de amparo.

En principio sostuvo que el concepto de acto de autoridad es indeterminado y no está previsto en norma alguna, siendo su definición una creación jurisprudencial.

Señaló que si se analiza la evolución del concepto de acto de autoridad, en el caso Marcolfo F. Torres se dio preferencia a la naturaleza material del acto impugnado, con independencia de la índole de quien lo haya emitido.

En relación con dicho precedente recordó que el acto se atribuía a un militar que no estaba desarrollando acto alguno como miembro de las fuerzas armadas, pues era un militar de la Revolución Mexicana, por lo que el Juez de Distrito negó el amparo al no tratarse de una autoridad, en tanto que la Suprema Corte sostuvo que sí se trataba de un acto de autoridad dado que consideró que quien ejerce la fuerza pública, por razones legales o de hecho, es autoridad para efectos del juicio de amparo, lo que implicó generar un concepto de vanguardia que privilegiaba la naturaleza del acto, sin embargo, la tesis redactada dio lugar a la aplicación del criterio respectivo de manera diversa a su sentido, ya que el elemento de la fuerza pública sólo era para el caso específico y no para los demás asuntos, lo que dio lugar a que se sobreseyera en el juicio de amparo cuando no se tratara de órganos del Estado que tuvieran a su disposición el uso de la fuerza pública.

Agregó que posteriormente, en el año de mil novecientos noventa y seis, se fijó un precedente relevante atendiendo a ideas expresadas veinte años antes por el Ministro Guillermo Guzmán Orozco, al determinar que los organismos descentralizados eran autoridades para efectos del amparo cuando con fundamento en la ley y de manera unilateral emiten actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado.

Estimó que considerar que algunos particulares puedan emitir actos de autoridad impugnables en el juicio de amparo no desnaturaliza este juicio, sino por el contrario se desnaturaliza al no aceptar su procedencia contra actos de particulares que vulneran la esfera jurídica de los gobernados.

Señaló que actualmente en todos los países se buscan instrumentos para dar respuesta a una eficacia horizontal de los derechos fundamentales, que permita a través de instrumentos de defensa hacer justiciables actos que trascienden en la esfera pública y que colocan a los particulares en una situación de poder similar a la que puede tener una autoridad en sentido formal.

Por ende, propuso adoptar criterios que permitan evolucionar dicho concepto. Adelantó dos elementos relevantes que deben tomarse en cuenta para determinar cuándo se está en presencia de un acto de autoridad emitido por particulares que puede ser impugnado en el juicio de amparo.

Precisó que el primer elemento consistía en que un particular realice o ejerza funciones o servicios públicos propios del Estado como sucede en el caso de la prestación de servicios públicos municipales que se concesionan a particulares que prestan el servicio en condición de

monopolio, como podría suceder en el caso de alcantarillado y agua potable.

Como segundo elemento, consideró el supuesto en el que existiera una implicación estatal significativa cuando se advierta que detrás de un acto de un particular, induciéndolo o avalándolo, se encuentra un poder público en el que resulta difícil mantener el carácter meramente privado de la conducta, en el que el Estado mediante una ley o mediante una tolerancia permite que dichos actos incidan en los derechos fundamentales de un particular, situación en la que deben ser considerados como actos de autoridad para el juicio de amparo.

Estimó que en el presente caso las dos condiciones se presentan, atendiendo a la función de interés social que tienen los colegios de abogados a través de las atribuciones que les reconoce el Estado, siendo irrelevante si es obligatoria o no la colegiación, pues el colegio respectivo podrá realizar actos que incidan en el buen nombre y prestigio de un abogado por una resolución que lo expulse, sin que tenga las mismas características un acto de una asociación de diversa naturaleza.

Por ende, propuso sostener que constituye un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo aquel en virtud del cual de manera unilateral se afecta la esfera jurídica de los particulares o implica una modificación, extinción o

imposición de obligaciones para éstos, sin que sea posible establecer un criterio definitivo, pues se debe atender a cada caso concreto.

Señaló la importancia de distinguir entre el concepto de autoridad desde una óptica del derecho de amparo respecto de los actos de autoridad en sentido formal de derecho constitucional y administrativo, pues hay actos de autoridad en sentido formal que no son actos de autoridad para efectos del amparo; en tanto que existen otros de particulares que pueden tener carácter de actos de autoridad para el juicio de amparo.

Agregó que si bien la *****no es un órgano del Estado, el acto que en concreto se impugna tiene los atributos propios de un acto de autoridad.

Indicó la relevancia de abandonar el criterio formal para profundizar en el criterio material y definir la naturaleza y el carácter sustancial que se está analizando, considerando que los criterios que retoman el requisito de la relación de supra a subordinación únicamente entre órganos del Estado y particulares constituyen un retroceso en la evolución del juicio de amparo, lo que confirmó recordando que los instrumentos en materia de derecho procesal constitucional de derechos fundamentales en Latinoamérica, buscan abrir cada vez más el concepto de autoridad para que proceda incluso en contra de particulares.

