



**S E S I Ó N P Ú B L I C A N Ú M . 4 4**  
**O R D I N A R I A**  
**JUEVES 26 DE ABRIL DE 2018**

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y tres minutos del jueves veintiséis de abril de dos mil dieciocho, 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 Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

Los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas no asistieron a la sesión, el primero previo aviso a la Presidencia y el segundo por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número cuarenta y tres ordinaria, celebrada el martes veinticuatro de abril del año en curso.

Por unanimidad de nueve votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

**II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del jueves veintiséis de abril de dos mil dieciocho:

### I. 389/2016

Contradicción de tesis 389/2016, suscitada entre la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, por una parte, los amparos directos en revisión 1159/2014 y 5739/2015 y, por la otra, la contradicción de tesis 107/2014. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere. SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el último considerando de la presente resolución. TERCERO. Deberá darse publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, conforme a lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo”*. La tesis a que hace referencia el punto resolutivo segundo tiene por rubro: *“IMPROCEDENCIA POR RAZÓN DE VÍA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE LIMITARSE A SOBRESEER EN EL JUICIO O EN SU CASO, A DESECHAR LA DEMANDA”*.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

competencia, a la legitimación, a los antecedentes que informan el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los antecedentes de los asuntos que se desprenden de la resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

La señora Ministra ponente Luna Ramos presentó el considerando quinto, relativo a la existencia de la contradicción de tesis.

Modificó el proyecto con las observaciones formales del señor Ministro Medina Mora I., que le remitió en vía económica.

Narró los antecedentes de los asuntos que generaron la contradicción: 1) amparo directo en revisión 1159/2014 de la Primera Sala; una persona solicitó la expedición de una constancia de sus aportaciones por concepto de compensación garantizada; le fue negada y, en contra de esta negativa, acudió al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual admitió la demanda y, después de tramitar el juicio, determinó que no era competente conforme con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y, por esa razón, sobreseyó en el juicio; el actor promovió juicio de amparo directo y el tribunal



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

colegiado concedió el amparo, inaplicando lo dispuesto en el artículo 8, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al estimarlo violatorio del principio de acceso a la justicia que establece el artículo 17 constitucional, en atención a que el sobreseimiento fue indebido, en tanto que el tribunal del conocimiento debió remitir el asunto al tribunal que consideraba como competente, siendo que, si la ley conduce indefectiblemente al sobreseimiento, ello deja sin posibilidades de defensa a la persona porque, cuando presente nuevamente su acción ante el tribunal competente, seguramente el plazo expirará; la autoridad tercera interesada interpuso recurso de revisión y la Primera Sala de este Alto Tribunal determinó que no debía inaplicarse el artículo en comento porque el sobreseimiento era correcto; sin embargo, apuntó que: “la referida causal de sobreseimiento del juicio contencioso administrativo debe decretarse en el momento en que existe determinación firme de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es competente para conocer del asunto, pues de no ser así, se estaría efectivamente ante una transgresión al derecho de defensa del gobernado, por ello, tal determinación no es a priori sino a posteriori, esto es, la apreciación de la autoridad que se autodeclara incompetente no es válida hasta que la otra acepte la competencia, o bien cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determina la autoridad que va a conocer, en caso de que ambas se nieguen de hacerlo. Lo anterior, en términos de lo dispuesto en los artículos 1o y 8o, fracción II,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, 28, 29, 34 y 35 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, 701 y 705 de la Ley Federal del Trabajo, preceptos que prevén la resolución de conflictos competenciales [...] En consecuencia, el artículo 80, fracción II, en relación con el artículo 90, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no es violatorio de los derechos humanos de acceso a la justicia y tutela efectiva, siempre y cuando su contenido se interprete de conformidad con su ámbito protector”; 2) amparo directo en revisión 5739/2015 de la Primera Sala, resuelto en sentido similar al asunto anterior, pero ya con la integración de la señora Ministra Piña Hernández, quien votó en contra; y 3) contradicción de tesis 107/2014 de la Segunda Sala, generada por la denuncia de diversos tribunales colegiados, siendo que algunos de ellos sostenían que la incompetencia por razón de materia conllevaba a declarar la improcedencia del juicio, y que el tribunal debe limitarse a determinar si cuenta o no con facultades para resolver la controversia, no así a indicar cuál es la autoridad competente ni declinar su competencia en favor de ella, pues ello corresponde a la autoridad que tenga facultades para ello; mientras que otros tribunales colegiados sostuvieron que el desechamiento de la demanda de nulidad, por carecer de competencia el tribunal por razón de materia, violaba la garantía de acceso a la justicia, en tanto que debía declinarse el conocimiento del asunto a favor de la autoridad correspondiente; la Segunda



