

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 75
O R D I N A R I A
JUEVES 8 DE JULIO DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con quince minutos del jueves ocho de julio 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 y Juan N. Silva Meza. No asistió la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas por estar disfrutando de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso del segundo periodo de sesiones del año dos mil nueve.

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 ACTA

Proyectos de actas relativos a las Sesiones Públicas números Setenta y Cuatro, Ordinaria y Tres, Solemne Conjunta de los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal celebradas,

respectivamente, el lunes cinco y el martes seis de julio de dos mil diez.

Por unanimidad de diez 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 ocho de julio de dos mil diez.

II. I. 20/2009

Controversia constitucional número 20/2009, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Ejecutivo Federal y Secretarios de Economía y de Hacienda y Crédito Público, demandando la invalidez del Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil ocho, específicamente el artículo 3°. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: ***“PRIMERO.- Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. SEGUNDO.- Se declara la validez del artículo 3, del Decreto***

por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados”.

El señor Ministro Ponente Zaldívar Lelo de Larrea manifestó que al estudiar este asunto que hizo suyo por razón de retorno, advirtió que desde su punto de vista la Cámara de Diputados carece de interés legítimo para impugnar el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil ocho, en el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados, por lo que decidió proponer el sobreseimiento mediante una nota, sin retirar el proyecto originalmente presentado para el caso de que el Pleno de este Alto Tribunal decidiera entrar al fondo.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos primero “Competencia” y segundo “Oportunidad” respecto de los cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

Asimismo, el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a consideración la propuesta de sobreseimiento por falta de legitimación procesal activa de la Cámara de Diputados para promover esta controversia constitucional.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó interesante la propuesta del señor Ministro Ponente Zaldívar Lelo de

Larrea; sin embargo, manifestó interrogantes dado que para arribar a la conclusión de que la Cámara de Diputados carece de legitimación para impugnar el Decreto respectivo se realiza el estudio de fondo; además, recordó que en otras controversias constitucionales como en la promovida por el Jefe de Gobierno contra la regulación en materia del horario de verano este Pleno se ha referido al interés legítimo en forma directa, por lo que le surgió la duda de que puedan trasplantarse tanto interés jurídico como interés legítimo en los términos de las concepciones que se han dado al amparo de la materia de las controversias constitucionales.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó a favor de la propuesta de sobreseimiento señalando que en diversas controversias constitucionales se ha venido precisando el alcance del interés legítimo para hacer valer un juicio de esa naturaleza, señalando que ello se abordó primero en la controversia constitucional 9/2002 relativa al Municipio de Nativitas, Estado de Tlaxcala.

Posteriormente, en la controversia constitucional 5/2001 promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se sostuvo que mediante esta acción la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la facultad para dirimir cuestiones que impliquen violaciones a la Constitución Federal, aunque la entidad o poder que la promueva no alegue la invasión de esferas de competencia.

En la controversia constitucional 328/2002 promovida por el Poder Judicial del Estado de Guerrero, se comenzó a delimitar el interés legítimo al tipo de relación con el ámbito competencial de la entidad, poder u órgano promovente.

Finalmente en la controversia constitucional 33/2002 promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se sostuvo la necesidad de encontrar una afectación al ámbito competencial del órgano, poder o entidad accionante, estimando que el criterio actual consiste en que el acto impugnado debe afectar la esfera competencial del poder u órgano actor, y si bien el artículo 73, en sus fracciones X y XXIX, constitucionales, otorgan atribuciones al Congreso de la Unión en materia de comercio exterior, lo cierto es que en el caso concreto se aduce una violación a un tratado internacional de libre comercio, por lo que no advertía en qué medida tal circunstancia trasciende a la esfera competencial de la Cámara de Diputados.

El señor Ministro Valls Hernández recordó que este Alto Tribunal ha sostenido que el Poder u órgano actor en una controversia constitucional debe acreditar la actualización de una afectación en la esfera de sus atribuciones, por lo que si bien la Cámara de Diputados pudiera tener un interés simple en que el Poder Ejecutivo actúe apegado a derecho, lo cierto es que en el caso concreto únicamente se defiende un interés simple, por lo que en el proyecto deberá estudiarse la respectiva causa de