Mencionó que el concepto que defiende se plasmó en el proyecto de la nueva Ley de Amparo generado a instancias de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que se elaboró por una Comisión de tres de los señores Ministros que integran actualmente el Tribunal Pleno desde hace más de una década. Agregó que mucho de lo que se puede hacer para mejorar el juicio de amparo se podría realizar a través de la interpretación jurisprudencial, siendo ésta la que ha limitado el alcance del interés jurídico a diferencia de los criterios de fines del siglo XIX.

Incluso, reiteró que el criterio material sobre el acto de autoridad ya se había sostenido desde inicios del siglo XX, debiendo reconocerse la necesidad de analizar cada acto para determinar si reúne los atributos de aquél.

En el caso concreto precisó que el acto impugnado reúne los elementos para considerarse como un acto de autoridad dado que se trata de un colegio de profesionistas que lleva a cabo un procedimiento para sancionar a uno de sus miembros en una función de interés social.

Indicó que si bien se puede acudir a un procedimiento ordinario para buscar la tutela de los derechos afectados por actos de esa naturaleza, lo cierto es que éstos no permiten la tutela efectiva de los derechos fundamentales y mencionó que con independencia de esas vías, se puede demandar

también la responsabilidad objetiva y patrimonial del Estado en algunos casos, mas no por esa razón debe sostenerse que no procede el amparo.

Concluyó destacando la necesidad de distinguir desde una óptica tanto formal como material el concepto de acto de autoridad.

El señor Ministro Gudiño Pelayo sostuvo no compartir los argumentos esgrimidos por el señor Ministro Cossío Díaz en la sesión anterior. Precisó la tesis central de la postura del señor Ministro Cossío Díaz así como las premisas que la sustentan.

Al respecto estimó que la Ley de Profesiones, en su artículo 44, confiere un poder de ejercicio discrecional, considerando que en él se otorga la potestad de formar colegios, sin que se condicione la posibilidad de ejercer el oficio afiliados a una corporación de esa naturaleza, por lo que salvo la restricción al número de colegios, el referido precepto se apega al artículo 5º constitucional, el cual únicamente establece que la ley determinará las profesiones que requieren título, las condiciones para obtenerlo y las autoridades que deben expedirlo.

En cuanto a las facultades de los colegios profesionales consideró que ninguna de ellas son atribuciones propias de los órganos del Estado como son

promover, auxiliar, denunciar, fomentar, prestar colaboraciones, anotar, colaborar, dictaminar y gestionar.

Señaló que la mayoría de esas atribuciones no suponen ejecutoriedad ni definitividad a diferencia de los verbos que se utilizan al referirse a las atribuciones de las autoridades, ancladas a la idea de decisión vinculativa, considerando que los verbos utilizados en la norma impugnada sólo dan a los colegios respectivos el carácter de personas morales de derecho privado con funciones de interés social, mas no el de órganos con facultades para emitir actos de autoridad, pues únicamente sus facultades serán de coadyuvancia genérica y no de sustitución a las del Estado.

En cuanto a las atribuciones legales de los colegios previstas en el artículo 50 de la ley, citó las consistentes en servir de árbitro entre sus agremiados, conformar las listas oficiales de peritos profesionales, formar listas de sus miembros para la prestación de servicio social, expulsar de su seno a quienes deshonren la profesión, establecer y aplicar sanciones contra los profesionistas que faltaren al cumplimiento de sus deberes profesionales, siempre que no se trate de actos ni omisiones que deban sancionarse por las autoridades.

Estimó que en el caso de las primeras cuatro atribuciones no es necesario analizar su naturaleza al no ser

objeto de debate en esta instancia, de donde deriva que aun cuando se estimara que esas atribuciones o propósitos confieren atribuciones estatales, ello no llevaría a la concesión del amparo, dado que en el caso concreto los actos reclamados son el artículo 50, inciso r), de la Ley de Profesiones y la determinación *****, de suspender a uno de sus agremiados, recordando que su argumento parte de la base de que el acto reclamado de la Junta de Honor era la expulsión del agremiado.

Estimó que en el caso en examen el quejoso no fue expulsado, por lo que el argumento respectivo no debía estudiarse.

Recordó que en el presente asunto la resolución impuso al quejoso la suspensión en sus derechos, señalando que en contra de ésta existen acciones civiles que permiten a los gobernados hacer valer sus derechos, toda vez que la fuente de esa potestad sancionadora no proviene de la Ley de Profesiones, que no hace sino reconocer lo que hacen las personas civiles y morales al abrigo de las leyes civiles.