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Sala fijó el punto de contradicción en determinar cuál era la consecuencia jurídica de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa estimara que carecía de competencia para conocer del asunto por razón de la materia, esto es, si debe declararse la improcedencia del juicio y desechar la demanda con fundamento en el citado numeral, o bien, declarar su incompetencia y declinar el conocimiento del asunto al órgano jurisdiccional; la Segunda Sala fijó la tesis de jurisprudencia: "INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE LA MATERIA EN EL JUICIO DE NULIDAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS", en el sentido de que "ante la incompetencia por razón de la materia, el referido tribunal no está obligado a remitir el asunto a la autoridad que considere competente".

Por tanto, precisó que los tres puntos a dilucidar en este asunto serán: 1) si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al aplicar el artículo 8o., fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual establece que el juicio es improcedente contra actos que no le compete conocer a dicho Tribunal, debe o no precisar a qué diverso órgano jurisdiccional le corresponde el conocimiento del asunto remitiéndole al efecto los autos, o bien, si debe limitarse a declarar la improcedencia de juicio o el desechamiento de la demanda; 2) si el mismo Tribunal para declarar la firmeza de la improcedencia por el motivo indicado, debe o no esperar a que el órgano jurisdiccional a quien considere competente acepte su conocimiento; y 3) en



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

su caso, si para declarar la improcedencia por la razón indicada, debe o no esperar hasta que se dirima el conflicto competencial que llegare a suscitarse por la negativa del diverso órgano jurisdiccional al que consideró competente para el conocimiento del asunto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que el punto de contradicción debe reducirse exclusivamente a determinar cuál es la conducta que debe de adoptar el tribunal cuando advierte durante la instrucción del juicio que es incompetente por materia y sobresee. Por ello, no debe involucrarse el tema del desechamiento de la demanda porque no lo abordó la Primera Sala.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena concordó con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en que la Primera Sala no se pronunció acerca del desechamiento de la demanda, sino cuando ya está entablada la relación procesal, el juicio está en curso y el tribunal advierte su incompetencia.

La señora Ministra ponente Luna Ramos modificó el proyecto para eliminar las referencias al desechamiento de la demanda.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando quinto, relativo a la existencia de la contradicción de tesis, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

La señora Ministra ponente Luna Ramos presentó el considerando sexto, relativo al estudio de fondo.

El proyecto propone diferenciar entre competencia y procedencia. Explicó que la jurisdicción reside en un tribunal superior —en el ámbito local— y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación —en el ámbito federal— pero, por las cargas de trabajo, delegan facultades hacia órganos jerárquicamente inferiores para impartir justicia, lo cual implica el establecimiento de reglas de competencia de esos órganos inferiores —vía, grado, materia, territorio, turno, entre otras—, que origina, en ocasiones, los conflictos competenciales, para los cuales también se prevén figuras específicas en la legislación para su resolución, a saber, la declinatoria o inhibitoria —en el ámbito local— y la declinatoria —en el ámbito federal—, para determinar la autoridad competente para conocer el asunto en cuestión.

Advirtió que existen tribunales que no pertenecen al Poder Judicial, pero cuentan con facultades formalmente jurisdiccionales, siendo el caso que, cuando un tribunal de éstos conoce de un asunto que no está dentro de su jurisdicción, según su legislación, no se origina un conflicto competencial, sino una improcedencia de la vía y, por tanto, de la acción, lo que trae como consecuencia el desechamiento o el sobreseimiento en el juicio, una vez que



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

se agoten o no los medios ordinarios de defensa en contra de esa determinación para que quede firme.

En el caso concreto, indicó que se trata de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa estimó que, dentro de su ley, no está el supuesto del caso que se le presenta, por lo que determina no ser competente para conocerlo, sino otro tribunal, lo cual generó el sobreseimiento en el juicio, lo cual, de no ser impugnado por los medios ordinarios o vía amparo directo —al ser una resolución que pone fin al juicio—, adquiere firmeza y el asunto se archiva como concluido.

