

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

Sinopsis: La presente sentencia se refiere a un amparo indirecto resuelto por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito de México. Mediante este recurso, una persona impugnó una decisión emitida por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que, por considerarse incompetente para conocer del asunto, sobreseyó un juicio de nulidad planteado por la quejosa. En términos generales, ésta alegó que con tal decisión “se le dejó de administrar justicia” al privársele de los derechos en el juicio sin cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, por no analizar el fondo del asunto y por decretar el sobreseimiento.

A partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente haciendo alusión a lo establecido en un caso mexicano, el Tribunal Colegiado ejerció un control de convencionalidad para interpretar la garantía de acceso a la justicia. En tal sentido, dicho Tribunal señaló que cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus jueces, como parte del aparato estatal, deben velar porque sus disposiciones no se vean mermadas o limitadas por disposiciones internas que sean contrarias a su objeto y fin. El control de convencionalidad debe realizarse entre las normas de derecho interno y la mencionada Convención Americana tomando en cuenta no solamente su texto sino también su interpretación por parte de la Corte Interamericana. Así, a partir de lo establecido en el artículo 25 de la Convención Americana, referido al derecho a la protección judicial, así como de diversa jurisprudencia de la Corte Interamericana, el Tribunal Colegiado determinó que los órganos que tienen a su cargo funciones jurisdiccionales deben tratar de suprimir prácticas que tiendan a denegar o delimitar el derecho de acceso a la justicia, es decir, que deben evitar que por meros formalismos o tecnicismos no razonables se impida el acceso a

CONTROL DE CONVECCIONALIDAD

un tribunal. En consecuencia, el Tribunal Colegiado resolvió que, para no violar la garantía de acceso a la justicia, en su decisión, la Tercera Sala Regional debió buscar la garantía del efectivo acceso a la justicia de la quejosa a fin de resolver, de manera efectiva, la controversia planteada y que, por lo tanto, debió declinar el conocimiento del asunto a favor de la autoridad correspondiente. En razón de lo anterior, concedió el amparo solicitado.

En esta sentencia, el Tribunal Colegiado se refirió a las sentencias de la Corte Interamericana emitidas en los casos *López Álvarez vs. Honduras*, *Baldeón García vs. Perú*, *Ximenes Lopes vs. Brasil* y *Claude Reyes vs. Chile*. Asimismo, al referirse al control de convencionalidad, el Tribunal Colegiado se remitió a las sentencias de la Corte Interamericana dictadas en los casos *Radilla Pacheco vs. México* y *Almonacid Arellano vs. Chile*.

Synopsis: The instant judgment refers to an indirect protection writ ruled by the Fourth Collegiate Court of Administrative Matters of the First Circuit of Mexico. By means of this motion, an individual challenged a decision issued by the Third Metropolitan Regional Chamber of the Federal Court of Fiscal and Administrative Justice, which stayed a trial of annulment filed by the plaintiff since it considered itself disqualified to hear the matter. In general, the plaintiff claimed that with that decision "justice was no longer applied" as it was deprived of the right of trial without complying with the basic formalities of the proceeding, as the merits of the case were not analyzed and it was declared discontinued.

Based on the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights, especially in relation to that established in a Mexican case, the Collegiate Court exerted a conventionality control to interpret the guarantee of access to justice. In this regard, said Court indicated that when a State has ratified an international treaty such as the American Convention on Human Rights, its judges, as part of the state apparatus, must ensure that its provisions are not reduced or limited by domestic provisions that are contrary to its objective and purpose. The conventionality control must be performed between the norms of domestic law and the aforementioned American Convention, taking into account not only its text but also the interpretation by the Inter-American

Court. Thus, based on Article 25 of the American Convention on judicial protection, as well as the diverse jurisprudence of the Inter-American Court, the Collegiate Court determined that the organs that are in charge of the judiciary must try to suppress practices that are conducive to denying or limiting the right of access to justice, meaning that they must avoid mere formalities or technicalities that are unreasonable and obstruct access to a court. Consequently, the Collegiate Court resolved that, so as to not violate the guarantee of access to justice, in its decision the Third Regional Chamber should have sought to guarantee the plaintiff effective access to justice, to effectively resolve the controversy, and should have therefore declined to hearing the matter so that the corresponding authority would do so. Based on the foregoing, it granted the protection writ.

In this judgment the Collegiate Court referred to the Inter-American Court's judgments issued in the cases of López Álvarez v. Honduras, Baldeón García v. Perú, Ximenes Lopes v. Brazil and Claude Reyes v. Chile. Likewise, when referring to the conventionality control, the Collegiate Court referred to the Inter-American Court's judgments in the cases of Radilla Pacheco v. Mexico and Almonacid Arellano v. Chile.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DE MÉXICO

AMPARO DIRECTO 505/2009 SOLICITADO
POR ROSALINDA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

SENTENCIA DE 21 DE ENERO DE 2010

...