Por otra parte, en cuanto a determinar si un ente tiene carácter de autoridad responsable atendiendo a su carácter general y no examinando el acto concreto que de él se reclama se manifestó en contra, pues ello implicaría sostener que un Tribunal realiza actos de autoridad incluso cuando

realiza contrataciones, considerando que la Ley de Amparo y la Constitución exigen analizar el acto reclamado para determinar si reúne los atributos propios para ser impugnado en el juicio de garantías.

Señaló no compartir el punto de vista del señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a que ***** , realiza actos en nombre del Estado.

Por lo que se refiere a lo expresado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, señaló no compartirlo, para lo cual indicó que el primer precedente que al respecto se sostuvo fue el voto de Ignacio L. Vallarta en el cual refutó la tesis de la incompetencia de origen, la cual sostenía que en el artículo 16 constitucional se encontraban implícitas tanto la legitimidad de la investidura como las facultades del órgano, por lo que cuando una autoridad es ilegítima no debía ser considerada como tal.

Agregó que Ignacio L. Vallarta y José María Lozano sostuvieron que cuando se impugna una ley, el acto que causa perjuicio es el de aplicación, lo que dio lugar a definir en la Ley de Amparo como autoridad responsable “la que ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado cuando éste consiste en una resolución judicial o administrativa, también lo será la autoridad ordenadora”, definición legal al tenor del cual en el caso de Marcolfo F. Torres y del Mayor

Canuto Ortega se atendió al uso de la fuerza pública para determinar que se trata de un acto de autoridad.

Señaló que con la Ley de Amparo de mil novecientos treinta y seis se estableció que serían actos de autoridad incluso las meras órdenes, lo que dio lugar a modificar la definición de autoridad responsable.

Expresó que al respecto se han dado avances en la definición del concepto de acto de autoridad señalando que no comparte la propuesta del proyecto de la nueva Ley de Amparo en la que se considera como tal a las que ejercitan una función pública del Estado, con independencia de su naturaleza.

Agregó que de lo contrario tendrían el carácter de acto de autoridad las rescisiones unilaterales que realiza de una relación laboral el patrón.

Por tanto, señaló que en el caso concreto no se dan los supuestos para considerar que la ***** es autoridad para efectos del juicio de amparo.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló no compartir lo indicado por el señor Ministro Gudiño Pelayo.

Sostuvo que lo indicado por él no refuta el hecho de que necesariamente para participar del carácter del ejercicio

profesional y del servicio público únicamente se pueden integrar cinco colegios.

Por lo que se refiere a las atribuciones que prevé el artículo 50 impugnado precisó que en ningún momento consideró que todas ellas implican el ejercicio de atribuciones del Estado.

En cuanto a las funciones recordó que sostuvo que cuando el Colegio podía proponer en realidad se refería a la función normativa que esos verbos cumplen, sin que la expresiones promover, auxiliar, denunciar, fomentar, prestar, colaborar y anotar, por sí mismas no denoten que se está realizando una función normativa, debiendo reconocerse que en esas atribuciones está implícito el sentido de la coacción, con lo que cobran significación normativa las atribuciones para resolver, penalizar, y ejecutar.

Estimó que al tenor del artículo 11 de la Ley de Amparo para determinar si un acto es reclamado en amparo es necesario conocer qué autoridad es la que lo emite.

Mencionó que el señor Ministro Gudiño Pelayo señaló siete u ocho condiciones características del acto reclamado, sin que ello determine por sí mismo la noción de autoridad, la que tiene que construirse paralelamente.

Señaló que el ejemplo que da el señor Ministro Gudiño Pelayo no es adecuado, ya que en él no se definió si el tribunal respectivo es autoridad responsable, siendo el problema relevante definir a la autoridad, y necesario comenzar por determinar si al que se atribuye el acto respectivo tiene carácter de autoridad.

Mencionó que atendiendo a lo previsto en el artículo 11 de la Ley de Amparo es necesario construir simultáneamente quién es la autoridad y cuáles son los actos de autoridad para efectos del amparo, sin que pueda hacerse una división tajante, dado que el citado numeral está construido en términos tautológicos, siendo la nota material una construcción de carácter jurisprudencial.

Por ello, consideró que, en principio, es necesario definir qué son los colegios profesionales, considerando que por determinación del artículo 5º constitucional pueden realizar funciones del Estado y definido lo anterior podría determinarse si sus actos tienen o no carácter de actos de autoridad.

Estimó que los actos de dichos colegios son unilaterales, además afectan la esfera jurídica de los particulares, preguntándose si requieren del concurso de otros órganos para su ejercicio, si tienen que derivar de una relación de supra a subordinación, si tienen su fuente en la ley y si su ejercicio es irrenunciable.