Recapituló que la Primera Sala determinó que “la referida causal de sobreseimiento del juicio contencioso administrativo debe decretarse en el momento en que existe determinación firme de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es competente para conocer del asunto”, lo cual estimó que debe ser la determinación firme, porque después enuncia que “pues de no ser así, se estaría efectivamente en una transgresión al derecho de defensa del gobernado, por ello, tal determinación no es a priori sino a posteriori, esto es, la apreciación de la autoridad que se autodeclara incompetente no es válida hasta que la otra acepte la competencia”, con lo cual externó dudas sobre si se declarará el sobreseimiento hasta que se remita a otra autoridad y ésta acepte la competencia, y qué pasará mientras tanto, como una especie de limbo jurídico. Finalmente, apuntó que la Primera Sala indicó que “o bien



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determina la autoridad que va a conocer, en caso de que ambas se nieguen de hacerlo”.

De lo anterior, recalcó que el problema es que, si se trata de una improcedencia de una vía que genera el sobreseimiento del juicio, por qué se le da el tratamiento de una incompetencia. Apuntó que si se le diera el trámite que corresponde a la improcedencia de la vía —el sobreseimiento—, cuando adquiriera firmeza puede impugnarse en amparo; sin embargo, expresó dudas sobre si ese fuera el caso, qué sucedería mientras con el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, si seguiría o no *sub judice* hasta que se acepte la competencia o hasta que esta Suprema Corte resuelva. Reiteró que ello significaría que se está dando un trámite de competencia a un problema de procedencia.

En cuanto al tema de que se deja en un estado de indefensión y se viola el derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 constitucional, refirió a la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala, de rubro y texto: “TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU ALCANCE FRENTE AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO AL RESULTAR IMPROCEDENTE LA VÍA CONSTITUCIONAL Y PROCEDENTE LA ORDINARIA. El reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva frente al desechamiento de una demanda de amparo por improcedencia de la vía, no implica que el órgano constitucional del conocimiento deba



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

señalar la autoridad jurisdiccional ordinaria que considera competente para tramitar la vía intentada y ordenar la remisión de los autos y menos aún, que aquélla tome como fecha de ejercicio de la acción la de presentación de la demanda del juicio constitucional improcedente, pues ello implicaría dar al citado derecho un alcance absoluto que desconocería las limitaciones legal y constitucionalmente admitidas que guardan una razonable relación de proporcionalidad entre los medios que deben emplearse y su fin; es decir, se desvirtuaría la finalidad de instrumentar requisitos y presupuestos procesales que permitan mantener la legalidad y seguridad jurídica requeridas dentro del sistema jurídico, en tanto que se beneficiaría indebidamente a una parte y se desconocerían los derechos de la contraparte en un proceso, al permitir a los particulares rescatar términos fenecidos y desconocer instituciones jurídicas como la prescripción, instituidas para efectos de orden público”, con la cual coincidió plenamente, en tanto que el artículo 17, párrafo segundo, constitucional reza que “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”, lo cual significa que, dentro del sistema jurídico, deben existir los medios necesarios para impugnar cualquier decisión que agravie, así como sus



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

plazos y términos, de conformidad con las leyes de la materia.

En la especie, consideró que no se viola el derecho de acceso a la justicia porque, si se presentó equivocadamente un asunto en cuanto a la vía, existe otra vía en la que puede ser presentado. Al respecto, indicó que existe la regla general de contar con las formalidades procesales correspondientes, aplicables para todas las partes de una relación procesal, pero existen excepciones determinadas, por ejemplo, en materia de trabajo y agraria, en sus legislaciones está previsto que, si se sobresee, se le debe de decir al actor cuál es la vía correcta, en tanto que esos sujetos presentan una situación más desventajosa que en otros juicios.

Ejemplificó que una violación patente al principio de acceso a la justicia fue el caso Castañeda Gutman, a saber, era un ciudadano que pretendía impugnar una ley electoral, empero había una determinación expresa de la Ley de Amparo de que el juicio era improcedente contra esos actos y una jurisprudencia de esta Suprema Corte que determinaba que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no podía válidamente inaplicar leyes, por lo que no contaba con ningún medio de defensa.

Aclaró que el derecho de acceso a la justicia no consiste en corregir errores de vía, sino en establecer un sistema de impugnaciones accesible para todos y establecer las reglas pertinentes.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Sobre esas bases, señaló que el proyecto propone determinar que la ley no establezca la posibilidad de remitir el asunto a otro tribunal que se considere competente, en tanto que se trata de una improcedencia por razón de vía que genera el sobreseimiento de la acción en el tribunal que no tiene competencia para conocerla, lo que significa que el promovente deberá presentarlo en la vía correcta, si se lo permite el plazo.