improcedencia como se propone en el documento distribuido por el señor Ministro Ponente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró que en el caso concreto no se trata de la tutela de un interés simple para lo cual dio lectura a la tesis jurisprudencial 141/2002 emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal que lleva por rubro y datos de identificación: ***“INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Diciembre de 2002, Tesis: 2a./J. 141/2002, Página: 241).”***, que en su parte conducente que dice: ***“De hecho, uno de los principales objetivos pretendidos con este último -se refiere al legítimo- fue precisamente permitir el acceso a la justicia administrativa a aquellos particulares afectados en su esfera jurídica por actos administrativos -interés legítimo entre paréntesis- no obstante carecieran de la titularidad del derecho subjetivo respectivo, interés jurídico”***, considerando que es necesario hacerse cargo del planteamiento de fondo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que si bien es cierto que la falta de legitimación deriva del estudio de las atribuciones de la Cámara de Diputados, lo cierto es que las causas de improcedencia pueden estudiarse al

proveer sobre la demanda y dar lugar a desechar cuando son notorias o bien, si al resolver se advierte que el acto no trasciende a la esfera jurídica del actor deberá sobreseerse en la sentencia que se dicte, atendiendo al criterio que ha venido integrando este Alto Tribunal, considerando que el interés legítimo exige que el acto impugnado trascienda a la esfera competencial del promovente.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que si bien es cierto lo indicado por el Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en cuanto a que la Cámara de Diputados combate las cuestiones relacionadas con el cumplimiento de un tratado internacional, por lo que pudiera estimarse que aquélla carece de legitimación ya que ni siquiera lo firmó, también lo es que el acto reclamado no sólo es el tratado sino un Decreto administrativo expedido por el Ejecutivo Federal en materia de comercio exterior, el cual es reclamable en una controversia constitucional máxime que el Congreso de la Unión tiene atribuciones en materia de comercio exterior, agregando que lo reclamado es una violación a los artículos 49, 73 y 131 constitucionales, aduciendo que se trata de una materia de comercio exterior y que se ejercieron sin respetar el principio de división de poderes al exceder las atribuciones que asisten al Presidente de la República en la materia, sin que comprometa criterio sobre si el planteamiento de invalidez es correcto o no, lo cierto es que está involucrado el planteamiento relativo a que aquél pudo haber invadido las atribuciones del Congreso de la Unión, aunado a que

también se sostiene que se excedió la autorización derivada de lo previsto en el artículo 131, párrafo segundo, constitucional, considerando que sí se está en presencia de un asunto de aquéllos en los que se ha sostenido que sí afecta el interés legítimo de la Cámara de Diputados, para lo cual dio lectura a la tesis jurisprudencial 83/2000 del Pleno de este Alto Tribunal que lleva por rubro y datos de identificación: **“CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES. ESTÁN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.** (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Agosto de 2000, Tesis: P./J. 83/2000, Página: 962).”

Además, señaló que existen múltiples criterios en los que se ha sostenido cuándo hay o no violación al principio de división de poderes porque exista exceso en la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, o del numeral 131, párrafo segundo, constitucional, por lo que el hecho de que pudiera estimarse que no tiene interés jurídico en relación al cumplimiento del tratado, lo único que se podría presentar es la inoperancia de esos específicos conceptos de invalidez, ya que hay diversos que sí ameritan ser analizados, al existir un planteamiento de afectación a la competencia del Congreso de la Unión.

El señor Ministro Franco González Salas cuestionó si lo planteado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea es en cuanto a que del estudio se advierte que hay una causa de improcedencia que da lugar a sobreseer, por lo que estaría de acuerdo con esa posición, lo que implicaría reconocer legitimación a la Cámara de Diputados y como una cuestión de fondo arribar al sobreseimiento, con lo cual se superaría el tema de legitimación.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que efectivamente esa es su propuesta.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló su confusión sobre la propuesta, pues si se entra al estudio de los conceptos que se hayan establecido ello, en todo caso, daría lugar a su inoperancia, pues el sobreseimiento implica un análisis previo al fondo del asunto, por lo que únicamente si la controversia fuera procedente se podría abordar el fondo del asunto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que existen dos momentos para abordar la improcedencia, en este caso, no se advirtió el primero la notoria improcedencia, pero si al abordar el estudio de fondo se advierte que el acto impugnado no vulnera la esfera jurídica del actor, se puede concluir que no se afecta su interés legítimo, al no

trascender a sus atribuciones, lo que puede llevar a sobreseer y no a negar.