Consideró que en la Ley General de Educación y en el Reglamento de la Ley de Profesiones existe un conjunto de funciones que hacen del Colegio una autoridad para los efectos del amparo.

En cuanto a si es autoridad el Colegio en comento, cuando realizó la suspensión de derechos impugnada, consideró que sí lo es porque fue realizado en condiciones de supra a subordinación, estimando que no se han refutado los argumentos que planteó en la sesión anterior, debiendo valorarse el peso de la condición del derecho fundamental del artículo 5º constitucional y la situación subordinada de la persona moral de derecho privado a las funciones de derecho público que le asigna los propios textos legales.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que la referencia a Vallarta y al caso dónde no es correcta para lo que se está debatiendo, pues en esos asuntos lo que se debatía era si se podían plantear vicios al origen del nombramiento de las autoridades que habían emitido el acto, lo que daba lugar a referir a la incompetencia de origen.

Señaló que en el caso concreto Vallarta sostuvo que en ese supuesto no se vulnera el artículo 16 constitucional ya que la competencia se refiere al órgano y la legitimidad se refiere a la persona, por lo que reiteró que la referencia al caso en comento no es aplicable.

El señor Ministro Franco González Salas reconoció la relevancia del tema, así como su trascendencia para el país y las personas. En cuanto al alcance del concepto de acto de autoridad para efectos del juicio de amparo mencionó que expresaría sus razones, que aun cuando, reconocen los argumentos valiosos de los que sostienen lo contrario, toma en cuenta que se trata de un concepto que no tiene un asidero expreso en el texto constitucional, siendo necesario determinar dónde está el quid para definir qué es un acto de autoridad para tales efectos.

Señaló que en el caso concreto el acto reclamado sí se dio en una relación de supra a subordinación, sin que ello implique que su emisor sea considerado autoridad para efectos del juicio de amparo.

Estimó que se ha aceptado que el órgano puede ser de autoridad, o de un simple órgano auxiliar, independientemente de su naturaleza de público o no público, considerando que en el caso se está en presencia de un órgano que funciona como auxiliar de la administración pública y no es un órgano de autoridad.

Recordó que se han sostenido posturas diferentes por quienes consideran que sí es acto de autoridad el reclamado y recordó que la tesis aislada aplicable señala como requisitos para ello: a) la existencia de un ente de hecho o

de derecho que establece una relación de supra o subordinación con un particular; b) que esa relación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable al ser de naturaleza pública la fuente de esa potestad; c) que con motivo de esa relación emita actos unilaterales a través de los cuales cree o modifique o extingan por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular; y d) que para emitir esos actos no requiera de acudir a los órganos judiciales ni precise del consejo de la voluntad del afectado.

En el caso de la segunda premisa, señaló que la relación que nace de la ley es de supra subordinación, siendo un aspecto fundamental la obligación de la colegiación y no la sujeción a un determinado colegio, con independencia del número que sean, por lo que si aquélla no es obligatoria, el profesionalista que ingresa a un colegio de profesionistas lo realiza voluntariamente sometiéndose al marco que lo regula incluso como asociación.

Recordó que la regulación civil aplicable prevé la posibilidad de la expulsión de los integrantes de una asociación, siendo posible establecer diversas sanciones para quien no cumpla con sus fines.

Señaló que la obligatoriedad es un dato esencial, como sucede en el caso de los contadores que requieren de una

certificación. Agregó no advertir la violación directa al artículo 5º constitucional, el cual no establece la obligación de pertenecer a un colegio, ni para ejercer la profesión respectiva ni para prestar el servicio social.

Indicó que el profesionista que ingresa voluntariamente a un colegio en ese momento aceptó las reglas de éste.

En cuanto a las atribuciones del colegio estimó necesario revisar caso por caso; hizo referencia al caso de los contadores en donde se llegó a la conclusión de que existió un acto de autoridad. Preciso, que es obligatorio, independientemente de la voluntad del profesionista, que para que realizar ese tipo de funciones, debe tenerse la certificación de un Colegio o como se decidió en el caso de los especialistas, particularmente de los que se dedican a las operaciones estéticas, que tienen que acreditar la especialización y la actualización de su especialidad, que la ley señala como obligatorio.

Agregó la importancia de considerar que el Colegio puede imponer sanciones a sus agremiados en tanto violentan las normas de su ejercicio profesional relacionadas con el marco que rige en el Colegio, siendo que en el caso concreto la sanción se impuso por violación a los estatutos del propio colegio y no a lo establecido en la ley, consecuentemente, el acto tampoco es de autoridad para efectos del amparo; es el acto de un órgano de asociación

que aplicando su marco jurídico decide imponer una sanción a uno de sus asociados, sin prejuzgar si la sanción fue correcta o no, señalando que se está en presencia de una franja en la que no se da un acto de autoridad.