Modificó la tesis, conforme a lo aceptado anteriormente de eliminar las referencias al desechamiento, para indicar en su rubro: "IMPROCEDENCIA POR RAZÓN DE VÍA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBE LIMITARSE A SOBRESER EN EL JUICIO".

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó de acuerdo con el proyecto.

Apuntó que existen disposiciones expresas en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo sobre el actuar de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuando recibe una demanda de la cual valora que es incompetente: 1) no admitirla, y 2) ya sustanciado el procedimiento, advierte su incompetencia y sobresee. Tratándose del juicio de amparo, acotó que se prevé exactamente lo mismo en la Ley de Amparo, y aclaró que resaltó este contraste porque, anteriormente, se decía que lo no combatible en el contencioso administrativo, era materia del amparo.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Puntualizó que, en un caso contencioso administrativo, si una Sala de dicho tribunal recibe una demanda de la que no es competente, pero es del conocimiento del propio tribunal, la remitirá a la Sala competente, sea por materia, territorio o cuantía. Asimismo, indicó que el juez de distrito, si recibe una demanda de la cual no es competente, pero es materia del juicio de amparo, lo remitirá al órgano competente por materia o territorio, entre otros aspectos.

Indicó que, cuando ese tribunal recibe una demanda de la cual carece de competencia para conocer, la desechará, vendrá la reclamación y se resolverá. Mientras que, si el juez de distrito recibe una demanda de la que no es competente, la mandará al juzgado que corresponda o, en todo caso, la desechará si está en los supuestos de desechamiento.

Así, concluyó que esta no es una contradicción de tesis en cuanto a lo que legalmente se debe hacer, sino lo que se cree que se debe hacer.

Superado el tema de la contradicción, apuntó que debe tomarse en cuenta la simetría de los juicios, en cuanto a términos, formatos, argumentos, contenido y finalidades. Preciso que la elaboración de la demanda ante el contencioso administrativo es absolutamente diferente que la de amparo, en tanto que no son compatibles en sus requisitos ni en sus términos —el contencioso tiene actos que se combaten en quince días y otros en cuarenta y cinco días, mientras que la regla general del juicio de amparo es de quince días—. Por ello, ejemplificó que, de considerarse



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

que una demanda presentada ante ese tribunal con treinta y dos días de antelación se ordena remitirla ante el juzgado de distrito, la demanda sería extemporánea.

Opinó que el criterio de la Segunda Sala valoró correctamente la congruencia del orden jurídico, aun conociendo la dificultad que enfrenta un particular cuando se equivoca de vía y las consecuencias de que se declare incompetente el tribunal contencioso administrativo.

Explicó que la competencia de ese tribunal ha evolucionado favorablemente, a saber, desde mil novecientos treinta y seis —que se emitió la Ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación— hasta la actualidad —con el Tribunal Federal de Justicia Administrativa—, la comprensión de los asuntos de su competencia es muy amplia en materia administrativa, salvo el control de constitucionalidad de leyes que provengan de actos administrativos. Refirió que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo obliga a que, entre otros requisitos de validez, todo acto administrativo oriente al particular sobre cuál es el recurso o medio de defensa al que tiene que acudir, siendo que la Segunda Sala estableció los criterios consistentes en que, si la autoridad no lo dijo y el particular presentó un amparo, éste debe tramitarse y, si la autoridad se lo dijo pero no era de la competencia de ese tribunal, y no obstante el particular presentó ahí su demanda, dicho órgano debe conocer del asunto. Agregó que la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

establece diversos recursos que, una vez agotados, puede sustanciarse un juicio ante ese tribunal.

En el caso concreto, consideró que si ese tribunal recibe una demanda de la cual no es competente, deberá actuar conforme a lo que su ley le ordena, y que otro aspecto sería revisar si esa ley es constitucional o no, adelantando que sí lo es.

Retomó que el criterio de la Segunda Sala indica que, cuando ese tribunal advierta la improcedencia durante la tramitación del juicio, deberá detener su continuación, proponer la competencia a quien cree ser el competente y, en caso de que éste la acepte, entregarle el asunto y, en caso de que no, dirimirlo ante el tribunal colegiado correspondiente o, en su caso, ante esta Suprema Corte, siendo que, una vez aceptada o decidida la competencia, se sobreseerá en el juicio. Resaltó no coincidir con la parte de la tesis que alude a que el particular no tiene por qué sufrir una posible extemporaneidad con la tardanza que le tomó al órgano pronunciarse sobre su incompetencia.