Mencionó que se retoma el criterio de este Alto Tribunal que exige la afectación de las atribuciones de un órgano para la procedencia de una controversia constitucional, señalando que si existiera un precedente exactamente aplicable se podría desechar la demanda.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que no se está discutiendo el problema de legitimación sino si la Cámara de Diputados tiene o no interés en el caso concreto, indicando que ahora al resolver el tema de fondo se advierte que dicho órgano no tiene ningún interés legítimo para venir a plantear la invalidez del acto controvertido, considerando que es el momento adecuado para analizar si existe o no el interés para acudir a la controversia constitucional y que en el caso concreto el Decreto controvertido no afecta la esfera competencial de dicha Cámara.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó compartir los dos diversos momentos en que pueden analizarse las causas de improcedencia, recordando que cuando no son notorias puede presentarse el problema de que para pronunciarse sobre una causa de improcedencia es necesario abordar el fondo, supuesto en el cual ya se ha pronunciado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 92/99 del Pleno de rubro:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”, donde se exige entrar al estudio de los conceptos de invalidez, situación diversa a lo que sucede cuando se advierte que por su naturaleza el acto controvertido no es impugnabile en una controversia constitucional.

Señaló que en el caso concreto se plantea una invasión de esferas a las atribuciones del Congreso de la Unión y que el decreto combatido excede lo previsto en el artículo 131, párrafo segundo, constitucional, con lo cual la Cámara de Diputados tiene legitimación para plantear la controversia, lo que permite desestimar la causa de improcedencia respectiva, señalando que aún no se culmina el análisis de procedencia de esta controversia constitucional.

Agregó que si la procedencia está ligada al fondo será necesario abordar el estudio de fondo, conforme a la tesis antes referida.

El señor Ministro Aguilar Morales coincidió con lo señalado por la señora Ministra Luna Ramos, señalando que actualmente las causas de improcedencia se analizan con mayor detenimiento y si bien, en una primera etapa se determina si se siguieron las vías procedentes por las personas que gozan de la capacidad procesal para ello, lo

cierto es que en este momento procesal se analiza una causa de improcedencia que sólo en caso de no actualizarse permitirá abordar el estudio de fondo y analizar los conceptos de invalidez para determinar si son inoperantes o infundados o fundados, reconociendo la relevancia de la tesis jurisprudencial citada por la señora Ministra Luna Ramos en cuanto a la necesidad de abordar el fondo del asunto cuando la causa de improcedencia está vinculada con éste. Agregó que en el caso concreto la causa de improcedencia está vinculada con el fondo del asunto.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó que con base en las aclaraciones realizadas al parecer ya se aceptó la legitimación activa de la Cámara de Diputados y al analizar las causas de improcedencia se podrá determinar lo conducente.

Agregó que si la improcedencia es notoria se desecha la demanda y si se advierte posteriormente ante la duda sobre si se actualiza aquella o no, se ha optado por entrar al estudio de fondo, por lo que más allá de la terminología, éstos supuestos se ubican en el artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ello, ante el caso de duda, si con base en el estudio de fondo se arriba a la conclusión de que la autoridad no tiene legitimación activa, lo cierto es que jurídicamente se

actualiza un sobreseimiento con independencia de la terminología utilizada.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que las causas de sobreseimiento sobrevenidas son las que derivan de que fácticamente se modifique el estado de cosas.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que el artículo 20, fracción II, de la ley de la materia, usa dos conceptos, “sobreviniere” y “apareciere”, por lo que si en el estudio de fondo se actualiza una causa de improcedencia, ello querrá decir que no se tenía la legitimación que en un principio se reconoció.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que la propuesta del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se refiere a la legitimación activa, recordando que existe la formal sobre la capacidad procesal, la que se ha reconocido a la Cámara de Diputados, en tanto que la legitimación objetiva se refiere a cuestiones de fondo.

Estimó que no se puede descartar la legitimación por razones objetivas en un estudio de improcedencia, indicando que la Cámara de Diputados sustenta sus argumentos en tres razones fundamentales, la primera consistente en que se invadió su esfera competencial, la segunda porque se viola el artículo 133 constitucional al violentarse un tratado internacional, siendo inoperante su concepto de invalidez si

se determina que no le asiste derecho para defender dicho tratado, y la tercera por violarse el artículo 89, fracción I, constitucional, sin que se resuelva si se respetó dicho numeral con un estudio detenido, para lo cual se refirió a la fundamentación que contiene el Decreto impugnado.

Agregó que por técnica cuando es necesario responder los argumentos que se plantean es necesario negar y no sobreseer, por lo que se manifestó en contra de la propuesta de sobreseimiento.

El señor Ministro Silva Meza se manifestó en contra de la propuesta de sobreseimiento e indicó compartir lo expresado por la señora Ministra Luna Ramos.

Sometida a votación la propuesta del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consistente en sobreseer en la presente controversia constitucional por falta de legitimación activa de la Cámara de Diputados, se manifestó en contra una mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Valls Hernández votaron a favor.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que ha preparado una diversa propuesta de sobreseimiento. Para tal fin dio lectura al artículo 131, párrafo segundo, de la

Constitución General de la República, indicando que si el Presidente de la República debe someter a la aprobación del Congreso de la Unión, los Decretos que al efecto se hayan emitido y en virtud de que se trata de actos formal y materialmente legislativos, no es aplicable lo previsto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución General de la República.

Además, se refirió al acto en virtud del cual el Presidente de la República sometió a la consideración de la Cámara de Diputados la aprobación del Decreto impugnado en esta controversia constitucional, considerando que el alcance de este acto aprobatorio debe interpretarse en el sentido de que el Presidente de la República puede expedir una ley que puede contrariar lo establecido por el Congreso de la Unión, pero es una ley provisional que está sujeta a la aprobación por ambas Cámaras, por lo que si ambas la aprueban se obtiene la calidad de ley y si no es aprobada debe quedar insubsistente, ipso jure el documento que tenía el carácter de provisional, por lo que su propuesta de sobreseimiento descansa en que la Cámara de Diputados no debe pedir la intervención de este Alto Tribunal cuando la propia Cámara pudo no aprobar el referido Decreto, en la inteligencia de que en la discusión que se dio se determinó que no se debía tocar el referido Decreto y surgió una iniciativa de ley en cuanto a que debe existir la facultad de las Cámaras para derribar los Decretos en comento cuando estimen que no sean válidos.

Agregó que el criterio que propone implicaría que si la Cámara de Diputados no aprueba el Decreto respectivo no existirá la ley respectiva.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó atendiendo a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 131 constitucional, que la autorización respectiva se presenta únicamente ante la Cámara respecto de la cual se presenta el presupuesto de egresos, es decir la Cámara de Diputados, pero la expresión “presupuesto fiscal” está referida al Congreso de la Unión, lo que genera un primer problema; además, la autorización en comento se presentó en la misma fecha en que suele comparecer el Secretario de Hacienda y Crédito Público a presentar tanto el presupuesto de egresos como el presupuesto de la Ley de Ingresos, por lo que en principio podría tenerse por presentado bajo las condiciones de la última parte del párrafo segundo del artículo 131 constitucional.

Además, se requeriría por previsión constitucional una aprobación expresa de la Cámara de Diputados que implicaría la aprobación del incremento o de las diversas modificaciones arancelarias; incluso, consideró que esto no sería una cuestión de sobreseimiento sino de negativa, ya que en la demanda no encontró planteado lo que se ha señalado, pudiendo incluirse como cuestión efectivamente planteada, que llevaría a la negativa.

Por ende, consideró que hay varios problemas a resolver en la propuesta que plantea el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional permite plantear causas de improcedencia que se adviertan de oficio, y la que ha planteado la funda en la fracción VIII de ese numeral, siendo equiparable el caso a la fracción VI de ese precepto, en cuanto a que el párrafo segundo del artículo 131 constitucional prevé una vía para que el Congreso de la Unión sea el que resuelva el conflicto.

Agregó que en la sesión de diez de septiembre de dos mil nueve se sometió a la aprobación de la Cámara de Diputados el ejercicio de la facultad en comento, determinándose su turno a la Comisión de Hacienda y Crédito Público; posteriormente dicha Comisión dictaminó ese documento y en la iniciativa que propone reformar el artículo 131 constitucional, se menciona que *“Tales instrumentos –se refiere a los que emitió el Ejecutivo- lejos de cumplir con los objetivos para los cuales fueron emitidos, han provocado la movilización de numerosos ciudadanos, sembrando la semilla de un grave conflicto social en los estados fronterizos del norte del país, esto debido a que se ha criminalizado la posesión de vehículos, recurriéndose a*