Señaló que en el balance sobre la bondad de buscar la máxima protección debe tomarse en cuenta la naturaleza de la vía, pues en el caso concreto dar el carácter de acto de autoridad al reclamado daría lugar a ir mucho más allá y abriría un espacio que en este momento puede ser impredecible. Estimó que los concesionarios y permisionarios podrían ser considerados en algunos casos como autoridad y en otros no.

Por lo que se refiere a los organismos descentralizados precisó que se trata de órganos del Estado a diferencia de los colegios de profesionistas que tienen una naturaleza diversa, recordando que en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se ha reconocido un doble carácter, ya que son autoridad para efectos fiscales cuando se trata de cuotas y de capitales constitutivos. Señaló que aún no se ha fijado un criterio definitivo de que pudieran ser autoridades para todos sus actos, pues tendría que analizarse el caso concreto, para definir si ejerciendo determinadas funciones realizan actos de autoridad para efectos del amparo.

Concluyó que se trata de una figura intermedia de una asociación que por su naturaleza y por los propósitos que persigue realiza determinadas actividades en apoyo a los órganos de autoridad del Estado, sin que eso le dé el carácter de autoridad aunado a que el acto en sí mismo tampoco es de autoridad pues se emitió dentro del marco jurídico que deriva de las facultades derivadas de la legislación civil y que se retoma en la respectiva ley reglamentaria tomando en cuenta la naturaleza de los propósitos que persiguen esas asociaciones civiles, pudiendo imponer sanciones siempre que no correspondan a las autoridades.

El señor Ministro Aguirre Anguiano reconoció lo argumentado por los señores Ministros que le han precedido en el uso de la palabra.

Precisó que el militar al que se hizo referencia sí ejercía la fuerza pública al poder disponer de ésta al presentarse en algún sitio.

Reconoció el valor del criterio sustentado por el señor Ministro Guzmán Orozco en el sentido de situar el acto de autoridad no a través de los conceptos de uso y ejercicio de la fuerza pública, sino de la posibilidad de que unilateralmente se creen, modifiquen o extingan derechos.

Estimó que si previamente los derechos eran disponibles por los particulares para qué querrían la concesión respectiva, considerando que tal como lo afirmó el señor Ministro Franco González Salas, atendiendo a lo previsto en el encabezado del artículo 50, inciso r), de la Ley Reglamentaria de las Profesiones, se preguntó qué pasaría si no existiera el primer tramo de esta fracción y el segundo dijera: “siempre que se trate de actos u omisiones que deben sancionarse por las autoridades”, lo que implicaría que los particulares pudieran libremente disponer de esos otros derechos no reservados a las autoridades, por lo que serían derechos disponibles atendiendo a lo previsto en el artículo 1792 del Código Civil.

Señaló que la atribución consistente en establecer y aplicar sanciones contra los profesionistas que faltaren al cumplimiento de sus deberes profesionales, presenta un tema de absoluta disponibilidad ya que veta que el particular se inmiscuya en los actos y omisiones que deban sancionarse por los particulares, por lo que no hay delegación de funciones, en tanto que al tratarse de derechos disponibles y sin colegiación obligatoria, puede una persona voluntariamente apegarse a los estatutos de una persona moral civil, sin que pueda quebrantarse algún derecho de carácter esencial de la personalidad que no sea disponible.

En cuanto a la observancia de las normas moralmente válidas y repetitivas para cada profesión, consideró que no pasa nada por incumplir las normas respectivas, ya que al tratarse de derechos disponibles se permite hasta la expulsión de los integrantes de la asociación, lo que constituye un pacto comisorio, cuya validez se ha reconocido, considerando que no ha habido nada en la esencia que contradiga la percepción que ha expresado.

En cuanto a los tribunales internacionales señaló que si bien éstos dan una gran cobertura a los derechos fundamentales, lo cierto es que se trata de supersistemas jurisdiccionales que funcionan a través del acuerdo de los países que, por darles alguna denominación doctrinaria, son subsistemas que tienen sus propias constituciones y su propia forma de ser, de darse a conocer y de poderes. Indicando que admira a los integrantes de dichos tribunales en tanto que requieren conocer las particularidades de todos los países agregados, incluyendo sus Constituciones que están pergeñadas de costumbres y de la entronización de normas peculiares, sin que puedan rebasarse, pues de lo contrario sería un tribunal disturbante de los sistemas internos so pretexto de proteger los derechos humanos.

Señaló que en ocasiones su activismo se desborda provocando lo que señalaba Recasens Siches, en cuanto a que no puede haber una distinción entre derecho y vida. Por ende si se desborda un tribunal internacional, distinguiendo

entre derecho del subsistema y la vida interna de los sujetos, las cosas no funcionan correctamente. Precisó que la invocación de tesis de tribunales internacionales en el derecho interno, no obliga en cuanto ser partes de aquella decisión jurisdiccional, pero sí obliga el propositivo o la consideración de la tesis respectiva.