VISTOS para resolver los autos del juicio de amparo directo número 505/2009; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito presentado el doce de marzo de dos mil nueve, en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, **ROSALINDA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ** ocurrió a demandar el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de la autoridad y respecto del acto que a continuación se transcriben:

AUTORIDAD RESPONSABLE.- *“Pleno de la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”*

ACTO RECLAMADO.- *“Resolución del veinte de enero de dos mil nueve, dictada en el expediente 31967/07-17-03-4, por el cual la responsable sobreseyó el juicio, considerando como competente para conocer de mi reclamo, a la autoridad laboral.”*

En la demanda de garantías se estimaron violados los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se tuvo como tercero perjudicado al titular del Dirección de Seguridad Social, Civil y Militar, de la Dirección General Adjunta de Estrategia y Política Presupuestaria de la Unidad de Política y Control Presupuestario, de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien fue emplazado al juicio de garantías, según constancia de notificación que obra a foja 70 del expediente de origen.

...

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Este tribunal colegiado tiene competencia legal para conocer del presente juicio de garantías y la vía elegida es correcta, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 44, 46 y 158 de la Ley de Amparo, así como por los numerales 37, fracción I, inciso b), y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al haberse promovido en contra de la sentencia dictada por una Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con residencia en el circuito en que este órgano ejerce jurisdicción.

...

CUARTO. Los argumentos planteados por la quejosa en su concepto de violación son fundados en parte y en otra infundados, como a continuación se demuestra.

A) Antecedentes del asunto. De las constancias del juicio de nulidad, se desprende lo siguiente:

1. La quejosa demandó la nulidad de la resolución contenida en el oficio 307.-A.2._8427 de veinticinco de septiembre de dos mil siete, emitido por el director de Seguridad Social, Civil y Militar de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en dónde se le informa que al tener la quejosa una plaza federalizada quedaba excluida de la aplicación del Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal de dos mil tres.

2. Correspondió conocer del asunto a la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la que el veinte de enero de dos mil nueve, dictó sentencia definitiva en el juicio de nulidad 31967/07-17-03-4, en la que, sobreseyó en el juicio por considerar que se actualizaba la causal de improcedencia que establece el artículo 8, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

3. Inconforme con tal determinación, la parte actora promovió el presente juicio de amparo directo.

B) Sentencia reclamada. La sala consideró **fundada** la *causa de improcedencia* invocada por la autoridad demandada en la contestación de demanda, contenida en el artículo 8, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al considerar que:

a) La resolución impugnada por la actora deriva de la aplicación de la norma que regula el Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública de dos mil tres.

b) Respecto de la competencia para conocer de los juicios promovidos en contra de resoluciones como la que impugna la actora, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió criterio en el que sostiene que la norma que regula el Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal es de naturaleza laboral pues se deriva de una prestación extralegal derivada del nexo laboral. En sustento a lo anterior citó la jurisprudencia de rubro **“SEPARACIÓN VOLUNTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA NATURALEZA DE LA NORMA QUE REGULA EL PROGRAMA RELATIVO ES FORMALMENTE ADMINISTRATIVA PERO MATERIALMENTE LABORAL, POR LO QUE LOS CONFLICTOS Y EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES QUE SURJAN CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO CORRESPONDE A AUTORIDADES ESPECIALIZADAS EN ESTA ÚLTIMA MATERIA.”**

c) Por lo anterior, la sala consideró que el juicio resultaba improcedente, al ser incompetente para resolver el asunto.

C) Conceptos de violación. Aduce la parte quejosa en su único concepto de violación lo siguiente:

CONTROL DE CONVECCIONALIDAD

1. Que la resolución reclamada le priva de los derechos en el juicio, sin cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, por no entrar al fondo del asunto y decretar el sobreseimiento, por lo que se le dejó de administrar justicia.

2. Que el acto reclamado es la decisión sobre la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos de los artículos 11, fracción XIII, y 31 de la entonces vigente Ley Orgánica del tribunal.

3. Que la aplicación del Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal, se dio en el periodo en que estuvo vigente la jurisprudencia 155/2004, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se daba competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de actos derivados del programa en mención.

4. Que la resolución reclamada es una extensión de la acción ejercida anteriormente y de la que conoció la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de ahí que resulte competente el tribunal en mención.

Es infundado el concepto de violación en el que la quejosa arguye, en lo esencial, que la aplicación del programa de

Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal, se dio en el periodo en que estuvo vigente la jurisprudencia 155/2004 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que justificaba la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo cual resulta la sala responsable si es competente para conocer del juicio.