Sesión Pública Núm. 75

Jueves 8 de julio de 2010

excesos en el uso de la fuerza pública por parte de las autoridades encargadas de hacer cumplirlos. Pero no sólo eso, dichos Decretos también han traído consigo una maraña burocrática derivada de la exigencia a los importadores de presentar un certificado de origen -está haciendo una muy directa referencia al tema- lo cual lejos de facilitar la legal introducción de estos bienes a nuestro país, imposibilitaron en los hechos el cumplimiento de las cargas fiscales a que están obligados los contribuyentes. Es por tal motivo que presentamos un punto de acuerdo durante la sesión de la Comisión Permanente del veintiuno de enero, por el que el legislativo urge a dejar sin efecto lo establecido por esos Decretos presidenciales, lo que por desgracia no es suficiente en términos normativos. Con base en esta consideración fundamental y en otras, se propone para su discusión y en su caso aprobación el siguiente proyecto de Decreto. Único. Se reforma el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: “El Congreso de la Unión podrá, a través de la emisión de Decretos, revocar o modificar en todo momento lo realizado por el Presidente en el ejercicio de la autorización a que se refiere el punto anterior”, ante lo cual se cuestionó ¿Qué hubiera sucedido si la Cámara no hubiera aprobado el Decreto?, considerando que hubiera provocado dejarlo insubsistente y aclarando que la propuesta de reforma se refiere al Congreso.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que en relación con el argumento del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, respecto de la aprobación de ese Decreto por parte del Congreso de la Unión, le surgen dudas. Primero, cómo se entiende la facultad del artículo 131, párrafo segundo, constitucional, ya que conforme a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional se trata de una facultad del Congreso de la Unión y aquél numeral confiere una atribución excepcional para que el Presidente de la República legisle en la materia, considerando que se trata de medidas provisionales. Además, señaló que atendiendo a lo previsto en el artículo 131, párrafo segundo, constitucional, resulta que la vigencia del Decreto expedido por el Presidente de la República no queda sujeta a la aprobación del Congreso de la Unión sino únicamente para que continúe vigente, por lo que si la aprobación es sólo para el futuro, dicha atribución no podría dar lugar al sobreseimiento.

Por ende, si la desaprobación se da hasta que se presente el presupuesto con la finalidad de convalidarlo para el siguiente ejercicio, surge la primera duda sobre si puede sobreseerse porque no hubo la aprobación.

Agregó que el caso sería similar al del veto de una ley aprobada por el Congreso de la Unión recordando que el criterio vigente es que con independencia de que se haya ejercido o no el derecho de veto el Presidente de la República sí puede impugnar la ley respectiva en una

controversia constitucional, por lo que en el caso de los Decretos, del artículo 131, párrafo segundo, constitucional, surge la interrogante de por qué sobreseer por la no desaprobación de un decreto que en un momento dado ya surtió efectos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que el veto es superable en tanto que la no aprobación de lo realizado por el Presidente de la República provoca que pierda sus efectos; en la inteligencia de que en la controversia constitucional no puede haber efectos restitutorios.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó tener interrogantes sobre la propuesta, ya que el Decreto es atacado no por razones de cuotas arancelarias, sino por limitaciones a las condiciones adicionales a las pactadas en el Tratado de Libre Comercio para la importación de vehículos de cierta antigüedad a través de las fronteras.

Además, precisó que la obligación del titular del Ejecutivo Federal de presentar el informe de cómo ha ejercido sus atribuciones, a que se refiere el artículo 131, párrafo segundo, constitucional, al Congreso; únicamente permite a este último órgano adoptar las medidas que estime pertinentes hacia el futuro, por lo que si los conceptos de invalidez consisten en que se modificaron las limitaciones

previstas en el respectivo tratado internacional, ello no llevaría al sobreseimiento.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que atendiendo a lo previsto en el artículo 131, párrafo segundo, constitucional, se trató de una restricción al comercio exterior que se somete a la aprobación del Congreso de la Unión, lo que comprende lo pasado si hay aprobación, en tanto que si se desaprueba será hacia el futuro.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que dicha aprobación no implica la validez formal del decreto respectivo sino únicamente verificar en qué términos se ejerció la atribución y hacia el futuro se podrán adoptar previsiones.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sostuvo que si el Congreso aprueba dicho decreto sí consolida la norma, si lo reprueba evidentemente queda sin efectos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reconoció la relevancia del problema planteado por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, y señaló compartir lo indicado por los señores Ministros Aguirre Anguiano y Luna Ramos, estimando que para resolverlo se tendría que realizar un análisis de fondo. En cuanto a la causa de improcedencia consideró que la Cámara de Diputados no tenía la

posibilidad de no aprobar la facultad del Ejecutivo antes de instar esta controversia constitucional, ya que presentó su demanda el trece de febrero de dos mil nueve y el Presidente de la República sometió la aprobación de su atribución en relación con el decreto impugnado hasta el ocho de septiembre de dos mil nueve.

Estimó que pudiera presentarse una causa de improcedencia sobrevenida dado que se aprueba inicialmente pero posteriormente si se hace caso omiso o se aprueba, queda sin materia por un cambio de situación jurídica, ya que lo tenía que haber hecho en su caso, era desaprobar esa atribución.

A pesar de lo anterior, consideró que no son claros los efectos de la no aprobación, pues si se sostiene que la no aprobación provoca la nulidad de los efectos jurídicos del Decreto estaría de acuerdo con la causa de improcedencia sobrevenida, pero no existe claridad sobre cuáles son los efectos de ello, señalando su preocupación en cuanto que se está discutiendo una decisión de gran trascendencia que en todo caso requeriría de tiempo para analizarlo con profundidad dados los efectos que provocará, por lo que solicitó mayor tiempo para la reflexión.

El señor Ministro Franco González Salas estimó tener interrogantes sobre la propuesta, señalando que se trata de un tema de gran relevancia para el orden jurídico nacional,

siendo necesario reflexionar sobre aquélla, sin menoscabo de adelantar que el estudio respectivo es propio del fondo del asunto.

Agregó que las autorizaciones a las que se refiere el artículo 131, párrafo segundo, constitucional, pueden ser generales o en lo particular, en la inteligencia de que actualmente se dan de manera general en el artículo 4º de la Ley de Comercio Exterior. Además, la no aplicación del artículo 89, fracción I, constitucional se torna discutible, ya que el Presidente de la República no sólo tiene facultades para reglamentar sino para ejecutar la ley de diferentes maneras, como puede ser a través de decretos, lo que requiere de una mayor meditación.

Señaló no tener respuesta actualmente sobre qué sucede cuando el Congreso de la Unión no autoriza lo realizado por el Ejecutivo Federal, estimando que en principio no pierde validez, sino que implicará un ajuste en la política comercial. Además, sería necesario analizar si siendo a posteriori, una de las Cámaras no puede ante una evidente invasión de competencias plantear una controversia constitucional, lo que también requiere de un estudio detenido.

Consideró que el tema no es lineal, pues al hablarse de ingresos, más allá de una excepción derivada del artículo 49 constitucional que implica el ejercicio de una facultad

legislativa, lo cierto es que la atribución originaria es del Congreso de la Unión cuyo ejercicio requiere autorización del propio Congreso, el cual puede desautorizar, en tanto que se trata de ingresos federales que quedan sujetos al régimen de ingresos y si bien la Cámara de Diputados no tiene que ver con los tratados internacionales en su proceso de adopción sí tiene que ver con las consecuencias que produce su incorporación al orden jurídico nacional y al tener una vertiente relacionada con los ingresos se afecta a la Cámara de Diputados, por lo que resulta necesario analizar con todo detenimiento lo planteado por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, ante lo cual se sumó a la propuesta del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, de retirar el asunto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que el Decreto surtió efectos sin duda y que la aprobación del Congreso podría permitir que siga surtiendo efectos. Agregó que no se ha tenido inconveniente en que una ley derogue o modifique una diversa, considerando que lo mismo sucede en este caso cuando el Congreso aprueba el Decreto respectivo o bien podría desaprobarlo expulsándolo del orden jurídico, ante lo cual resulta ocioso que impugne en una controversia constitucional.

Agregó que en el caso concreto el Decreto no generó ingresos sino que redujo las posibilidades de importación, y

Sesión Pública Núm. 75

Jueves 8 de julio de 2010

si el Congreso no se pronuncia el Decreto del Ejecutivo seguiría vigente, dado que se trata de una ley provisional.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó conveniente retirar el asunto pues son diversos temas los que deben puntualizarse. Además, consideró que no se estaría en un caso de sobreseimiento sino ante un caso en donde tendría que declararse la negativa para no ser incongruentes con la votación anterior.

Agregó que el ocho de septiembre de dos mil ocho el Secretario de Hacienda y Crédito Público tuvo que haber presentado a la Cámara de Diputados con los criterios de política económica y su iniciativa de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos y la modificación que se plantea es de veinticuatro de septiembre de dos mil ocho, momento en el que ya se había cerrado el periodo ordinario de sesiones, por lo que ya no se tenía ninguna posibilidad para presentarlo; sin embargo, al Presidente se le obliga a que realice los informes respectivos cuando se presenten estos criterios, lo que volvió a realizar en septiembre de dos mil nueve, en tanto que la demanda se presenta el trece de febrero de dos mil nueve, por lo que es necesario desgranar los antecedentes ya que el Presidente de la República no tenía por qué haber solicitado una autorización, dada la temporalidad con la que se van dando los casos.