Estimó que, si lo que preocupa es que esto se convierta en un acto grave que pudiera quedar sin control jurisdiccional por un tema de incompetencia, apuntó que esos actos no tienen términos en el juicio de amparo, por lo que tienen forma de impugnarse, en tanto que se tratara de esos casos en los que se lesionan de manera sustantiva derechos fundamentales.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Apuntó que las razones anteriores alcanzan para el tema de la presentación de la demanda pero, ya fijado el punto de contradicción, se debe determinar cuál criterio debe prevalecer, por lo que estará de acuerdo con la tesis que se propone en el proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció en contra, de conformidad con los precedentes de la Primera Sala que ha votado.

Advirtió que, con la interpretación que se propone, el precepto no sólo resultaría inconstitucional por violar el artículo 17 de la Constitución Federal, sino también inconvencional por contravenir el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en tanto que la competencia no siempre es clara, sino que, además, la propia Segunda Sala cambia las reglas de la competencia mediante sus tesis de jurisprudencia, por ejemplo, en el caso de la Comisión Federal de Electricidad.

Valoró que, ante este tipo de normas, se debe apelar por una interpretación lo más favorablemente posible a la persona, como lo exige el artículo 1° constitucional; por ende, no aceptó la afirmación del proyecto de que el artículo 17 se cumpla simplemente con las condiciones y términos que señalen las leyes, sino que éstos deben ser razonables, así como acordes con los principios *pro actione* y *pro personae*.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Recordó que existe una regla doctrinal en la teoría general del derecho procesal, la cual establece que, cuando un tribunal es incompetente, debe remitirlo al competente, pero no simplemente sobreseer porque se dejaría en estado de indefensión al particular.

Reflexionó que si se conociera con claridad la competencia del tribunal que dilucida la materia contencioso-administrativa, el problema sería menor, pero no es así, sino que existen múltiples casos en los que su competencia es opinable y dudosa, inclusive, da lugar a tesis y contratesis, por lo que es injusto para los particulares que, ante esta incertidumbre, la consecuencia propuesta sea que se sobresea en el juicio.

Puntualizó que, precisamente porque la ley no prevé la remisión, es que la Primera Sala realizó una interpretación conforme en el sentido de que se tiene que remitir al tribunal competente porque, de lo contrario, el precepto en cuestión sería inconstitucional. Subrayó que la idea latente en el criterio de la Primera Sala es que se debe privilegiar el ejercicio de defensa y limitar el ejercicio del poder, es decir, de acuerdo con el artículo 1° constitucional, se debe expandir la interpretación de los derechos y limitar las normas que, mediante tecnicismos, dificulten el derecho de defensa de los particulares frente a los actos de la administración pública que consideran que les son perjudiciales.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Acotó que un problema diferente será cuando el juez de amparo reciba el asunto remitido, pues decidirá si la demanda estuvo en tiempo o no. Adelantó que, en ese caso, el órgano de amparo deberá prevenir al quejoso para que aclare su demanda. Recalcó que, aunque ese no sea el tema de esta contradicción, no debería cerrarse el acceso a la justicia bajo el argumento de que no se sabrá qué hará el órgano de amparo con el expediente demitido.

Reiteró que votará de acuerdo con el criterio de la Primera Sala, de conformidad con los dos precedentes, uno bajo la ponencia del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y otro bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo.

La señora Ministra Piña Hernández se expresó de acuerdo con el sentido del proyecto y se apartó de las consideraciones.

Explicó que, en principio, la competencia es un presupuesto para garantizar el derecho de acceso a la justicia, el cual exige que los parámetros o elementos que la configuren deben plantearse en términos claros, congruentes y accesibles para el gobernado tenga la posibilidad real de conocer, con razonable claridad, cuál es el órgano ante el cual deberá acudir a defender sus derechos. Una vez cumplidas esas obligaciones por parte del Estado, cobra vigencia la exigencia para el gobernado de presentar su demanda, recurso o medio de defensa ante la autoridad competente, lo cual constituye una carga procesal mínima para reclamar la violación a sus derechos.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Rememoró que se apartó del criterio de la Primera Sala porque, en su opinión, debe atenderse a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú”, en el sentido de que “Por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole. De tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado”.