Carece de razón en lo que alega la quejosa, debido a que el criterio que pretende se aplique ha sido superado por la jurisprudencia número 2ª./J.35/2007, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el tomo XXV, marzo de 2007 del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, que establece lo siguiente:

“SEPARACIÓN VOLUNTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA NATURALEZA DE LA NORMA QUE REGULA EL PROGRAMA RELATIVO ES FORMALMENTE ADMINISTRATIVA PERO

MATERIALMENTE LABORAL, POR LO QUE LOS CONFLICTOS Y EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES QUE SURJAN CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO CORRESPONDE A AUTORIDADES ESPECIALIZADAS EN ESTA ÚLTIMA MATERIA. ...

De la tesis anterior se advierte que la jurisprudencia 155/2004 (que otorgaba competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer del acto reclamado) ha sido superada por el criterio que establece la jurisprudencia antes citada, que determina que los actos derivados de la aplicación de la norma que regula la Separación Voluntaria en la Administración Federal son de carácter laboral, por lo cual la competencia para conocer de las controversias derivadas de su aplicación compete a tribunales especializados en materia laboral, tal y como lo consideró la sala responsable.

Resulta incorrecto aplicar al presente caso el criterio superado (como lo pretende la quejosa) debido a que una jurisprudencia no constituye una legislación nueva o diferente a la que está en vigor, sino sólo es una interpretación de la voluntad del legislador al crearla, por lo cual, al existir un nuevo criterio de interpretación sobre la misma norma, resulta aplicable esta última

Sirve de sustento a lo anterior, en su sentido, la tesis de jurisprudencia número P./J.145/2000, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el página 16 del tomo XII, diciembre de 2000, cuyo rubro y texto son los siguientes:

“JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. ...

No es óbice a lo anterior, la manifestación del quejoso relativa a que la resolución impugnada derive de una diversa de la que en su oportunidad conoció y resolvió la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debido a que en ese momento dicha sala si era competente para conocer del asunto, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de dicho tribunal, pues como lo refie-

re la quejosa era aplicable en ese momento, tanto el criterio contenido en la diversa tesis de jurisprudencia numero 155/2004 de rubro “*SEPARACIÓN VOLUNTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ES COMPETENTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SURGIDOS CON MOTIVO DE LA APLICACIÓN DE LA NORMA QUE REGULA ESE PROGRAMA.*”, como lo dispuesto en la legislación que refiere.

Finalmente, por lo que respecta a la manifestación del quejoso en razón de que con el sobreseimiento decretado se le dejó de administrar justicia, este tribunal colegiado considera que es suficiente para conceder la protección constitucional solicitada por las siguientes razones.

Se considera que la actuación de la sala responsable al decretar el sobreseimiento mediante resolución de veinte de enero de dos mil nueve, viola en perjuicio de la quejosa la garantía de acceso a la justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, como lo dispone el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior es así, debido a que si bien es cierto que en el caso se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 8, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, también lo es que ésta derivó del abandono de un criterio inicialmente emitido por el más alto tribunal del país, en virtud de una nueva interpretación reflejada en la tesis de jurisprudencia número 2ª./J.35/2007, la cual es obligatoria en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo.

Por lo tanto, para no violar la garantía de acceso a la justicia, la sala debió declinar el conocimiento del asunto a favor de la autoridad laboral correspondiente, a fin de dar cabal cumplimiento a la jurisprudencia citada en ultimo lugar.

Apoya la determinación anterior el criterio contenido en la tesis asilada XIX.1º.A.C.38.A, la cual comparte este tribunal, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, publicada en el tomo XXVIII, Agosto de 2008 en el Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

“SEPARACIÓN VOLUNTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. SI LA SALA FISCAL SE DECLARA INCOMPETENTE PARA CONOCER DE UN JUICIO CONTRA LA APLICACIÓN DE LA NORMA QUE REGULA EL PROGRAMA RELATIVO Y SOBRESEE EN EL JUICIO, VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA JUSTICIA PRONTA, COMPLETA, IMPARCIAL Y GRATUITA, PUES DEBIÓ DECLINAR EL CONOCIMIENTO DEL ASUNTO EN FAVOR DE LA AUTORIDAD LABORAL CORRESPONDIENTE (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2A/J. 35/2007). ...

En este contexto, el derecho fundamental de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 constitucional ha sido abordado e interpretado por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación¹ y se entiende, fundamentalmente, como la posibilidad o prerrogativa a favor de los gobernados de promover la actividad jurisdiccional y ser parte dentro de un proceso en que, una vez satisfechos los requisitos procesales previstos por el legislador ordinario, permita obtener una decisión en la que se resuelva de manera efectiva sobre las pretensiones deducidas, observando siempre la satisfacción de los principios que integran este derecho, como son de justicia: *i*) pronta; *ii*) completa; *iii*) imparcial; y *iv*) gratuita.