Consideró que tanto a través del juicio de amparo y de los tribunales constitucionales, se puede dar protección a los derechos fundamentales cuando a través de la observancia de los criterios de dichos tribunales ordinarios, se protegen los derechos fundamentales.

El señor Ministro Silva Meza precisó los conceptos que se han vertido sobre la naturaleza de los colegios de profesionistas, recordando que su carácter se los da el Estado sin que éste delegue alguna de las atribuciones que les son propias e incluso sin que se les dé otro matiz que les permitiera inscribirse en la categoría de autoridades para efectos del juicio de amparo.

Precisó que efectivamente desde hace muchos años se constituyó un grupo para elaborar una nueva Ley de Amparo, y dentro del sistema de ésta se buscaba ampliar el objeto de tutela e incluso el concepto de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, considerando que el argumento de eficacia horizontal de los derechos humanos no es el adecuado, ya que en el juicio de amparo

necesariamente se habla de relación de supra a subordinación, estimando que no existe una posición en cuanto a no considerar en el caso concreto para la Barra Mexicana como autoridad para los efectos del juicio de amparo respecto de necesidad que se ha compartido de ampliar el concepto en comento, estimando que en cada caso concreto debe analizarse la naturaleza del acto, concluyendo que no se está en presencia de un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia decretó un receso a las doce horas con cuarenta minutos y la sesión se reanudó a las trece horas con cinco minutos.

La señora Ministra Luna Ramos reconoció la relevancia del tema y manifestó compartir algunos de los argumentos expresados por los señores Ministros en el sentido de que la *****sí es una autoridad para efectos del juicio de amparo en el caso concreto, especialmente la inexistencia de una definición clara en el marco jurídico aplicable sobre el concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

Refirió al criterio jurisprudencial tradicional que exigía el requisito consistente en tener a disposición el uso de la fuerza pública, así como a criterios posteriores que se han establecido por este Alto Tribunal, precisando que las tesis respectivas han entendido que el acto debe provenir de

órganos de la administración pública, siendo necesario analizar cada caso concreto para determinar lo conducente.

Agregó que la jurisprudencia de la Suprema Corte ha reconocido que incluso tratándose de órganos de la administración pública centralizada se ha considerado que no tienen el carácter de autoridad, en virtud de que los actos que emitían no satisfacían los requisitos del artículo 11 de la Ley de Amparo, lo que es revelador de que sí se ha estudiado cada acto en concreto.

En cuanto a los organismos públicos descentralizados señaló la relevancia de la evolución que ha tenido el concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo, recordando que los primeros criterios en el sentido de que dada su naturaleza no se les reconocía el carácter de autoridades para tales efectos, hasta en tanto los Tribunales Colegiados de Circuito tratándose de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra tomando en cuenta que en algún decreto expropiatorio aquélla tendría que ejecutarlo y realizar el censo que determinaba quién tendría la escritura respectiva, así como de los problemas derivados de ello, sostuvieron que si bien para efectos de trámites de regularización no realizan actos de autoridad, lo cierto es que tratándose de los actos decisorios que emitía en relación con la determinación de la regularización de la tenencia de la tierra, sí sería una autoridad, lo que dio lugar a que la Segunda Sala sostuviera la tesis que lleva por

rubro: “COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. AUTORIDADES DE FACTO”.

En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social recordó que inicialmente no se le reconoció el carácter de autoridad; sin embargo, al dotársele de la facultad económico coactiva para el cobro de las contribuciones de seguridad social en su carácter de organismo fiscal autónomo se le reconoció que emitía en ejercicio de esa atribución auténticos actos de autoridad.

Agregó la relevancia de los criterios sostenidos en la década de los ochentas en el caso del amparo contra leyes, recordando que para impugnar una ley con motivo de su primer acto de aplicación era necesario que dicho acto proviniera de una autoridad; sin embargo, ante el desarrollo de los impuestos indirectos, surgió la impugnación de algunos de ellos, en especial los conocidos como asuntos del “kilowattito” con motivo del cobro del impuesto especial sobre producción y servicios, recaudado por la Comisión Federal de Electricidad como auxiliar de la administración, surgiendo la interrogante sobre si se le daría el carácter de autoridad responsable o de tercero.

Al respecto, precisó que en un primer momento se reconoció a la referida Comisión se le dio el carácter de autoridad de facto al cobrar dicho impuesto, sin embargo en la sesión siguiente se cambió el criterio considerando que si

bien al ser un organismo público descentralizado que podría rendir su informe justificado, lo cierto es que en el caso del impuesto al valor agregado serían particulares a través de sus cajas los que aplicarían la norma respectiva, ante lo cual surgió el criterio de auxiliares de la administración pública bajo la ponencia del señor Ministro Azuela Güitrón, considerando que son deberes impuestos a terceros para efficientar la recaudación, por lo cual se sostuvo que los retenedores o recaudadores no son autoridades para efectos del juicio de amparo, ni terceros perjudicados, siendo relevante para efectos del interés jurídico determinar cuándo se da el respectivo acto de aplicación, de donde derivó la tesis en la que se indica “AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTOLIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN O POR UNA PARTICULAR, O POR UN TERCERO, NO ES UN ACTO IMPUTABLE A LA AUTORIDAD EJECUTORA, AUNQUE SÍ CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY A PARTIR DE LA CUAL EMPIEZA A CORRER EL PLAZO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO”.

Con ello se modificó el concepto del acto de autoridad en virtud del cual se puede aplicar una norma para impugnar su constitucionalidad, aceptando incluso la autocolocación del particular en el supuesto de la norma.

Estimó necesario reflexionar en el concepto de auxiliar de la administración, el cual se estableció atendiendo a que

Sesión Pública Núm. 43

Jueves 15 de abril de 2010

un particular estaba realizando una función que originalmente correspondía al Estado.

En el caso concreto, atendiendo a la evolución del concepto de autoridad, es necesario determinar qué es ***** , la cual constituye una asociación civil, regulada en la Ley Reglamentaria del Artículo 5º constitucional en materia de profesiones.

En ese tenor, estimó que se trata de una asociación que se integra para fines públicos de elevar el nivel profesional de los agrupados con el objeto de que desarrollen su función en los mejores términos posibles, al tenor de los ordenamientos creados por la propia asociación.

En cuanto al propósito previsto en el inciso r) del artículo 50 de la ley impugnada, señaló que se trata de un objetivo, no de una facultad. Agregó que dicho propósito se enmarca en el hecho de que quien participa en un colegio de profesionistas lo hace de manera voluntaria, lo que estimó relevante ya que al no ser una colegiación obligatoria, los profesionales que no pertenezcan a algún colegio pueden desarrollar su actividad profesional.

Por ende, si voluntariamente alguien se somete a los estatutos de la referida Barra, los que regulan las atribuciones de la Junta de Honor, entre las que destacan: “si se trata de abogados que no pertenecen a otro colegio, la

Junta de Honor le dará entrada o la rechazará de plano, según su prudente arbitrio, si la admite la pondrá en conocimiento del acusado invitándolo para que manifieste si se somete a la Junta de Honor y en caso afirmativo produzca su defensa”, consideró que al existir una queja ante la *****no necesariamente el denunciado debe someterse al procedimiento respectivo, lo que equiparó a un arbitraje donde quien se somete a la jurisdicción de la barra es porque está conforme con ella.

En cuanto a la existencia de una relación de supra a subordinación estimó que sí se da al someterse a la Junta de Honor del colegio en comento, sin que ello implique que se trata de una relación de esa naturaleza de las que dan lugar a un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, pues se asemeja al sometimiento que se da ante un árbitro.

Por ende, consideró que *****no sanciona ante sí y por sí, pues quienes acuden a ella lo hacen voluntariamente.

Agregó que en el expediente obra una solicitud del quejoso para afiliarse a la *****en la que aceptó someterse incluso a la Junta de Honor de ésta. También refirió que existe un documento en virtud del cual aceptó acatar la sanción disciplinaria que se le podría imponer. Señaló que de la contestación a la demanda se advierte que nunca existió un repudio a dicha jurisdicción, aun cuando el

quejoso haya comparecido por conducto de un representante, lo que implica un sometimiento a aquélla.

Señaló que si el artículo que establece la posibilidad de sancionar por una parte determina que se refiere a lo que no será sancionable por las autoridades y, por otra parte, para que se siga el procedimiento es necesario someterse a la jurisdicción respectiva, consideró que más que un auxiliar de la administración pública, como sucedió en el caso de la atribución que se dio a los particulares para realizar la determinación de un tributo, en el caso concreto no hay regulación que confiera a la *****la atribución para desarrollar funciones en lugar de un órgano del Estado, equiparando esta jurisdicción a la de un arbitraje voluntario, diverso al arbitraje obligatorio que se da, por ejemplo, en el ámbito laboral, donde necesariamente se tiene que acudir a él, lo que provoca la procedencia del juicio de amparo respecto de los laudos laborales.