Coincidió con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en que no se trata de analizar lo que indica la ley, sino las interpretaciones de los tribunales colegiados, pues mientras unos indicaron que era inconvencional el artículo 8, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo porque restringía el derecho de acceso a la justicia, otros sostuvieron que no era así. Asimismo, mientras la Primera Sala resolvió que el citado precepto no restringe el derecho de acceso a la justicia con una interpretación conforme, la cual implica que, una vez que la Sala



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

correspondiente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa advierta una incompetencia, debe remitir el asunto al tribunal que considere competente; en cambio, la Segunda Sala determinó que únicamente debería sobreseerse en el caso.

Consideró que, en cuanto a que se establezcan los requisitos de procedencia de la vía, la Corte Interamericana ha sostenido que eso es plenamente aceptable, correcto y funcional por razones de seguridad jurídica, no por formulismos ni por tecnicismos, por lo que se debe analizar si la ley es clara y razonable para que el gobernado afectado esté en posibilidad de acudir a la instancia correspondiente. Ante ello, estimó que debe analizarse cada precepto individualmente y no pretender asentar un criterio general partiendo, como en el caso, de los supuestos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En ese contexto, consideró que en el caso no se deja en estado de indefensión al particular, porque si la Sala correspondiente de ese tribunal sobresee en el juicio, el particular tiene a su alcance el amparo directo ante el tribunal colegiado, el cual analizará si aquella actuó correctamente o no y, si hay duda, favorecerá el acceso a la justicia, mas no conllevará a encausarle la vía correcta.

Resaltó un aspecto técnico del cual está en contra del criterio de la Segunda Sala, a saber, si se determina que el



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

sobreseimiento del juicio será *a posteriori* de la determinación de incompetencia del órgano que conoció primeramente del asunto, entonces, precisamente porque ya se resolvió que ese órgano era incompetente, ya no tendría facultades para sobreseer de un juicio del cual no es competente, puesto que a otro tribunal le correspondió la competencia.

El señor Ministro Laynez Potisek aclaró que todavía no integraba la Segunda Sala cuando se fijó el criterio referido.

Estimó que la tesis que se propone en el proyecto no viola, en automático, la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni la Constitución. Se afirmó como convencido del principio *pro persona*, su aplicación y la obligación que deriva del artículo 1º constitucional; sin embargo, apuntó que se ha establecido que estos conflictos jurisdiccionales lo integran dos partes, por lo que, si se aplica ese principio en favor de una de ellas —en este caso, de quien interpuso la demanda de manera equivocada—, puede repercutir en la otra, la cual, por seguridad jurídica, sabe que, si no se presenta la demanda ante el tribunal competente, se desechará la demanda o se decretará un sobreseimiento.

Externó preocupación con qué sucederá con un expediente a partir de un criterio que indica que no se cierre, puesto que la ley adjetiva les obliga a los magistrado de ese tribunal a actuar de otro modo, por lo que tampoco abona a la seguridad jurídica ni a la pulcritud del procedimiento



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

contencioso administrativo. También manifestó preocupación en cuanto a transformar la figura de la improcedencia de la vía en un conflicto competencial.

Coincidió con el señor Ministro Pérez Dayán en que, dentro del Poder Judicial, un tribunal que estima no ser competente para conocer de un asunto lo remite al que considera competente y, si éste acepta su competencia, concluirá el problema.

Recordó que el tribunal contencioso administrativo federal —que no forma parte del Poder Judicial— resolvía conflictos competenciales entre sus Salas por cuestiones de materia o territorio.

Cuestionó si, aparte del estudio minucioso del magistrado del tribunal contencioso administrativo para fundar y motivar sus resoluciones, tendrá que realizar un estudio competencial, en caso de que se considere incompetente, para determinar a cuál órgano jurisdiccional deberá remitir el asunto, con el riesgo de que se equivoque y, mientras tanto, mantiene su expediente abierto.

Por tanto, se pronunció en favor del proyecto porque, conforme al artículo 17 constitucional y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no es violatorio que, si el tribunal contencioso administrativo se percata de que no es competente, deseche la demanda o sobresea en el juicio, en tanto que el justiciable tendrá los medios de defensa a su



Sesión Pública Núm. 44

Jueves 26 de abril de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

alcance para impugnar esa decisión. Por estas razones, se pronunció con el proyecto original.

El señor Ministro Pardo Rebolledo refrendó su voto emitido en la Primera Sala.