Correlativamente, el derecho fundamental de acceso a la justicia no sólo se encuentra contenido en el artículo 17 constitucional, sino también en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocido como “Pacto de San José de Costa Rica”, que en su artículo 25 dispone:

“Artículo 25. Protección Judicial.—1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos

¹ Consideraciones que encuentran sustento en las jurisprudencias P./J.113/2001 y 2^a./J.192/2007, emitidas por el Pleno y Segunda Sala, respectivamente, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CONTROL DE CONVECCIONALIDAD

que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.—2. Los Estados parte se comprometen:—a) a garantizar que la autoridad competente prevista en el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;—b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y —c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

El artículo antes citado, prescribe la obligación por parte del Estado de conceder a toda persona bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de derechos, mismos que pueden estar reconocidos tanto en la legislación interna, como en la propia Convención.

En la interpretación que se ha hecho de este numeral por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos², ha sido criterio sostenido en diversos casos, que para la satisfacción de la prerrogativa de acceso a la justicia no basta con la existencia formal de un recurso, sino que los mismos deben ser efectivos; es decir, deben ser capaces de producir resultados o respuestas y tener plena eficacia restitutoria ante la violación de derechos alegada.

En otras palabras, la obligación a cargo del Estado no se agota con la existencia legal de un recurso, sino que el mismo debe ser idóneo para combatir la violación y brindar la posibilidad real, no ilusoria, de interponer un recurso sencillo y rápido que permita alcanzar, en su caso, la protección judicial requerida.

La existencia de esta garantía constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana citada, sino de todo estado de derecho en una sociedad democrática.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que aquellos órganos que tienen a su cargo funciones jurisdiccionales deben tratar de suprimir, en todo momento, prácticas que tiendan a denegar o delimitar el referido derecho de acceso a la justicia; esto es, evitar que por meros formalismos o tecnicismos no ra-

² Caso *López Álvarez vs Honduras*; Caso *Baldeón García vs Perú*; Caso *Ximenes López vs Brasil* y Caso *Claude Reyes vs Chile*.

zonables se impida el acceso a un tribunal que dirima la controversia o pretensiones que se deduzcan.

Por último y a mayor abundamiento, se han emitido criterios por parte de la Corte Interamericana en el sentido de que, cuando un Estado, como en este caso México, ha ratificado un tratado internacional, como en el caso lo es la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato estatal, deben velar porque las disposiciones ahí contenidas no se vean mermadas o limitadas por disposiciones internas que contraríen su objeto y fin, por lo que se debe ejercer un “control de convencionalidad” entre las normas de derecho interno y la propia Convención, tomando en cuenta para ello no sólo el tratado, sino también la interpretación que de él se ha realizado³, por lo que se estima que la sala debió apegarse y buscar en su resolución, garantizar el efectivo acceso a la justicia del gobernado a fin resolver, de manera efectiva, la controversia planteada.

En consecuencia, se debe conceder el amparo para el efecto de que la sala responsable deje sin efectos la resolución combatida y, en su lugar, emita otra en la que atendiendo a los lineamientos de esta ejecutoria, declare su legal incompetencia para conocer del asunto y remita los autos al tribunal competente en materia laboral para su conocimiento y resolución.

Similar criterio sostuvo este tribunal, al resolver en sesión de siete de octubre de dos mil nueve, por unanimidad de votos de sus integrantes, el amparo directo número 307/2009 promovido por María del Carmen Muñoz Vázquez, siendo ponente el magistrado Jesús Antonio Nazar Sevilla.

Por lo expuesto y con fundamento en lo establecido en los artículos 184 y 193 de la Ley de Amparo, 37, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

ÚNICO. La Justicia de la Unión **ampara y protege a Rosalinda González Hernández**, contra la sentencia de veinte de enero de dos mil nueve, dictada por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Admi-

³ Caso *Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos* y Caso *Almonacid Arellano vs Chile*.

CONTROL DE CONVECCIONALIDAD

nistrativa, en el juicio contencioso administrativo 31967/07-17-03-4, para los efectos que se indican en el último considerando de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos a la sala de su origen y, en su oportunidad, archívese este asunto.

ASÍ lo resolvió el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que integran los magistrados, Patricio González-Loyola Pérez, presidente, Jesús Antonio Nazar Sevilla y Jean Claude Tron Petit, por unanimidad de votos. Fue ponente el primero de los magistrados antes mencionados.

Firman los magistrados integrantes de este tribunal en unión de la secretaria de acuerdos que da fe.

...