Con base en lo anterior manifestó no compartir el proyecto y se sumó a los argumentos de los señores Ministros que se han manifestado en contra, precisando la relevancia de haber escuchado a los que lo han apoyado.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que el artículo 11 de la Ley de Amparo define a la autoridad responsable para efectos del amparo como aquélla que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado,

lo que ha sido central para que los órganos del Poder Judicial de la Federación analicen el concepto de acto de autoridad, al poner como requisito esencial el ejercicio del *ius imperium* en sentido lato de quien está colocado en un plano superior y decide en observancia de una función del Estado.

Agregó que el referido numeral tiene un defecto en relación con el artículo 103 constitucional que no da prevalencia al concepto abstracto de autoridad, ya que señala que el amparo procede contra actos de autoridad, por lo que participó del enfoque de que se debe analizar el acto denunciado en el amparo y con base en ello determinar si quien lo hizo con el carácter de autoridad o desprovisto de éste, por lo que órganos del Estado pueden emitir actos que no son de autoridad como sucedió con los órganos de la administración pública paraestatal.

Señaló que en el caso de una asociación civil de particulares, a su juicio aún prevalece el criterio de que excepcionalmente un organismo descentralizado puede realizar actos de autoridad. Agregó la diversidad de requisitos que debe reunir el acto de autoridad.

Indicó que bajo su concepción un acto de autoridad es aquél que crea, modifica, o extingue derechos y obligaciones, o los afecta de cualquier manera tomando en cuenta la voluntad de quien lo gestiona, sin tomar en cuenta

la voluntad en contrario de quien resiente los efectos, para cumplir un objetivo de Estado o un fin propio del Estado.

A partir de este concepto llegó a la conclusión de que *****Colegio de Abogados, no ha realizado un acto de autoridad.

Ejemplificó que en el caso de los préstamos prendarios, ante la falta oportuna de pago se vende el objeto dado en garantía y se toma en cuenta la voluntad inicial aun cuando la determinación sobre la falta de pago y venta del bien no incluye la voluntad del particular.

Señaló que en el caso de la suspensión de servicios como agua o energía eléctrica se ha sostenido que es acto de autoridad pero no en el caso del corte del servicio de telefonía, ya que si bien los servicios pueden ser función de Estado y pueden concesionarse, sólo si los presta directamente aquél, se identifica el acto de autoridad cuando se realiza sin tomar en cuenta la voluntad del particular o en contra de ésta. En cambio cuando el servicio se presta por un concesionario no se ha fijado el criterio de que se trata de un acto de autoridad, como sucede en el caso de las empresas de servicios de transporte.

En el caso de expulsión de alumnos, se sostuvo que sí es acto de autoridad cuando lo realiza una universidad

pública, órgano del Estado, sin que se pueda llevar ese criterio a una universidad particular.

La cláusula de exclusión en el ámbito laboral, por orden del sindicato, se priva del trabajo sin que se promuevan amparos contra la determinación del patrón.

También aludió al caso de la suspensión de derechos o expulsión de un asociado, supuesto respecto del cual no se había presentado algún amparo.

Ante ello se preguntó si es función del Estado exigir que los profesionales tengan un comportamiento ético y respondan a la solicitud de la sociedad a que presten un servicio profesional, siempre y cuando la ley lo prevea, la que tendrá una carga moral mínima.

Precisó, que la defraudación al cliente o la prestación de un servicio de defensoría que se limita solamente a sacarlo bajo fianza, se previenen como delitos, protegiendo un comportamiento profesional ético, a que se preste en las mejores condiciones, considerando que es una función de Estado entonces restringida a la carga moral que puedan tener las leyes aplicables que regulen esos delitos. En cambio, la ética profesional no es una función de Estado en los términos en que convencionalmente por voluntad propia se deba observar un código de ética.

Indicó que en el caso concreto el quejoso se comprometió a cumplir con determinadas obligaciones derivadas de su incorporación al colegio respectivo, todas ellas por su propia voluntad, considerando que aun cuando se tenga un registro ante autoridad federal ello no puede ser relevante para que se trate de una asociación que emita actos de autoridad.

Por ende, manifestó que a su juicio no se está en presencia de un acto de autoridad en el caso concreto, reiterando su criterio de que en su carácter de autoridad responsable designada y por lo determinado por el Juez de Distrito el recurso de revisión sí es procedente, por lo que debe admitirse.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia consultó al Pleno si podría votarse el asunto, ante lo cual el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea solicitó tener la oportunidad de contra argumentar y de presentar a la consideración de los señores Ministros, otros razonamientos en el sentido de por qué considera que ***** es autoridad para efectos del amparo, en la sesión del próximo lunes.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto y los demás quedarían en lista, convocó a los señores Ministros para la sesión pública que tendrá verificativo el lunes diecinueve de abril del año en curso a las

Sesión Pública Núm. 43

Jueves 15 de abril de 2010

diez horas con quince minutos y concluyó la sesión a las catorce horas con diez minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.