Agregó que una vez que el Presidente de la República presentó su informe en el mes de septiembre de dos mil nueve se debió haber reflejado la autorización en la Ley de Ingresos, o mejor dicho, la respuesta a la solicitud de lo que hizo el Presidente, ya que la razón subyacente es que se trata a fin de cuentas de un ingreso que dejó de percibir el Estado Mexicano y en la Ley de Ingresos correspondiente al ejercicio de dos mil diez sería necesario determinar si se convalidaron los criterios establecidos por el Presidente de la República y cuáles son sus efectos, y si no se convalidara sería necesario determinar cuáles serían las consecuencias de ello, por lo que se trata de diversos problemas sobre la interpretación del artículo 131 constitucional, estimando conveniente retirar el asunto para analizarlo posteriormente.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que se trata de una cuestión de improcedencia y no de fondo, sin que ello implique contradicción con lo resuelto anteriormente, siendo necesario verificar si existe una posibilidad de revisión por el Congreso de la Unión. Coincidió con el señor Ministro Franco González Salas, en cuanto a que se trata de una cuestión relacionada con los ingresos y consideró que sí existe la posibilidad constitucional de que la Cámara de Diputados revise el Decreto respectivo, lo que implica que de alguna manera falta un requisito de definitividad, ya que la propia Cámara tiene la atribución para revisarlo y si ya lo aprobó se podría sobreseer por consentimiento.

En el caso concreto en septiembre de dos mil nueve se aprobó el referido Decreto y en cuanto a la iniciativa de reforma constitucional señaló que en ésta se sostiene que: *“Ha sido práctica parlamentaria y ancestral en el Estado Mexicano que ese H. Congreso de la Unión otorgue al Ejecutivo Federal, la facultad de elaborar todas las disposiciones complementarias de las leyes fiscales y no simplemente la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. Dicha costumbre sin duda ha señoreado en materia fiscal. La práctica aludida, sin embargo, por obedecer a una necesidad impuesta por la realidad, lejos de que deba desaparecer es indispensable que se conserve”,* y se hace una primera propuesta de un párrafo segundo del artículo 131 constitucional que en la Cámara de Diputados se adicionó, y dice: *“De aquí la necesidad –dice la Cámara de Diputados en lo conducente– de que esa autorización por todos conceptos conveniente y necesaria, se encuentre expresamente permitida por un precepto constitucional, pero las Comisiones que suscriben consideran indispensable introducir una reforma al texto de la adición que propone la iniciativa, a fin de que no se realice un cercenamiento permanente y definitivo de la facultad legislativa atribuida por la ley constitucional al Poder Legislativo, sino para hacer posible una delegación de facultades en materia arancelaria al Ejecutivo por una ley del Congreso, cuando aquél la solicite o éste considere conveniente y necesario otorgarla, pero sujeta siempre a la revisión y aprobación por su parte*

Sesión Pública Núm. 75

Jueves 8 de julio de 2010

de lo que hubiese hecho el Ejecutivo en uso de la facultad otorgada.”

Por ende, consideró que no se trata de una ley permanente y definitiva que está sujeta a la aprobación y el hecho de que la Cámara de Diputados tenga la posibilidad de revisar el Decreto provoca que esta Suprema Corte no pueda entrar al análisis de su constitucionalidad, lo que consideró una cuestión de improcedencia.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que no es el caso de la propuesta anterior, en cuanto a tener que sostener que el acto impugnado no violenta algún numeral constitucional, pues la posición es que invada o no las facultades del Congreso de la Unión y siendo aplicables o no los preceptos constitucionales citados, lo cierto es que la Cámara de Diputados tiene la atribución para aprobar o no el Decreto respectivo, y de allí la necesidad de que el Congreso apruebe o desaprobe, lo que debería quedar registrado en la Ley de Ingresos o incluso en una norma transitoria de ésta.

El señor Ministro Silva Meza señaló que atendiendo a las propuestas que se han dado, consideró que al parecer el proyecto es correcto en sus términos, al tratarse de una facultad delegada en materia de comercio exterior, que implica en ejecución de la Ley de Comercio Exterior la aplicación del artículo 89, fracción I, constitucional, en tanto

que la Cámara de Diputados se duele de que el Decreto impugnado violenta el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Además, estimó que en todo caso se podría sustentar que son infundados los conceptos de invalidez que se hacen valer en relación con la situación de la revisión de esta facultad delegada, con independencia de que tenga otros fines en beneficio de la Nación, recordando que la Segunda Sala tiene en relación con este aspecto la tesis jurisprudencial 121/2007 que lleva por rubro y texto: **“COMERCIO EXTERIOR. LA LEY FEDERAL RELATIVA ES LA NORMA A TRAVÉS DE LA CUAL EL CONGRESO DE LA UNIÓN DELEGÓ SU POTESTAD TRIBUTARIA AL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA REGULAR LAS MATERIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 131, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** *Conforme al precepto constitucional citado, con el objeto de dotar al Estado de mecanismos jurídicos eficientes y expeditos que le permitan encauzar las operaciones de comercio internacional en beneficio de la economía nacional y responder con la diligencia necesaria a las fluctuaciones generadas en el intercambio de bienes con el sector externo, el Congreso de la Unión puede facultarle al Ejecutivo Federal aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación. Ahora bien, si se atiende a que el artículo 4o., fracción I, de la Ley de Comercio Exterior*

establece que el Ejecutivo Federal tiene facultades para "crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", resulta evidente que a través de dicha Ley el Congreso de la Unión expresamente delegó su potestad tributaria al Presidente de la República para emitir disposiciones de observancia general en materia arancelaria o no arancelaria, siguiendo los lineamientos contenidos en el precepto constitucional referido."

Por ende, la propuesta sería que con esta óptica de sobreseimiento se hiciera el análisis para declararlo infundado, lo que implica el rescate de una atribución del Congreso respecto del ejercicio de una facultad delegada al Presidente de la República.

El señor Ministro Gudiño Pelayo se sumó a la propuesta de retirar el asunto pues no tiene una posición sobre los diversos temas que se han repartido.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia reconoció la conveniencia de que el asunto se aplase o se retire, siendo pertinente concluir las rondas de participación.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó necesario profundizar en el estudio de los temas planteados,

señalando no compartir la postura de los señores Ministros Presidente Ortiz Mayagoitia y Aguilar Morales quienes en esencia se han referido a una falta de definitividad del Decreto respectivo, sumándose a la propuesta de retirar el asunto.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que no es propiamente un problema de definitividad sino de la vía, ya que la controversia constitucional no es la vía para impugnar los Decretos en comento, pues el Congreso de la Unión puede revisar su validez.

El señor Ministro Valls Hernández estimó que la atribución del Congreso prevista en la parte final del párrafo segundo del artículo 131 constitucional es para aprobar el uso del ejercicio de la atribución, no para verificar la validez del Decreto respectivo, sumándose a la petición de que el asunto se aplaze.

El señor Ministro Franco González Salas indicó la necesidad de analizar el tema con mayor profundidad pues lo manifestado en el artículo 131, párrafo segundo, constitucional, puede implicar que cada una de la Cámaras deben revisar el Decreto respectivo o bien que lo debieran revisar de manera conjunta, por lo que la complejidad del asunto requiere de aplazar el asunto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia propuso que el asunto sea retirado, ante lo cual señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea solicitó aplazar el asunto para estudiar los planteamientos realizados con el objeto de presentar una propuesta en la que si son fundados traerían una modificación al proyecto por un sobreseimiento por ruta distinta; en caso distinto, puede haber dos opciones: una, que se estudie el fondo y se considere también derivado de eso que también infundados los argumentos, o que se considere que de alguna manera inciden en el análisis de fondo.

Además, solicitó a los señores Ministros que le pudieran hacer llegar sus comentarios para presentar una postura que refleje un consenso, lo que tendría a la brevedad para su análisis, dada la relevancia del tema.

Por unanimidad de votos se determinó aplazar el asunto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia convocó al Tribunal Pleno para la sesión pública ordinaria que se celebrará el doce de julio a las once horas y concluyó la presente sesión a las trece horas con quince minutos.

Sesión Pública Núm. 75

Jueves 8 de julio de 2010

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

Esta hoja corresponde al acta de la sesión pública número 75, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves ocho de julio de dos mil diez.

Sesión Pública Núm. 75

Jueves 8 de julio de 2010