Observó que la propuesta del proyecto es técnicamente impecable, ya que se ajusta al texto expreso del artículo 8, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual establece, como una causal de improcedencia: “Que no le compete conocer a dicho Tribunal”, así como el diverso artículo 9, el cual señala que, cuando haya una causa de improcedencia, debe sobreseerse en el juicio respectivo.

No obstante, recapituló que en la Primera Sala se estableció una interpretación más favorable al justiciable, probablemente por las circunstancias de cada caso que conoció, por ejemplo, el de una persona cuya demanda se admitió por el tribunal contencioso administrativo, se interpuso un recurso de reclamación en contra del auto admisorio, determinó revocar ese auto y desechar la demanda porque el tribunal estimó que no era competente para conocerlo, se promovió juicio de amparo en su contra y el juzgador de amparo interpretó la norma de manera que favoreciera a ese justiciable; puntualizó que la demanda se presentó en octubre de dos mil catorce y el auto del sobreseimiento fue hasta enero de dos mil quince, por lo que el efecto sería no tener posibilidad de hacerlo valer ante la autoridad competente.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Así, apuntó que la Primera Sala se centró exclusivamente en la competencia, no en la improcedencia de la vía; siendo que si el referido artículo 8 indica que no le compete conocer al tribunal, primero debe analizarse la competencia y luego la vinculación con la vía que se eligió y, en ese caso concreto, estimó que, por lo menos, ese tribunal debería remitirlo al tribunal que estimara competente para que, si éste acepta la competencia, diera por buena la fecha de presentación ante el que el órgano que se declaró incompetente y, si se declaraba incompetente, cabría la posibilidad de establecerse un conflicto competencial para determinar cuál órgano debería conocer del juicio.

Recapituló que, con ese criterio, se enfoca en la idea de no cerrar la posibilidad de acceso a la justicia, en atención al artículo 17 constitucional y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Agregó que no se rompe el orden ni la igualdad entre las partes con la determinación de que el órgano que estima su incompetencia remita el asunto al que estima competente.

En cuanto a la dificultad que apuntaba el señor Ministro Laynez Potisek, alusiva a que el órgano incompetente determine cuál deberá ser el competente, indicó que esa misma dificultad la tiene el justiciable para presentar su demanda ante el órgano correcto.

Concordó con que el criterio de la Primera Sala genera un problema administrativo, en cuanto a qué sucederá con el expediente mientras se decide el tema de la competencia;



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

sin embargo, la idea principal es no dejar al particular sin ninguna opción de acceso a la justicia.

Por esos motivos, se reiteró en favor del criterio de la Primera Sala y en contra de la propuesta del proyecto.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales se posicionó en favor del proyecto.

Estimó que el criterio de la Primera Sala tiene una buena intención; sin embargo, no necesariamente resulta en beneficio del justiciable, en tanto que existen circunstancias en las que el justiciable está convencido de que la vía y el tribunal competente que eligió fueron correctos y, por tanto, podría promover un juicio de amparo para insistir en el tema, lo cual podría complicar más su situación, esto es, involucrarlo en cuestiones de competencia, inhibitorias o declinatorias para que, al final, se decida quién es el competente.

Indicó que se está presuponiendo en ese criterio que el tribunal que se declare competente aceptará la fecha en que se presentó la demanda ante el incompetente; empero no hay ninguna regla al respecto, por lo que implicaría establecer una norma jurídica inexistente, en el sentido de una obligación de reconocer la fecha de presentación.

El señor Ministro Medina Mora I. concordó con el señor Ministro Presidente Aguilar Morales. Apuntó que, si bien se fijó el punto de contradicción eliminando el desechamiento de la demanda, estimó que los temas están íntimamente



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ligados y, por tanto, se decantó en favor del proyecto original.

El señor Ministro Pérez Dayán resaltó la posibilidad de impugnar un sobreseimiento por incompetencia en amparo directo, en el cual se estudiarán las razones esgrimidas por el tribunal, si la ley es o no clara o, si en el caso, la autoridad debió decirle al particular ante cuál órgano debe combatir lo conducente.

En cuanto a los cambios de criterio aludidos por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, indicó que se tiene certeza de que la jurisprudencia no es retroactiva, por lo que cualquier cambio en ésta no es aplicable hacia el pasado y, por tanto, no se genera indefensión.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena compartió los argumentos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo, así como el criterio de la Primera Sala — él fue el ponente del primero de los asuntos resueltos por ésta—, y si bien podría generar problemas al justiciable el hecho de que el tribunal contencioso administrativo remita a un tribunal distinto por estimarse incompetente, es decir, que un sobreseimiento sería más sencillo y resolvería el problema más expeditamente, también es cierto que el justiciable se quedaría sin la posibilidad de que se conozca el fondo del asunto. Opinó que se debe procurar la opción de resolver el fondo y no terminar el asunto en un sobreseimiento.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Reconoció que las particularidades del caso quizás no pudieran dar pie a una regla general; no obstante, ya se había admitido la demanda al justiciable en el caso, es decir, ese tribunal se había declarado competente y, meses después, estimó que no era competente, por lo que se debe velar por su seguridad jurídica y, por tanto, no determinar simplemente que se sobresea en el asunto y no estudiar el fondo del asunto, sino que debe prevalecer una interpretación que lleve a un acceso a la justicia, conforme al artículo 17 constitucional.

La señora Ministra ponente Luna Ramos sostuvo su proyecto.

Aclaró que no se trata de cerrar el acceso a la justicia, sino de atender a las reglas de procedencia establecidas en la ley respectiva y, en ese sentido, si no se establece la procedencia del caso en cuestión, entonces se configura la improcedencia de la vía, lo que acarrea el sobreseimiento en el juicio, no suscitar un conflicto competencial.

Señaló que no precisamente, en el precedente de la Primera Sala, se admitió la demanda y, después de un tiempo, se declaró incompetente el tribunal y la desechó; sino que se admitió la demanda, hubo un recurso de reclamación de la contraparte y eso provocó que se revocara el acuerdo admisorio. Aclaró que, aunque no se hubiera interpuesto el recurso, las causas de improcedencia son de orden público, de estudio preferente y de aplicación estricta,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

por lo que, si las advierte el tribunal, debe sobreseer en el juicio.

Recalcó que la jurisprudencia ha sido explícita en que una admisión de demanda no genera ningún derecho para que se estudie el fondo del juicio, es decir, los autos admisorios no causan estado porque la revisión de la demanda es rápida y práctica, siendo que, si en ese momento no se advirtió una causa de improcedencia, se admite a trámite pero, si en la sentencia —incluso, de segunda instancia— se encontrara una causa de improcedencia que no se había advertido durante el juicio, se sobresee en éste, como en el caso que se estudia, a saber, al advertir que el tribunal no debía conocer del juicio.

Concordó con la señora Ministra Piña Hernández en que las reglas procesales deben ser claras para dar certeza y, por tanto, aplicarse en sus términos.

Advirtió que no se debe imponer al tribunal la carga de orientar al justiciable ante cuál órgano jurisdiccional debe presentar su demanda, sino simplemente determinar que el asunto no es de su competencia, al no estar dentro de los artículos que establecen sus atribuciones y, con eso, cumple su función.

Concluyó que, por esas razones, se propone el criterio del proyecto que coincide con el de la Segunda Sala para evitar convertir un problema de improcedencia en uno de competencia. Recapituló que la interpretación de la Primera



Sesión Pública Núm. 44

Jueves 26 de abril de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Sala presentaba dicho problema y, en consecuencia, trastocaba las reglas procesales, aun cuando pretendía abrir más las puertas de la procedencia.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta modificada del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, la cual se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I. con el proyecto original, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se adhirió el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, en la inteligencia de que la redacción definitiva de la tesis derivada de esta resolución, cuyo texto debe incluirse en la sentencia correspondiente, una vez aprobado el engrose respectivo, se someterá al procedimiento administrativo que regularmente se sigue ante el Comité de Aprobación de Tesis, en términos de lo previsto en el artículo 14 del Acuerdo General 20/2013.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto de la lista:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
II. 5/2017

Contradicción de tesis 5/2017, suscitada entre la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, por una parte, los amparos directos en revisión 1159/2014 y 5739/2015 y, por la otra, la contradicción de tesis 107/2014. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere. SEGUNDO. Se declara sin materia la presente contradicción de tesis”*.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a las consideraciones sustentadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción de tesis, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández,



Sesión Pública Núm. 44

Jueves 26 de abril de 2018

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales sometió a votación la propuesta del considerando considerando quinto, relativo a la determinación sin materia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con treinta y ocho minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes treinta de abril del año en curso a la hora acostumbrada.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.



SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACIÓN  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS