

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 8 DE MAYO DE DOS MIL SIETE.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO

ASUNTO

**IDENTIFICACIÓN
DEBATE,
Y RESOLUCIÓN.
PÁGINAS**

**LISTA OFICIAL ORDINARIA CATORCE DE
2007.**

38/2006

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

3 A 62.

promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso de la Unión y otras autoridades, demandando la invalidez de los artículos 5º, fracción VII, 9º, párrafos primero y segundo, y 12, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2006.

EN LISTA.

**(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO
SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO)**

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL MARTES 8 DE
MAYO DE DOS MIL SIETE.**

A S I S T E N C I A:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SEÑORES MINISTROS:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.

OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.

JUAN N. SILVA MEZA.

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:10 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

Señor secretario sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente,
con mucho gusto

Se somete a la consideración de los señores ministros, el proyecto del acta relativa a la sesión pública, número cuarenta y siete, ordinaria, celebrada ayer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a consideración de los señores ministros el acta con la que se dio cuenta.

Yo encuentro una corrección en la página 7, señor secretario, en el renglón cuatro, de arriba hacia abajo, hay un error, dice: "titula", y debe ser: "titular".

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, cómo no.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Alguna otra observación de los señores ministros.

No habiendo observaciones, les consulto si se aprueba en votación económica.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

ESTÁ APROBADA EL ACTA, SEÑOR SECRETARIO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente.
Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Con mucho gusto, señor presidente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚMERO 38/2006. PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN CONTRA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y OTRAS AUTORIDADES, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 5º, FRACCIÓN VII, 9º, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, Y 12, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 4 DE SEPTIEMBRE DE 2006.

La ponencia es del señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, y en ella se propone:

PRIMERO: ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO: SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 5º, FRACCIÓN VII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, PUBLICADA EL CUATRO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL SEIS, EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

TERCERO: SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 9º, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO Y 12, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE, PUBLICADA EL CUATRO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL SEIS, EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

NOTIFÍQUESE; "...".

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano, para la presentación de su asunto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, señor presidente.

En la demanda que dio origen a esta Acción de Inconstitucionalidad, la parte actora, el Procurador General de la República, sostiene básicamente, que la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, vulnera en el principio de división de poderes, previsto en el artículo 49 de la Constitución Federal, así como el contenido del artículo 89, fracción II, de la propia Constitución, al establecer la intervención de la Cámara de Senadores y en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, respecto del nombramiento o ratificación del Procurador y de los Consejeros Independientes, que forman parte de dicho organismo descentralizado, agrega que el hecho de imponer a la Procuraduría de mérito, el deber de informar anualmente al Congreso de la Unión, sobre el ejercicio de su función, y comparecer siempre que sea convocado para ese efecto, ante el Pleno o las Comisiones de las Cámaras correspondientes, vulnera el principio de división de poderes.

En el proyecto se propone declarar:

PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

En primer lugar, se estima que el artículo 5º, fracción VII, del ordenamiento impugnado, no viola el principio de división de poderes referidos, puesto que la disposición relativa al deber de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, de comparecer ante el Congreso de la Unión, para informar sobre el ejercicio de sus funciones, está implícitamente prevista en el artículo 93, segundo y tercer párrafos de la Constitución Federal, como una derivación de la facultad que la propia Constitución otorga a las Cámaras, para investigar el funcionamiento de los órganos descentralizados; además, el acto de rendir informe ante el Congreso de la Unión, constituye un acto de independencia, autonomía y profesionalismo que debe ostentar la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente,

sin esperar a que el titular del Ejecutivo, rinda informe ante el Congreso General.

En segundo lugar, se considera que lo dispuesto en los artículos 9º, párrafos primero y segundo, y 12, fracción II, de la Ley en consulta, al establecer la participación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente en el nombramiento del titular y de los consejeros independientes de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente sí vulnera el principio de división de poderes, así como lo dispuesto en el artículo 89, fracción II de la Constitución, toda vez que no está previsto a nivel constitucional el sistema de colaboración establecido en los numerales atacados pues ninguno de los preceptos constitucionales que otorgan facultades exclusivas al Senado y a la Comisión Permanente se prevé la participación del legislativo en el nombramiento de los funcionarios mencionados, a más de que su intervención no resulta estrictamente necesaria para el ejercicio de la facultad de nombramiento mencionada. Además, los ordenamientos legales en que se contemple un procedimiento distinto para el nombramiento de los demás empleados de la Unión pueden sujetar al titular del Ejecutivo Federal a una serie de requisitos y formalidades que tendrá que observar al momento de hacer la designación correspondiente, pero no pueden llegar al extremo de autorizar la intervención no prevista en la Constitución ni indispensable para el ejercicio de la aludida facultad de otro de los poderes públicos en el acto respectivo, pues estarían dotando de facultades a un órgano que constitucionalmente no se encuentra legitimado para tomar parte en el mismo y que puede entorpecer a su vez la toma de decisiones en este sentido.

Esto es lo que se consulta a los señores ministros y propongo al señor presidente que si no tiene inconveniente alguno y superadas que sean las objeciones de procedencia en caso de existirlas, que el debate se puede metodizar así: La facultad constitucional de

nombramiento y remoción a cargo del presidente de la República prevista en el 89, II, de la Constitución Federal es absoluta o puede el Legislador válidamente limitarla; bajo qué condiciones puede el Legislador en su caso limitar la facultad de nombramiento y remoción del presidente de la República. ¿Es válido configurar desde una ley un sistema de colaboración entre el Ejecutivo y el Senado para nombrar o remover a uno o varios servidores públicos de la administración pública federal que tienen como función dirigir un organismo descentralizado creado para la protección y defensa de los contribuyentes? Es o no válido imponer en una ley secundaria la obligación a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente de informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de su función y comparecer siempre que sea convocado para ese preciso efecto.

Señor presidente, le envío con nuestro colaborador estas cuestiones.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ha pedido la palabra el señor ministro Góngora Pimentel, pero antes de concedérsela propongo y pongo a discusión los temas procesales de esta acción, competencia, oportunidad, legitimación, improcedencia. ¿Hay algún comentario?

Señor ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí. Una cuestión, simplemente corrección. Aquí se está diciendo que el oficio de la acción se presentó el cinco de octubre del dos mil seis, en la Oficina de Certificación Judicial y por ello se concluye que es oportuno. Sin embargo, si vemos las constancias, el sello está en la foja treinta y dos, vuelta, del expediente, se presentó en casa del secretario el

cuatro de octubre y por ello es que resulta oportuno, dadas las condiciones del cómputo que se establece en el mismo proyecto.

Entonces, simplemente es cambiar cuatro para cinco y hacer mención de este registro y con eso efectivamente, como lo dice el proyecto, está planteado en tiempo la acción de inconstitucionalidad.

Le pasaría la nota al señor ministro por si...

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor ministro presidente.

Efectivamente, el resbalón calamitoso se dio tal y como lo menciona el señor ministro Cossío Díaz. Envié a los señores ministros una hoja haciendo esta rectificación, de la que ya tomé cuenta. Esto no quita que le agradezca al señor ministro Cossío Díaz esta puntual observación.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor ministro

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y luego viene la propuesta del señor ministro Aguirre Anguiano, respecto a los temas y el orden de su discusión.

Él nos dice que nos planteemos estas cuatro preguntas:

1.- La facultad constitucional de nombramiento y remoción a cargo del presidente de la República, prevista en el artículo 89, fracción II, de la Constitución Federal ¿es absoluta o puede el Legislador válidamente limitarla?

2.- ¿Bajo qué condiciones puede el Legislador limitar la facultad de nombramiento y remoción del presidente de la República?

3.- ¿Es válido configurar desde una ley un sistema de colaboración entre el Ejecutivo y el Senado, para nombrar o remover a uno o varios servidores públicos de la administración pública federal, que tienen como función dirigir un organismo descentralizado creado para la protección y defensa de los contribuyentes?; y

4.- ¿Es o no válido imponer en una ley secundaria la obligación a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, de informar anualmente al Congreso de la Unión, sobre el ejercicio de su función y comparecer siempre que sea convocado para este fin.

Ésta es la propuesta que nos hace el señor ministro ponente para la discusión del asunto y yo la someto a la consideración de ustedes.

Señor ministro Valls Hernández, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias, señor presidente.

Respecto del primer tema, tengo entendido que el día de ayer ya se discutió, inclusive se votó y se concluyó de que habría que analizar los casos concretos; que no podrían fijarse reglas de carácter general sobre ese particular.

Entonces, ese primer punto ya está –desde mi ángulo, ya está visto en el asunto de ayer de mi ponencia-

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Y respecto de los otros?

Señor ministro Azuela Güitrón, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, en relación con ese punto yo difiero del señor ministro Valls, y la razón de mi

diferimiento radica en que si bien se tomó una votación mayoritaria, esa votación fue sobre la base de la conclusión; pero el camino para llegar a esa conclusión motivó que varios de los que votamos en ese sentido, nos reserváramos a ver el engrose para ver si coincidíamos o no en él.

Yo pienso que en las posiciones que se defendieron, hay quienes, como yo, pensamos que esto es absoluto y se sigue de la regla clara del 89, párrafo segundo, y en su momento pues trataré de defender esa posición; y hay quienes consideran que se debe ir viendo cada caso, porque depende de si es organismo descentralizado, si es organismo desconcentrado; en fin, la riqueza de ideas que ayer surgieron sobre motivaciones que pueden llevar a una u otra conclusión.

De modo tal que yo creo que el tema sigue abierto; o sea, que no ha habido ya una definición clara del Pleno sobre esta temática.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Yo también creo, como lo ha dicho el señor ministro Valls, que ya se resolvieron ayer; quedó sin resolver el relativo al informe, si es válido o no que se rinda informe y yo propondría que eso se tocara aparte, una vez que se vea el problema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Viene lo del informe, como cuarto punto de la discusión.

Las preguntas que formula el señor ministro ponente, en realidad son abstractas y servirían en doctrina judicial para resolver todos los casos.

Ayer dijimos que lo pertinente era ver caso por caso.

La sugerencia que yo traía para esta mañana, es que la discusión la abriéramos de acuerdo con los considerandos del proyecto; es decir refiriéndonos primero al artículo 5º, y después al 9º, y después al 12, porque siendo temas conexos, tienen identidad propia.

Entonces, ésta sería mi propuesta y viendo en la discusión, e involucradas estas cuestiones que formula el señor ministro ponente, pero está abierta en primer lugar la propuesta del señor ministro Aguirre Anguiano.

Señor ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Señor ministro presidente, yo no insistiré en mi propuesta, la elaboré porque el día de ayer, según creí haber entendido, el señor presidente me pidió una sugerencia y con mucho gusto lo hago, pero si el que conduce el debate cree que debe ser en otra forma, yo estoy totalmente abierto a esto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces mi propuesta es que se discuta, en primer lugar, la constitucionalidad del artículo 5º, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, que dice: “Corresponderá a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente: VII. Informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de su función y comparecer siempre que sea convocado para ese efecto ante el Pleno o las comisiones camerales correspondientes.”

Si están de acuerdo los señores ministros, éste sería el punto a discutir.

Sobre esto, señor ministro Góngora Pimentel, tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Bien. El tema es entonces la obligación de presentar informe anual al Congreso de la Unión.

5, artículo 5: “Corresponderá a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente: VII. Informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de su función y comparecer siempre que sea convocado para ese efecto ante el Pleno o las comisiones camerales correspondientes.” Éste también se trata, este tema, en la Acción de Inconstitucionalidad 33/2006, de la Ley Federal de la Comisión de Competencia Económica, y también en la Acción de Inconstitucionalidad 32/2006, de la Ley Federal de la Procuraduría de Defensa del Contribuyente.

En éste se propone reconocer en el proyecto la validez del artículo 5, fracción VII de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente que impone, repito, la obligación a la Procuraduría de presentar un informe anual al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de su función, puesto que por la naturaleza de las funciones de dicho órgano descentralizado, que corresponden a él en exclusiva, y respecto de las cuales el titular del Poder Ejecutivo se encuentra ajeno, es que resulta constitucional el informe señalado.

Que no es óbice a lo anterior que no se encuentre expresamente ordenado en la Constitución, puesto que atendiendo a la finalidad del órgano, se evidencia su autonomía y por ello no pugna con el principio de división de poderes; aunado a que el artículo 93, segundo y tercer párrafos de la Constitución Federal permite sostener que la Constitución, de manera implícita sí prevé esta obligación.

En relación con lo anterior, estimo que como hace el proyecto del señor ministro Aguirre, aunque de manera contradictoria con la

segunda parte de su estudio, ya que aquí reconoce que el titular de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es autónomo respecto del Poder Ejecutivo, cuestión que niega posteriormente al analizar la cuestión del nombramiento, debe reconocerse la validez de la obligación impuesta de que estos órganos con autonomía rindan informes al Congreso.

Como he señalado anteriormente, independientemente de que se trata de órganos que se encuentran dentro de la administración pública, en atención a sus características, tales como el fin constitucional y la necesidad evidente de despolitización de su actuación, son órganos que tienen una mayor autonomía y en donde no existe una relación de jerarquía respecto del Poder Ejecutivo, pero que siguen siendo parte del estado, por lo que sus integrantes son servidores públicos y les son aplicables los principios de rendición de cuentas, de manera que en mi opinión resulta constitucional la obligación de la presentación del informe ante el Congreso de la Unión; además, si bien el artículo 93 segundo párrafo, de la Constitución Federal, no prevé a los organismos desconcentrados como el caso de la Comisión Federal de Competencia, lo cierto es que tomando en consideración la finalidad de dicho precepto constitucional consistente en la rendición de cuentas a la representación popular, es no solo observable sino necesaria su aplicación al no existir una relación de dependencia con el Ejecutivo, con lo cual podría generarse un vacío en la supervisión del funcionamiento del órgano, independientemente de que esos miembros sean responsables administrativamente por su actuación en términos de lo previsto por el artículo 113 constitucional.

En este mismo aspecto resalta que la obligación de la presentación del informe ante el Congreso por parte de la Comisión Federal de Competencia, no desplaza al Ejecutivo ni el Legislativo usurpa alguna atribución en detrimento de aquél, puesto que el citado

informe debe ser presentado anualmente ante ambos poderes. De acuerdo con lo anterior al no tratarse ni en la PROFEDECO ni en la COFECO de órganos que se encuentren dentro de la jerarquía del Ejecutivo, no son aplicables las tesis aisladas citadas en el proyecto de la A-1 33 de dos mil seis, de rubro: “INFORMES ENTRE PODERES. SOLO PROCEDEN CUANDO DE MANERA EXPLÍCITA O IMPLÍCITA ESTÉN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCIÓN”. E “INSTITUTO FEDERAL DE ESPECIALISTAS DE CONCURSOS MERCANTILES DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 311 FRACCIÓN XIV DE LA LEY DE CONCURSOS MERCANTILES Y SU INTERPRETACIÓN CONGRUENTE CON EL 49 DE LA CONSTITUCIÓN Y EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, DEBEN RENDIR INFORMES SEMESTRALES ANTE LOS PLENOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA”.

Por lo tanto, no creo que esto sea inconstitucional, la rendición del informe. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente. Señoras y señores ministros, yo estoy de acuerdo que el precepto visto por sí mismo no resulta inconstitucional, sin embargo quisiera pedir autorización al Pleno porque creo que en el contexto de la ley sí lo es y en ese sentido será mi posición, para poderlo tratar de sustentar debidamente, pido autorización a las señoras ministras, por supuesto al señor presidente, a los señores ministros, para que me permitan vincular los temas que están planteados en esta acción de inconstitucionalidad con esta afirmación que hago para que se pueda entender por qué considero que este precepto que estamos analizando en el contexto de la ley sí resulta

inconstitucional por una serie de consideraciones, entonces, no sé si se me autorice.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Adelante.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, muy amable. Yo estimo que el presente asunto es diferente al que analizamos ayer en un aspecto fundamental, y consecuentemente, no tiene que ver con el nombramiento en este caso, voy a recuperar tres consideraciones que hice ayer sobre el asunto en que resolvimos la constitucionalidad del artículo 16 de la Ley que Crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, porque creo que son básicas para encuadrar lo que voy a decir. Señalé ayer primero que a la luz de nuestro marco constitucional hoy vigente, la parte final de la fracción II del artículo 89 en relación con el artículo 90, reformado en 1981, debe interpretarse en el sentido de que en ellos se establece la regla general de que corresponde al Ejecutivo el ejercicio de la facultad de nombramiento, por supuesto la de remoción también, respecto de los empleados de la Unión, y que por excepción otorga al Congreso de la Unión facultad constitucional para establecer modos de nombramiento y remoción diferentes, por lo que hace a la administración pública paraestatal, reconozco que en este punto no hay un acuerdo uniforme, pero es lo que yo sostuve. Segundo, adelante que en mi opinión, atendiendo a las características y naturaleza de la administración pública centralizada, y atendiendo al principio de división de poderes consignado en el artículo 49, que otorga un núcleo intocable de facultades autónomos a cada uno de los Poderes, como en los siguientes asuntos que discutiremos, lo trataré de explicitar. El Ejecutivo Federal tiene la facultad exclusiva y excluyente de nombrar a los empleados de la Unión, y por tanto, en esos nombramientos solamente pueden intervenir los otros Poderes, cuando expresamente así lo señale o autorice la Constitución. En tercer lugar, también afirmé en mi opinión, la

facultad del Congreso de la Unión para establecer formas distintas de nombramiento y remoción de servidores públicos de la administración pública paraestatal, tenía que ser ejercida en cada caso concreto y conforme a la naturaleza y funciones del organismo en cuestión, bajo criterios de racionalidad y razonabilidad constitucionales, pero sobre todo conforme a lo dispuesto en los artículos 49, 89, fracción II, y 90 de nuestro texto constitucional. Ahora bien, en el caso que nos ocupa hoy, considero que se presenta como lo afirmo, una situación jurídico-constitucional muy diferente, que me inclina a estar de acuerdo con el resolutive de inconstitucionalidad de los artículos 9º, párrafo p rimero y segundo, y 12, fracción II de la Ley Orgánica de la Defensa del Contribuyente, y en este contexto del 5º, fracción VII, pero por razones diferentes a las que contiene el proyecto del ministro Aguirre. Las razones en que motivo mi posición, son esencialmente las siguientes: 1º. El artículo constitucional manda que la Ley debe definir las bases de creación de las entidades paraestatales, y la intervención del Ejecutivo en su operación, así como las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre ellas y la Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; en la escueta exposición de motivos de la iniciativa que generó la reforma de 1981 al artículo 90, se dijo en relación a este aspecto: Se hace necesario, no obstante que la máxima norma, establezca el fundamento para definir las características básicas de las entidades paraestatales, así como para señalar la intervención del Ejecutivo Federal respecto a su aplicación, a fin de conseguir una mayor coherencia en su ejercicio, y evitar desperdicios y contradicciones. Respecto a este mandato constitucional, en la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, el Legislador Ordinario, dígame en este caso, Congreso de la Unión, creó a dicha entidad con el carácter de organismo descentralizado no sectorizado, según el artículo 2º, y en el conjunto de disposiciones de la Ley, no solamente no señaló ninguna forma de intervención

del Ejecutivo en la operación de dicho organismo descentralizado, sino que lo excluyó; veamos, primero, en el asunto fallado el día de ayer, el Ejecutivo tenía facultad de nombramiento, del director general del Organismo Descentralizado, y al Senado se le otorgaba la facultad de importancia.

En el que hoy nos ocupa, la facultad del Senado es la de nombramiento y al Ejecutivo solamente se le impone, como deber, el que proponga una terna. Es decir, realmente no tiene intervención directa en la designación del Director General, según el artículo 9º, primer párrafo. De igual manera se prevé en el segundo párrafo que puede ser ratificado sin la intervención del Ejecutivo.- Segundo.- En la Ley de Agencia de Noticias del Estado Mexicano opera, conforme a la Ley, una Junta de Gobierno como máximo órgano de dirección y administración, integrada con representantes de diversas dependencias del Ejecutivo Federal, según el artículo 11, se puede checar. En el caso de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, el llamado Órgano de Gobierno se integra por el Procurador de la Defensa del Contribuyente que ya vimos cómo se designa y cómo se puede ratificar y seis consejeros independientes designados por el Senado de la República o, en su caso, por la Comisión Permanente (artículo 12, fracciones I y II) y como lo señaló ya el ministro ponente se establece la obligación de rendir un informe anual al Congreso de la Unión, pero no al Ejecutivo. Consecuentemente, en este caso también queda excluido el Ejecutivo de participar en la operación de la entidad.- Tercero.- En el resto del texto legal no existe ninguna norma que regule la intervención en la operación del organismo descentralizado; existe alguna en relación a los temas presupuestal y otra en relación al tema de control, en los artículos 2, párrafo segundo y 3º y 14, respectivamente, pero ninguno a la operación de la entidad.

Por todos los anteriores argumentos señores ministros, es mi convicción que existe una contravención manifiesta del artículo 90

de la Constitución en la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente por no establecer ninguna forma de intervención del Ejecutivo en la operación de este organismo descentralizado y en este contexto es por lo que creo que los artículos impugnados resultan inconstitucionales.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Alguien más.

Señor ministro Azuela. ¡Ah! perdón, había pedido para alguna aclaración don Sergio Aguirre.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- Había pedido la palabra para dar contestación a alguno de los argumentos del señor ministro Góngora Pimentel, pero esto se está poniendo tan bueno que quisiera que el señor ministro Azuela nos diera su opinión antes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Gracias don Sergio.

SEÑOR MARIANO AZUELA GÜITRÓN.- Curiosamente coincide con lo que va a ser la temática de mi intervención, porque yo iba a intervenir y pienso hacerlo, de acuerdo con el esquema que había presentado el señor presidente, pero en el momento en el que se autorizó al ministro Fernando Franco González Salas a dar sus razones de porqué estimaba inconstitucionales estos preceptos, pues se ha modificado totalmente el esquema de lo que estamos viendo, porque lo que él dice lleva a la inconstitucionalidad estas leyes, porque curiosamente el artículo 90, “está condicionando que todo lo que son entidades paraestatales tengan que cumplir con este requisito” y si en estas leyes, precisamente lo que se establece es que se trata de organismos autónomos, independientes, con patrimonio propio, etcétera, etcétera, si se lee todo su articulado no hay absolutamente ninguna vinculación con el Ejecutivo, salvo

aquella de que presente una terna para designar a quien estará al frente de la institución; de modo tal, que yo pienso que este tema se apodera de la cuestión. Por qué, pues porque lo demás ya será secundario; si resulta que es inconstitucional toda la Ley, porque está violentando el artículo 90, bueno pues ya todo lo demás sale sobrando; de modo tal que por lo pronto mi intervención era solamente para destacar que ante el argumento del ministro Fernando Franco González Salas, hay un nuevo tema. Yo daré mi punto de vista al respecto, pero pues en principio, pienso que ya el orden que se había señalado se tiene que modificar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Creo que tiene razón señor ministro Azuela, pero también expresó usted que es preferente este tema y que se apodera de la totalidad. Como estamos en un medio de defensa en el que la suplencia de la queja es muy amplia, si llegáramos a estimar que es inconstitucional la Ley que crea un organismo descentralizado autónomo desarticulado de la administración pública paraestatal, pues esto nos llevaría como bien señala el señor ministro Azuela, a la inconstitucionalidad de la ley, ya no de uno o dos de los preceptos; en consecuencia, si quiere usted abordar este punto, propongo que lo pongamos como tema. Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A mí me parece muy bien lo que está refiriendo el señor ministro presidente, nada más quisiera puntualizar algo, que en alguna medida dará respuesta a lo dicho por el ministro Góngora Pimentel, pero de ser aceptado por los señores ministros, será una plataforma para que autonomía e independencia, los tratemos con la connotación que según mi parecer le corresponde a las manifestaciones de esta Ley y de las otras leyes que hablan de independencia técnica y autonomía, esto yo lo entiendo en la siguiente forma: la autonomía tiene que ver con la gestión de los recursos humanos y materiales del organismo, de

la persona moral y la independencia técnica es la no vinculación para la toma de sus decisiones ¿cuáles? Aquéllas que la ley prevea que debe de producir, de entidad o persona alguna y esto no está reñido con la intervención que puntualiza el señor ministro Fernando Franco, pero con su intervención, yo quiero confesarles que a mí me pasó lo siguiente: iba en la plataforma de un vehículo que desarrollaba cierta velocidad, se para en seco y la inercia me tiene sin muchas asideras, necesito reflexionar y sedimentar lo que él ha dicho, pero por favor presidente que continúe esto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Adelante, señor ministro Azuela, luego el señor ministro Cossío y luego el ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Me parece que la discusión no solamente de este asunto sino del anterior, nos obliga a retomar algunas disposiciones constitucionales, yo creo que no podemos perder de vista, que nuestra Constitución a través de sus recurrentes reformas, se ha convertido en una mezcla de lo que fue la intención del Constituyente de 1917, con lo que ha sido la intervención del poder reformador de la Constitución a través del tiempo y que por lo mismo no es una pieza perfectamente coherente sino que eso sí obliga a que tengamos que ir encontrando la interpretación idónea de lo que se está estableciendo; en el Constituyente de 1917, los artículos son muy claros, la soberanía popular reside en el pueblo y se deposita en los órganos de gobierno y tiene a la Constitución como expresión de esa soberanía, todo tiene que ser Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, y Poder Judicial; pero lo cierto es que no solamente ha habido una serie de modificaciones a la Constitución, sino que de pronto —y aquí es donde empieza a surgir el problema planteado por el señor ministro Fernando Franco Franco González Salas— el Congreso como dice popularmente el pueblo se ha despachado con la cuchara grande, y ha entrado en gastos, se pone a legislar de lo

que no solamente deriva claramente de los artículos constitucionales, sino de lo que deriva indirectamente, yo estuve leyendo con cuidado las facultades del Congreso de la Unión y como que en principio no encuentro un precepto que autorice al Congreso de la Unión a crear este organismo descentralizado de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, el único asidero y que me parece que es el artículo fundamental que está latente en esta problemática es el artículo 90, el señor ministro Franco González Salas, ha introducido un elemento que yo no veo en el artículo 89, porque en el artículo 89 no dice que sean los empleados del Poder Ejecutivo, no dice que sean los empleados de la administración pública, dice, empleados de la Unión, empleados de la Unión ¿y cuál es la connotación de Unión, nada más lo de la administración pública o cualquier empleado de la Unión? Aun en la intervención del ministro Ortiz Mayagoitia presidente de este Órgano Colegiado, el día de ayer él decía que él veía con una gran amplitud el artículo 89 y que incluso esto le daba lógica a que el Congreso fuera estableciendo ciertas limitaciones o la propia Constitución, porque de otra manera cuatro millones de burócratas tendrían que ser designados por el presidente de la República y yo creo que es muy atinado y me parece que si va uno ateniéndose a estos preceptos constitucionales fundamentalmente 89 y 90, puede uno ir advirtiendo que hay un sustento constitucional y aquí es donde entraría si este sustento constitucional es matemático en el sentido de que como aquí se dice que deben definirse las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, basta con que no se cumpla con lo segundo para que esas leyes sean inconstitucionales, podríamos llegar hasta ese extremo ¿pero qué ha sucedido también? También lo dijo el ministro Góngora, que como que uno no encuentra en la Constitución sustento para los organismos desconcentrados y si va uno a la Ley de Entidades Paraestatales, tampoco ahí aparece sustento para los organismos desconcentrados, pero ya se trataría

de una ley emanada del Congreso ¿cómo poder resolver este considerando? Yo apuntaría una idea, lo inicié el día de ayer, yo pienso que desde el momento en que la propia Constitución ha ido añadiendo organismos autónomos, esto amplía la división de poderes y ya hemos dado el ejemplo del Banco de México, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que no dependen de ninguno de los poderes, son organismos autónomos constitucionales, entonces esa soberanía popular ya no solamente tiene que radicar en el Poder Legislativo, en el Poder Ejecutivo y en el Poder Judicial, sino que constitucionalmente se van reconociendo y esto va muy en la línea de las posiciones doctrinarias que sobre todo el ministro Góngora y el ministro Cossío han venido sustentando que es la modernidad administrativa en donde se va viendo que hay nuevos organismos que las necesidades de la época van considerando necesarias, decir, conforme a la posición tradicional es que sólo tres poderes, pues es desconocer la propia Constitución, pero la redacción del artículo 90 por eso a mí me parece tan importante nos lleva a reconocer que los organismos paraestatales no necesariamente deben considerarse por lo menos dotarse del Poder Ejecutivo, eso lo ha reconocido la Corte y ayer se mencionaba cuando establece cómo deben estar sujetas al Apartado A, las entidades paraestatales utilice el argumento del artículo 90, lo decía el ministro Franco González Salas ayer en donde se dice: definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, pero añade las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y la Secretarías de Estado y departamentos administrativos luego él se está dando una connotación que les permite tener autonomía frente al Poder Ejecutivo a grado tal que se tienen que fijar cuáles son las relaciones que van a tener con él de manera general como Ejecutivo y de manera específica de las Secretarías de Estado que pertenecen al Poder Ejecutivo, esto hace que ya no

sean trabajadores de la Unión, pienso que no, siguen siendo trabajadores de la Unión, pienso también que el artículo 90 viene a ser sustento de todas las leyes que emite el Congreso de la Unión en relación con organismos paraestatales; o sea que en principio, aunque no se derive específicamente del artículo que establece facultades del Congreso; sin embargo, en el artículo 90 encuentra su sustento, porque no pone límite. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, Ley de la Administración Pública Federal y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales, cuáles, no las especifica, sino lo deja en manos del Congreso de la Unión, y entonces queda aquí en pie de qué manera puede intervenir el Ejecutivo Federal en su operación; dice el señor ministro Franco González Salas: “es que aquí no hay absolutamente ninguna vinculación con el Poder Ejecutivo Federal”, y estoy buscando y aquí está la intervención del Ejecutivo Federal, “La designación del procurador de la Defensa del Contribuyente será realizada por el Senado de la República o en su caso por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República”; ya hay la vinculación con el presidente de la República, porque el artículo 90 no está señalando cuál va a ser el alcance de las relaciones con el titular del Poder Ejecutivo, simplemente está señalando, artículo 90: “Las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”, pues qué mayor intervención que presentar una terna para que entre esas personas se designe quién va a regir el funcionamiento.

Y aquí es donde entramos ya en algo que finalmente es la mayoría democrática de un órgano colegiado la que va a definirlo, porque

qué base tenemos para decir “¡Ah!, no, es que la operación, ya es que el presidente de la República también esté actuando en el funcionamiento del organismo”, si precisamente está diciendo el artículo 2º: “La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es un organismo público descentralizado, no sectorizado”; es decir, no pertenece a ninguno de los sectores de la administración con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica funcional y de gestión. Dónde está la intervención del Ejecutivo si tiene autonomía técnica de gestión esta Procuraduría; de modo tal que sí hay una vinculación en relación con el Ejecutivo Federal y que es la relacionada con la presentación de ternas; que no nos debe sorprender si vemos la estructura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano del Poder Judicial de la Federación, prácticamente las vinculaciones con el Poder Judicial son mínimas, casi yo las reduciría a proposición de ternas para designación de los magistrados y a fijación de jurisprudencia, cuando llegue a presentarse una situación de conflicto entre una tesis del Tribunal Electoral con una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y es órgano, curiosamente, ahí es órgano del Poder Judicial de la Federación, aquí hay posibilidad de que pertenezca a los organismos paraestatales que se colocan como algo adicional a la Administración Pública Federal, que es la administración paraestatal, y con la que se tienen que establecer las relaciones entre Poder Ejecutivo y las entidades correspondientes.

De modo tal que en este primer examen ante este problema que introdujo nuestro buen compañero don Fernando Franco González Salas, ministro de la Corte, pues yo lo resolvería de este modo: si establece una regla de comunicación, el Ejecutivo presenta las ternas y luego la naturaleza del organismo pues precisamente presupone que el Ejecutivo no se va a estar metiendo en algo que es de un organismo que se crea para defensa de los contribuyentes, para que se les trate con justicia. Y en esto vean que curiosamente

me voy acercando a los doctrinarios, que la interpretación constitucional, en la forma como se ha venido desarrollando la Constitución, pues nos va llevando a que tengamos que llenar estas incoherencias y estos vacíos que se dan en el texto constitucional; porque si queremos en este momento ser muy rigurosos, como lo ha sido el señor ministro Fernando Franco González Salas, pues vamos a dejar las leyes de los organismos descentralizados como inconstitucionales, y no, pienso que esto va dentro de esta idea de perfeccionar el funcionamiento del Estado mexicano, y que dentro de este desarrollo de la administración van teniendo carta de naturalización los organismos descentralizados, pero sí admito que tiene razón el ministro Franco González Salas al decir: debe haber alguna relación con el Ejecutivo. Y aquí la relación existe en torno a su participación en la designación de quién está al frente.

Algo similar ocurre con los organismos autónomos constitucionales, en donde se da una colaboración de poderes para su designación. Como no veo que en la Constitución exista otra limitación, y como dijo el ministro ponente del asunto: como que al surgir un tema de imprevisto, pues nos coloca ante la situación casi de leer con minuciosidad cada uno de los artículos, para advertir si hay alguna otra vinculación; y aquí, de pronto, encuentro otra vinculación: "Artículo 2º.- El Ejecutivo Federal deberá prever los recursos para la creación y funcionamiento de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente." Luego, dentro del presupuesto del Poder Ejecutivo está el presupuesto para la creación y funcionamiento de la Procuraduría de Defensa del Contribuyente. Entonces, me parece que existen estas vinculaciones, y bueno, pues por lo pronto por el tema que surgió de imprevisto, yo le encuentro esta solución y supero la problemática de inconstitucionalidad que había planteado el ministro Fernando Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Gracias señor presidente. Yo quiero comenzar en la línea de lo que planteó el ministro Azuela. Yo creo que, efectivamente, lo que hemos encontrado en la Constitución es una evolución muy compleja; partimos de algunos pocos órganos mencionados, los tres Poderes, el procurador general de la República, en cuanto al ámbito federal y algunas pocas menciones más. Y sin embargo, como se ha insistido el día de ayer y hoy también, esto ha tenido un elemento muy importante de evolución en donde en la Constitución se han ido incorporando órganos con características complicadas, que desde siempre costó mucho trabajo clasificar: el Tribunal Fiscal de la Federación aparece en un determinado momento, después otros órganos como el Tribunal de Burócratas, en fin, hasta aparecer varias consideraciones que son lo que hoy le da sentido o al menos contenido a la cohesión, unos los órganos constitucionales autónomos a los que ya se ha aludido, que podrían ser: Banco de México, el IFE en su orden constitucional, la Auditoría Superior de la Federación, la CNDH, por ejemplo; los órganos autónomos que me recuerda el ministro Góngora, de la fracción VIII del artículo 3º, y así varios de estos que se han ido estableciendo.

En la reforma del 21 de abril del 81 se hizo una modificación, la única que ha tenido el artículo 90 constitucional, que decía: “Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.”

Eso es todo lo que ha mencionado el artículo; y posteriormente el artículo 90, que está en vigor a partir de estas reformas.

Consultando aquí en la base de datos que tenemos, la iniciativa que se presentó por el presidente López Portillo en esos meses, no hay una adecuada consideración; sin embargo, en el dictamen de la Cámara de Diputados lo que se dice es que se está tratando de racionalizar el tema de la administración y siempre manteniéndolo con una nota distintiva de subordinación al gobierno; lo que por otro lado no podía ser de otra manera, en este lado al Ejecutivo, dado que está este artículo 90, mencionado en el Título Tercero. Capítulo Tercero del propio Poder Ejecutivo; entonces, lo que está planteando el ministro Franco, yo lo veo de una extraordinaria importancia, porque el problema es, me parece plantearlo así, hay una reserva material evidentemente para efecto de que el Congreso de la Unión pueda legislar en materia de la administración pública centralizada o paraestatal y no vacíe de contenido lo que es la administración que coadyuva en las funciones del presidente de la República, si para todos está muy claro, aun cuando en muchos lugares se confunde, la diferencia entre Ejecutivo que es un Poder unipersonal en el sistema presidencial mexicano, y a contrapartida de eso, una administración pública federal que tiene la modalidad de centralizada y la modalidad de paraestatal; entonces, aquí lo que me parece que el ministro Franco plantea es un problema de enorme importancia, y es: puede el Congreso de la Unión, -lo uso o no en un sentido peyorativo, simplemente metafórico-, vaciar de contenido el artículo 90 y genera los órganos centralizados o paraestatales, como le parezca mejor por razones de política pública, con las menores buenas intenciones que se puedan tener, o hay algún conjunto de límites materiales para hacer depender esta administración y considerar ciertas modalidades en este sentido. Yo creo que aquí el problema y lo señala y lo puntualiza muy bien el ministro Azuela, es que justamente para efectos de la determinación de las condiciones materiales de la propia administración centralizada o paraestatal, se hace una remisión a ley que es donde está el asunto grave, porque si en la Constitución dijera en el

artículo 90, más cosas -por llamar así en esta expresión coloquial- de lo que dice, pues tendríamos más parámetros para generar un juicio de constitucionalidad; lo malo es que si hace una delegación, lo malo para la interpretación constitucional, esto es política del Constituyente, y con eso es suficiente para uno como órgano constituido, simplemente se dice: pues la ley prevendrá cuáles son las consideraciones. Sin embargo, me parece que hay algunos elementos materiales que están planteados en el propio artículo 90 y a los cuales les tenemos que dar algún contenido, el principio de esos es la existencia de una ley del Congreso y una competencia no más al propio Congreso para que lo haga; después, una definición de bases generales de creación en las leyes, la intervención del Ejecutivo en su operación, aquí no es poca cosa lo que está diciéndose; y luego, la determinación de las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo; entonces, yo creo que son dos momentos a los que está aludiendo si no lo entiendo mal el ministro Franco, unos son, intervención del Ejecutivo en operación, y otra, relación entre las paraestatales y el Ejecutivo, que son dos temas distintos, el ministro Azuela se ha ocupado, me parece muy bien, del primer tema; dice el ministro Azuela, yo creo que se dan ciertas condiciones de operación prácticamente a través de un proceso de designación, pero queda el segundo problema por resolver, qué relaciones debe guardar entre la entidad paraestatal y el Ejecutivo Federal para efecto de determinar si estamos en la posibilidad de considerar a esta Procuraduría como un órgano de la administración pública paraestatal; voy a dejar este problema un momento de lado, después regreso sobre él, podríamos pensar el tema de otra forma, y decir, bueno, pues no lo veamos como un órgano de la administración pública paraestatal, simplemente digamos, el Congreso de la Unión, puede crear los órganos que quiera, para que lo estamos tratando de encajonar a fuerza en las paraestatales, y; entonces, la pregunta, insisto, luego regreso, el primer tema cambia de sentido, y la pregunta es, puede el Congreso

de la Unión generar los órganos que quiera dentro de la administración o existe ciertas constricciones constitucionales en ese sentido; a mi parecer la respuesta a esta pregunta del Congreso, el Congreso no puede generar los órganos que quiera, hay ciertos cartabones, ciertas formas constitucionales que están establecidas, puede elegir entre una amplia gama de modalidades, pero lo tiene que hacer con estas características; ahora, cuando genera y regreso al primer problema un órgano paraestatal sí me parece que se tiene que garantizar un esquema de relaciones entre el presidente de la República, y los organismos paraestatales; porque de no hacerlo así, entonces me parece, que simplemente se crea un órgano con un grado tal de autonomía respecto del Ejecutivo, que difícilmente se puede denominar ese órgano; como un órgano de carácter paraestatal.

La Ley de Entidades Paraestatales, que es la norma que desarrolla directamente los párrafos del artículo 90, tiene algunas características y dice: Que las relaciones del Ejecutivo o de sus dependencias con las entidades paraestatales, en cuanto a unidades auxiliares de la administración pública federal, se sujetarán en primer término a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias, y sólo en lo no previsto a otras disposiciones según la materia que corresponda; Entonces, sí hay una determinación legal establecida por el propio Legislador, para efecto de que sea esta Ley, la ley que actúe como marco de regulación general de las entidades paraestatales; y las leyes que en particular se creen, me parece que tienen que acogerse a este marco.

Yo me pregunto en este mismo sentido del ministro Franco, ¿si cabe la posibilidad de que se cree en entidades no sectorizadas cuando la Ley dice que todas están sectorizadas? Yo me pregunto también, ¿si se pueden romper las relaciones de jerarquía

matizada, toda vez que es un descentralizado con autonomía técnica, personalidad? y todo lo que ya sabemos, en este sentido se le puede romper eso; se puede romper el sentido de colaboración horizontal entre las propias entidades generando una propia entidad.

A mí me parece que este es un tema de enorme complejidad política para efectos del país, y que sí merecería un análisis en este sentido. Yo sigo teniendo muchas dudas, pero simplemente quise aportar la discusión dada la forma, pues no importante, y de alguna forma, y lo digo con mucho respeto, ciertamente precipitada no en cuanto a sus consideraciones, sino en la forma que se plantea la consideración del ministro Franco, simplemente poner algunas premisas de lo que son mis comentarios hasta este momento, pero sí me parece que no es un problema menor, las expresiones: “operación”; la expresión “relaciones” y el sentido –insisto- de si es posible mediante una ley del Congreso se cree una paraestatal en este caso, por la modalidad de descentralizado, y se vacíe el sentido de la ley por una parte; entonces, tendríamos que preguntarnos: 1. Cuál es la relación entre una ley que tiene una declaratoria general respecto de leyes específicas de creación de órganos. 2. Dónde no haya relaciones, sí hay una intervención en el nombramiento, pero no hay una relación; y respecto al nombramiento, el presidente de la República participe igual en la propuesta de ternas. El senado de la República aprueba nuestros nombramientos, y ninguno de nosotros sentimos que tengamos ningún tipo de relación con el presidente de la República de ninguna manera, aun cuando haya participado en los procesos de nombramiento, creo que el nombramiento o el régimen laboral no le da ningún sentido estructural o de verticalidad.

A la mejor como dice el ministro Azuela, puede participar en la idea general de operación; más bien sería en la idea de Constitución, no

en la de operación; la operación significa el conjunto de actividades que se realizan cotidianamente de alguna manera, podríamos entender si dijera Constitución pues a la mejor, pero “operación”, se me hace difícil y “relaciones” también se me hace que no podemos vaciar este cuando es además el único artículo constitucional en el que se está creando algo tan complicado, para efectos del funcionamiento, del desarrollo económico, etcétera del país, que son: La administración pública paraestatal.

No he tomado todavía una posición señor presidente, y por eso no lo anuncio, simplemente quería contribuir al debate con estas reflexiones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor ministro presidente.

Yo voy a seguir las líneas que trazó el señor ministro don Mariano Azuela en este aspecto. La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la Ley tutela un principio constitucionalmente relevante, ya que garantiza los derechos fundamentales de los Contribuyentes en materia tributaria, lo que se concatena con los principios del artículo 31 fracción IV de la Constitución que expulsan la arbitrariedad del esquema de la tributación, y que no sólo se agota en la emisión de las leyes tributarias sustantivas, que cumplan con los principios que establece el 31, sino que también implican un deber de promoción del Estado.

La tributación es un fenómeno complejo, fundado en un deber de solidaridad a los demás, básico para el funcionamiento del Estado y para cuyo correcto desempeño se necesita no sólo de la fuerza del

procedimiento económico coactivo y de la amenaza de sanciones administrativas y penales, sino también en el convencimiento de los contribuyentes que tributan bajo un ordenamiento justo; y además, en caso de abuso de la administración tributaria, prevé remedios e instituciones adecuadas que permitan su defensa.

La Procuraduría se inscribe en este esquema, como un órgano novedoso, --como ya lo dijo el señor ministro Azuela--, que como lo dice su artículo 1º, tiene como finalidad garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, de un órgano que les asesore e incluso les represente y defienda en ciertos casos de cuantía limitada y además, conozca de sus quejas, pueda emitir recomendaciones, aun cuando las mismas no sean vinculatorias.

Me parece que la despolitización del órgano y la consiguiente ruptura de la jerarquía del Poder Ejecutivo, --como lo dijo el ministro Azuela--, cumple la finalidad constitucional perseguida; ciertamente para garantizar la defensa eficaz de los derechos de los contribuyentes, es necesario que el órgano encargado de hacerlo tenga autonomía respecto de aquél, encargado de la administración tributaria; es decir, que el Ejecutivo no sea juez y parte.

En esa tesitura, la Procuraduría tiene una serie de condiciones que aseguran a los contribuyentes que su defensa será adecuada, y además que la información que revelen para su defensa no será utilizada en su contra, lo cual difícilmente podría asegurarse si la institución que realizara esta función, fuera la misma encargada de fiscalizarlo. Así cuenta con un esquema de autonomía técnica, funcional y de gestión, la garantía de ejercicio directo del presupuesto, así como de no disminución respecto del ejercicio anterior, y además, en relación con los contribuyentes se rige por la

gratuidad, bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo.

Estructuralmente juega un papel fundamental la composición de su órgano de gobierno, formado por el procurador y seis consejeros independientes. El procurador deberá ser un funcionario con experiencia acreditada en materia fiscal de cuando menos cinco años antes y además no haber sido funcionario, secretario o subsecretario o bien funcionario del SAT tres años antes de su nombramiento; a éste, le corresponde el papel de director administrativo encargado del buen funcionamiento profesional y de responsable del ejercicio de los recursos públicos; así como ser el encargado de emitir las recomendaciones públicas.

Por su parte, los seis consejeros independientes, son la conexión de la Institución con la academia y la sociedad civil, a través de asociaciones profesionales y de las principales cámaras empresariales; se trata de cargos que recaen en profesionales en la materia, que sin embargo son honoríficos y para los cuales se requiere realizar una protesta de compromiso con el ejercicio del cargo, cuya función implica participar en la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos, la aprobación del Estatuto Orgánico, determinar las bases y lineamientos de la cultura tributaria y la aprobación del nombramiento de los delegados estatales o regionales del procurador.

En el caso del procurador, corresponde al presidente de la República proponer la terna y al Senado la designación; los consejeros son designados por el Senado de la República. La estructura de nombramiento resulta básica para asegurar un desempeño con un grado importante de independencia del Poder Ejecutivo, encargado de la aplicación de las normas tributarias, y cuyos actos administrativos serán objeto de la labor de la

Procuraduría; asimismo, aun cuando el nombramiento del procurador dura cuatro años, puede ser ratificado, lo cual es otra condición que fortalece su posición de autonomía. En el diseño de este órgano, no existe un rompimiento absoluto con los demás poderes públicos, en tanto se establece una colaboración entre el presidente de la República y el Senado, para el nombramiento del procurador, y la participación del Senado para el nombramiento de los consejeros. Otros aspectos que me parecen sumamente importantes para preservar la participación de los poderes públicos, es que exista la obligación de informar al Congreso de la Unión sobre el desempeño de sus actividades, y que el nombramiento del órgano de control interno corresponde a la Secretaría de la Función Pública, con lo cual se revela una clara participación del Poder Ejecutivo, en un aspecto tan importante como el control administrativo de la Procuraduría. Me parece que el diseño del órgano, tanto en su creación como en su funcionamiento, se rige por un esquema de colaboración de poderes, que no implica un desplazamiento del Ejecutivo, ni un acrecentamiento de los otros dos poderes a costa de aquél; en efecto, en virtud de que la actividad de la Procuraduría exige un mayor grado de independencia respecto del Poder Ejecutivo, como varias veces lo dijo el señor ministro Azuela, se justifica que la designación del procurador, funcionario profesional y encargado de la administración, sea nombrado en un esquema de colaboración de poderes, en el que participen el Ejecutivo y el Legislativo, aun cuando la designación es realizada por el Senado de la República, creo que existe una participación razonable de ambos poderes, y no se produce un desplazamiento o usurpación de las funciones del Ejecutivo, en tanto que éste es el único facultado para proponer la terna, y el funcionario tiene que ser nombrado forzosamente de ella; y por otra parte, también ejerce el control administrativo de la Procuraduría, a través del órgano de control interno. Por cuanto se refiere a los consejeros independientes, funcionarios honoríficos y

representantes de la academia y de la sociedad civil, si bien es cierto que son nombrados únicamente por el Senado, estos nombramientos se realizan bajo un esquema de equilibrio en su composición, y no de manera libre, o con la posibilidad de elegir a miembros del Senado, sino con características profesionales muy bien delimitadas, lo cual implica que la participación que le otorga la ley, no implica que el Senado asuma la administración, sino que es una forma para legitimar a la Procuraduría ante la sociedad. Al cumplir satisfactoriamente entre las atribuciones que considero deben ser materia de análisis, en mi opinión, debe reconocerse la validez de los preceptos impugnados, tal como lo sostiene el proyecto. En este órgano me parece que se ejemplifica claramente el por qué el reconocimiento constitucional no puede reducirse a las administraciones reguladoras, sino que también debe ampliarse a la acción administrativa, cuando la independencia del Ejecutivo, o respecto del Ejecutivo, sea una condición para el buen desarrollo de la institución. Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra la señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias ministro presidente. Bueno, como dice el ministro Aguirre Anguiano, esto se está poniendo bueno y efectivamente. Yo traigo un dictamen en relación al proyecto del señor ministro Aguirre Anguiano, con el que no estoy de acuerdo, yo sí estimo que como los señores ministros que me han antecedido en el uso de la palabra y están de acuerdo en el proyecto, yo creo que es válido el artículo que estamos analizando, y parte de esta argumentación, señora ministra, señores ministros, es también dar alguna respuesta a los cuestionamientos o a la maravillosa exposición que hizo el señor ministro Franco, en relación a su posición; pienso que, y esto va encaminado directamente al proyecto del señor ministro Aguirre Anguiano, pienso que, parece que el proyecto pretende hacer, desprender de

la parte señalada del artículo 90 constitucional, una regla de, en mi opinión, esta es mi percepción del proyecto, necesaria intervención del Ejecutivo, en la operación de las entidades paraestatales, así como una indispensable existencia de relación entre el Ejecutivo y dichas entidades. Y yo me pregunto: ¿Esto es así? Si bien es verdad que el texto constitucional reconoce la intervención del Ejecutivo en la operación de las entidades paraestatales, también es cierto, que esa intervención del Ejecutivo, en nuestra apreciación, está condicionada a la definición de bases generales para ello. ¿En dónde? En una ley que expida el Congreso. Desde luego que se trata de la posibilidad o de la intervención del Ejecutivo que se instituye en la Constitución, pero en nuestra opinión, condicionada a que se reconozca y a los límites que se establezcan en las bases generales que expida, precisamente el Congreso. En este punto, me parece que surgen algunas interrogantes; ¿Qué ley expedida por el Congreso, deberá definir esas bases de intervención del Ejecutivo, en las entidades paraestatales y sus relaciones? ¿Será la Ley Federal de Entidades Paraestatales? ¿La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal? O bien se trata de otro acto al Legislativo, emitido por el Congreso que contenga normas específicas a este respecto. Me atrevo a pensar que la ley que puede llegar a determinar la intervención del Ejecutivo en la operación de las entidades paraestatales y sus relaciones, no necesariamente es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o la Ley de Entidades Paraestatales, más bien creo, que, esas dos leyes prevén reglas generales aplicables a los casos en que no existan normas específicas para cada entidad paraestatal, pero si el Congreso prevé en una ley especial, la existencia o inexistencia de esas relaciones o de esa intervención, esa normatividad especial, en mi opinión, es la que debe prevalecer sobre estas reglas generales; en este caso específico que se trata de la Procuraduría de la Defensa de los Contribuyentes, que es un ente creado para defender y asesorar a los particulares, frente a la

Administración Centralizada en la que se incluye la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al SAT; si tuviera una influencia jerárquica el titular del Poder Ejecutivo sobre dicha Procuraduría; ¿Podría llegarse a desnaturalizar las funciones de este órgano? ¿Compartiendo lo que dijo el ministro Góngora? Por todo ello, creo que la regla general y también la más razonable, debe ser en el sentido de que el titular del Ejecutivo, sí tiene intervención en las entidades paraestatales, pero dentro de los límites que expresamente le reconozca el Congreso, en las leyes que expida, precisamente para la creación de estos órganos que expida, dentro de una apreciación lógica, en mi opinión, constitucional y específicamente el artículo 90 de la Constitución.

Yo por eso estaría en favor de la declaratoria de validez de la norma y del nombramiento del procurador. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Primero voy a hacer una breve referencia a este debate que propició el señor ministro Franco González Salas, y luego curiosamente voy a referirme a que en el caso, no debemos entrar al examen de todas estas cuestiones que probablemente, por lo menos a mí me llevaría a decidir que se aplazara el asunto, porque es tan complicado todo lo que se ha sacado a relucir, que no estamos en aptitud, por lo menos, repito yo, de definirme en este momento sobre problemas tan serios; hago referencia a una aportación que hizo el señor ministro José Ramón Cossío, todo el diseño de los organismos paraestatales, tienen como sustento la sectorización, en realidad no puede haber, de acuerdo con la Constitución y las leyes relativas, organismos descentralizados que no estén sectorizado y estamos en presencia de un organismo en que en el artículo 2º, dice: no sectorizado, y leo de la Ley de Administración Pública Federal, artículo 48, que esto

responde en principio el problema del ministro Aguirre Anguiano de la intervención en la operación porque este artículo precisamente está diseñado para superar este problema y dice: “A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que conforme a las leyes corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades, en relación con la esfera de competencia que éstas y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”; o sea, que se da en la Ley de la Administración Pública Federal la facultad al presidente de la República para que él diga a qué sector pertenecen los organismos descentralizados; se puede considerar que son constitucionales organismos que de antemano se establece que no son sectorizados; dice la ministra Sánchez Cordero en una interesante intervención: bueno es que aquí hay leyes específicas y esto tiene primacía frente a la Ley de Administración Pública Federal y Ley de Entidades Paraestatales, pero si vemos la redacción de la Ley de Entidades Paraestatales ahí se establecen los requisitos que tienen que cumplir las leyes específicas, leo el artículo 15: “En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán entre otros elementos”; o sea, le está vinculando al acatamiento a la Ley de las Entidades Paraestatales, pero en fin no quiero seguir contribuyendo a lo que taurinamente sería un herradero que ha provocado un poco el señor ministro Franco González Salas.

Yo siento que aunque tengamos margen de suplencia en la deficiencia de la queja, corrección de error, aquí debemos circunscribirnos a establecer si los artículos impugnados, artículo 5º, fracción VII, de la Ley Orgánica y 12, fracción II, de la misma Ley, son constitucionales o inconstitucionales y tenemos los

planteamientos que se nos hacen y en ninguno de esos planteamientos están impugnaciones de inconstitucionalidad del organismo e inconstitucionalidad de todo el sistema, y yo pienso que, claro es de la Corte antigua y es de algo que no es moderno pero que la fijación de la litis siempre es conveniente porque en el momento en que empieza uno a salirse de esa problemática, pues cada problema que se introduce empieza a provocar problemas, y yo creo que aquí más que crear problemas debemos encontrar solución; en toda la exposición del ministro Góngora yo la comparto, se trata de un extraordinario instrumento a favor de los contribuyentes en una materia tan delicada como es la materia tributaria, es hasta de sentido común que este organismo debe ser autónomo y no sectorizado, porque si se le sectoriza pues evidentemente estará en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de la cual debe actuar este organismo tratando de que los contribuyentes tengan eficaz defensa; entonces, yo diría: quedémonos con la problemática que está señalada en el proyecto, quedémonos con los argumentos que básicamente se están haciendo valer y en relación con esto, pues podríamos resolver el asunto, si aceptamos el punto de vista del ministro Franco sea para estar de acuerdo, para estar en contra hay que solicitar el aplazamiento del asunto, si él lo reserva para voto particular pues él ahí expondrá una idea muy interesante que podrá servir para casos futuros, pero yo sí creo que si seguimos debatiendo esto tendremos que pedir el aplazamiento del asunto, se está planteando la jerarquía entre dos actos del Congreso, tres actos del Congreso de la Unión y para mí aquí es donde surge esta innovación en la administración pública que va creando organismos que surgen de las necesidades sociales y que debemos de encontrarle cierta carta de naturalización dentro de nuestro sistema constitucional, y pienso que este organismo responde a ello que tiene todo lo que ya se ha mencionado, tanto por el ministro Góngora, como por la ministra Sánchez Cordero, elementos que justifican plenamente su

existencia. Entonces, limitándonos al problema tal como está señalado, pienso que podríamos seguir debatiendo si está obligado a dar informes o no está obligado a dar informes, yo pienso que sí está obligado a dar informes porque de su naturaleza se sigue que tiene que mantener al propio Congreso de la Unión informado de cómo está actuando, qué ha hecho, etcétera, etcétera, aun como justificación de su propia existencia. Entonces, en ese sentido, ésta sería mi posición.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Aunque hay varias solicitudes, prefiero darle el uso de la voz a don Fernando Franco en este momento, porque parece que quiere hacer alguna aclaración.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Yo no quiero romper el orden de las intervenciones, señor presidente, lo que sucede es que quería dar algunas respuestas, y en lo particular a lo que acaba de comentar el ministro Azuela, porque yo presumía que con su actual acuciosidad iba a señalar este punto. Entonces, como ustedes gusten, yo preferiría, inclusive, escuchar para ver si hay alguna otra opinión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces le toca el turno al señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente. Yo no quiero ver al doctor Fernando Franco González Salas, como aquel entrenador de un equipo de fútbol, que cuando las cosas estaban perjudiciales a sus intereses, aventaba otra pelota en la cancha. Yo al contrario, lo quiero ver como alguien que muy oportunamente nos está señalando caminos, según mi parecer, para evitar el error, y ¿cuál es el error de fondo que yo había hablado?. Las entidades descentralizadas son parte de la administración pública federal, no del Poder Ejecutivo, ciertamente,

pero su sentido y razón de ser es auxiliarlo, y en este caso yo no veo nada que impida que se le auxilie en una prestación social a la comunidad de contribuyentes que deben ser auxiliados mediante una procuraduría; la autonomía yo lo veo como algo autártico, poderse administrar así mismos conforme a las reglas que den otros, y yo no veo contradicción alguna en esto. De seguir las tesis que se desprenden de algunas de las afirmaciones de mis compañeros ministros, yo estoy pensando en lo siguiente, que todo es un chiste cruel o un sarcasmo; la regla general es que el Ejecutivo inicie leyes para la formación de descentralizadas que lo auxilien, pero resulta que por obra y gracia del Congreso, a la mitad del camino cortan todo cordón umbilical para que no tengan relación alguna con ellos. Entonces, el aspecto relacional a que se refiere el artículo 90, y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, queda disuelta, y qué es lo que pasa en el camino. Todos coincidimos en que el Legislador Ordinario, no lo hemos hablado expresamente, pero pienso que así será, no puede crear organismos constitucionales autónomos, porque para esto se necesita que la Constitución lo diga. Entonces si el Legislador Ordinario, le estamos reconociendo la facultad de crear organismos independientes, sin dependencia alguna, ni con el Congreso, ni con el Judicial, ni con el Legislativo, en una especie de limbo jurídico olvidándonos de lo que dice el artículo 90. Y quiero llegar al siguiente tema. La creación de descentralizadas, son para auxiliar al Ejecutivo, no para auxiliar al Legislativo, ni para auxiliar al Judicial. Entonces, esta serie de limbos, esta serie de interregnos los podemos crear por razón de nuestras resoluciones, y eso me preocupa. Yo honradamente no creo que sea el expediente tan sencillo como para decir: lo que salió en esta discusión es un balón que nos está estorbando, regresémoslo a quien lo lanzó y resolvamos el asunto conforme a lo que teníamos trazado, no, yo creo que necesitamos hacernos cargo del problema, y si para esto necesitamos aplazar el asunto,

aplazamos el asunto, yo se lo pediré al señor presidente y a los señores ministros, ya de lo que resuelvan no está en mi cancha.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: ¡Gracias señor presidente!

Si desde luego que la intervención del señor ministro Fernando Franco, a mí en lo personal me llama poderosamente la atención, sobre todo por el marco constitucional que está expresando en el momento en que determina que el artículo 90 es el que está estableciendo prácticamente cómo debe organizarse la administración pública federal, yo quisiera hacer referencia a este marco constitucional y llegar al análisis de la ley, para poder determinar si la ley está o no dentro de ese marco constitucional.

Como bien lo decía el señor ministro Franco, el artículo 90 lo que nos está diciendo es que la administración pública federal, será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación, que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal, en su operación.

Por otra parte, nos dice el artículo 45 de la Ley de Organismos Descentralizados, que son organismos descentralizados: las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopte. ¿Cuál es la razón de ser de los Organismos Públicos Descentralizados? La razón de ser de los organismos públicos descentralizados fue, precisamente segregarlos de la administración pública centralizada, para darles autonomía técnica y

de gestión, con el fin de agilizar los procedimientos que a ellos estuvieran encargados y que no tuvieran que llegar hasta las altas jerarquías de la Administración Pública Centralizada, entonces con esa finalidad se establecieron, los primeros podríamos decir, Organismos Públicos Descentralizados, dándoles esta categoría de órganos con patrimonio propio y con autonomía total de gestión.

Esto no quiere decir que queden totalmente desligados de la administración centralizada, así lo ha reconocido la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis que en el proyecto del señor ministro Aguirre Anguiano, nos transcribe en la foja setenta y cuatro, que dice: “Organismos Públicos Descentralizados. Aun cuando son autónomos están subordinados a la administración pública federal, de manera indirecta”. Entonces de esta forma entendemos que los organismos públicos descentralizados sí forman parte de la administración pública federal, es decir, del Poder Ejecutivo Federal, no así de manera directa sí indirectamente de la administración centralizada.

Sobre estas bases y tomando en consideración lo que el propio artículo 90, está estableciendo respecto de la intervención que en este caso pudiera tener el Poder Ejecutivo, dentro de estos organismos públicos descentralizados, yo creo que basta con analizar la propia Ley de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, que ahora se discute en sus artículos específicos y se dice que con base en este artículo 90, la idea fundamental es que el organismo público descentralizado de que se trate, tenga la posibilidad de que el Ejecutivo Federal, intervenga en cuanto a su operación.

Yo quisiera mencionar que de la lectura –un poco a vuelo de pájaro– de esta Ley de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, encuentro que sí se satisfacen estos requisitos en cuanto a la

intervención que el Ejecutivo Federal, debiera tener en cuanto a la operatividad, por qué razón, de alguna manera se está estableciendo por principio de cuentas una relación en la que aparece una intervención por parte del Ejecutivo Federal, en cuanto a nombramientos, se está estableciendo la posibilidad de que en el artículo 5 inicialmente, en el artículo 5, fracción VII, se establece la posibilidad del informe; pero en la fracción XIV, se convoca a realizar reuniones periódicas con las autoridades fiscales federales, quienes estarán obligadas a participar cuando así se lo solicite la Procuraduría en las reuniones que al efecto se programen, para formularle las sugerencias respecto de sus actividades, así como de advertir o prevenir la comisión de cualquier acto ilegal en perjuicio de una persona o grupo de personas o de proponerles se eviten perjuicios o se reparen daños causados a estos con su legal emisión y por cualquier causa que la justifique; a tales reuniones podrán asistir e intervenir en compañía del persona de la Procuraduría: los síndicos y representantes de los colegios procesionales, grupos organizados de consumidores, sindicatos, cámaras empresariales y sus confederaciones, y en general grupos de contribuyentes legalmente constituidos, quiénes habrán de acreditarse oportunamente ante la Procuraduría.

De tal manera, que esta fracción sí establece una reunión periódica que tiene que convocarse con las autoridades de naturaleza fiscal; pero hay otra situación que creo yo, establece una ingerencia directa del Poder Ejecutivo y sobre todo, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es el relacionado con el artículo 2º, párrafo segundo en que se establece cómo va a llevarse a cabo el presupuesto de este organismo público descentralizado. Y se dice: "El proyecto de presupuesto de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente será elaborado por la propia Procuraduría con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación en los términos de

los criterios generales de política económica, en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación; una vez aprobado su presupuesto la Procuraduría lo ejercerá directamente".

Entonces, de alguna manera yo creo que la ley sí está estableciendo cuáles son esos vínculos o cuáles son esas relaciones que se dan con el Poder Ejecutivo; ahora, si éstas son o no suficientes, yo creo que ya sería un problema de análisis particularizado de cada uno de estos artículos que ahora se vienen combatiendo y en el que podríamos determinar si la redacción y el alcance de ellos, resulta o no ser constitucional.

Pero en estas circunstancias, yo considero que partiendo del análisis constitucional, –que en lo personal me parece muy pertinente, realizado por el señor ministro Fernando Franco– sí se cumple con ese marco constitucional que de alguna manera se está estableciendo en el artículo 90 respecto de un organismo público descentralizado.

Además, hago la aclaración, que en relación a este organismo público descentralizado debe tomarse en consideración cuál es su naturaleza jurídica, cuáles son sus atribuciones y cuál es la razón de ser de su establecimiento; es una especie de defensoría, es una especie de Procuraduría, es una de Procuraduría para defender a los contribuyentes precisamente ante las situaciones que se presentan en materia fiscal.

Entonces, evidentemente sí se trata de una Procuraduría que tiende a enfrentarse en algunas ocasiones en diversos litigios que puedan darse ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales en materia hacendaria; considero, que bueno sí tiene que establecerse también cierta distancia y cierta autonomía respecto del Poder Ejecutivo; autonomía entre comillas, porque al final de cuentas hacer un organismo público descentralizado, en los términos establecidos por el 45 de la Ley y entendiendo que es un organismo

que parte precisamente de la administración pública federal, evidentemente sí guarda relaciones con el Ejecutivo.

Y, yo lo único que pediría es, que en ese marco constitucional que se ha establecido partiendo del artículo 90 de la Constitución, podríamos decir, que sí efectivamente satisface los requisitos constitucionales para su establecimiento; ahora, yo creo que tendríamos con esta base entrar ya al análisis de cada uno de los artículos que han sido combatidos, que en este caso son justamente el 5° para determinar si los informes que se están estableciendo debe rendir al Congreso de la Unión son o no constitucionales o bien, si el sistema de designación que se establece en el artículo 12 es o no correcto, de acuerdo a la colaboración que se está estableciendo en el mismo; y pongo un poquito énfasis en la fracción II del artículo 12, en el que si bien es cierto que se está estableciendo un sistema de colaboración en la designación del presidente o del procurador más bien de este organismo, sí se establece la colaboración tanto del Ejecutivo, como del Legislativo, no se hace respecto de los consejeros que van a formar parte de él.

Entonces, quizás allí eso sería materia de discusión si esto es o no acorde con lo que se establece en el artículo 90 constitucional e incluso en el propio 89, fracción II, pero en cuanto a la posibilidad del establecimiento de colaboración en el nombramiento de estas autoridades, creo que el día de ayer se debatió ampliamente en el sentido de determinar que el artículo 89, fracción II última parte, sí establece la posibilidad de que tanto el Ejecutivo Federal como el Legislativo tengan participación en este tipo de nombramientos.

Yo creo que ahora lo que tenemos que determinar es si en este preciso órgano que se llama Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, es factible que se dé esta colaboración de poderes, yo creo que sí se da pero ahora yo creo que corresponde el análisis ya de manera individual a cada uno de los artículos que han sido

combatidos, yo no veo ningún problema en el artículo 5º, en la fracción VII en la que se está determinando la posibilidad de rendir un informe al Congreso de la Unión, no veo que exista un problema de constitucionalidad en ese sentido, yo coincido con los argumentos expresados por el señor ministro Aguirre Anguiano en el proyecto que está presentando a la consideración de este Pleno, por lo que hace a ese artículo específico.

En cuanto al análisis del 9º y del 12 me reservaría para el momento en que entráramos a la discusión pertinente. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente, atendiendo al exhorto que ha hecho la ministra Luna Ramos yo me voy a referir a los tres artículos que fueron impugnados, al 5º, al 9 y al 12 en las porciones correspondientes. El artículo 5º, fracción VII de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y en este artículo impugnado me voy a referir exclusivamente a la obligación que impone de informar anualmente al Congreso de la Unión, al titular de esta Procuraduría, sobre el ejercicio de su función, y no a la de comparecer siempre que se ha convocado, pues esto se desprende expresamente del texto del párrafo segundo del 93 de la Constitución.

En la consulta del señor ministro Aguirre, se propone reconocer la validez de este artículo, esencialmente porque se considera que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, funcional y de gestión, que se ha establecido para realizar importantes funciones y atribuciones a

favor de los gobernados como es su defensa y asesoría en materia impositiva y por ende la obligación de este organismo de rendir un informe anual ante el Congreso para hacerle saber sobre el ejercicio de tales funciones, esto dice la ponencia del ministro Aguirre, evidencia su grado de independencia y autonomía con relación al Ejecutivo Federal que es precisamente el encargado de la aplicación de las normas tributarias, por lo que no se viola el principio de división de poderes consagrado en el 49 constitucional, sino que por el contrario, afirma la ponencia, tiende a fortalecer este principio.

Que además aun cuando en la Constitución no se impone expresamente a esta Procuraduría el deber de comparecer e informar al Congreso, el ejercicio de sus funciones, lo cierto es que de los artículo 93, segundo y tercer párrafos de la Constitución, del artículo, perdón, se desprende que en realidad sí se prevé de manera implícita esa obligación porque conforme a tal precepto fundamental cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, puede convocar a los organismos públicos descentralizados para que rindan informe respecto de sus funciones, lo que se fundamenta en la facultad que la propia Constitución otorga a las Cámaras en el tercer párrafo del citado artículo 93 para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados. Por tanto, se concluye en el proyecto, que la obligación que impone el artículo impugnado a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente sí tiene fundamento constitucional.

Con respeto, no comparto esta parte del proyecto, en virtud de que precisamente la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, es un organismo descentralizado de la administración pública federal, por lo que su relación o su vinculo con el Ejecutivo Federal, es indirecta y mediata, esto es, no existe una relación de jerarquía ni de subordinación además de que la propia ley que se combate

expresamente le confiere autonomía de gestión, por lo que pienso que no se justifica que deba rendir un informe anual al Congreso, ya que su propia ubicación dentro de la administración pública federal Paraestatal le confiere tal independencia.

Por tanto aun cuando las funciones y atribuciones que le han sido conferidas de defensa y asesoría del contribuyente, requieren efectivamente que la realice con autonomía frente a la facultad hacendaria del Ejecutivo, ello no justifica que el organismo en cuestión deba rendir un informe anual sobre el ejercicio de sus funciones a un poder distinto del que pertenece como el Congreso de la Unión; luego, si lo que supuestamente pretendía el Legislador al imponerle esta obligación, es que la Procuraduría realice sus funciones, sin tener influencia del Ejecutivo, para ello, considero que existen otro tipo de mecanismos, más no la rendición de cuentas de un organismo que forma parte de la administración pública federal, esto es del Ejecutivo, a otro poder, como el Congreso de la Unión. Aunado a lo anterior, difiero de la consulta en cuanto a que del artículo 93, párrafo segundo y tercero, se infiera en forma implícita, la obligación, la obligación de la Procuraduría en cuestión, de rendir informes anuales sobre el ejercicio de sus funciones, ya que este precepto fundamental, lo que dispone, es que cualquiera de las Cámaras, podrá citar a los directores y a los administradores de los organismos descentralizados, para que informen cuando se discuta una ley, o un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, así como que las Cámaras, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros, en la de Diputados, o de la mitad, si es la de Senadores, tienen facultades para integrar Comisiones que investiguen el funcionamiento de dichos organismos descentralizados, disposiciones que a mi juicio, no se traducen, ni siquiera implícitamente, como lo sostiene el proyecto, en que tales organismos descentralizados tengan la obligación de rendir informes anuales sobre el ejercicio de sus funciones, pues es muy

distinto rendir un informe cuando se trata de una ley o un negocio concerniente a sus ramos, como un apoyo técnico, o bien el que puedan ser investigados por determinadas circunstancias o hechos que en un momento determinado pudieran presentarse, lo que nos habla de que se trata de situaciones extraordinarias, insisto, que es muy distinto, a que respecto de su función o funciones en determinado año deban de informar a otro poder, esta circunstancia, pienso que es violatoria de la división de poderes consagrada en el 49 constitucional.

Por lo que se refiere a los artículos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perdón, señor ministro Valls, ¿tendría inconveniente en dejar aquí su participación, para cuando lo pongamos a discusión.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: No, de ninguna manera, me reservo el uso de la palabra. Sí, señor, con todo gusto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Creo que es importante terminar esta ronda de intervenciones y decidir si vamos a resolver o no el cuestionamiento que ha propuesto Don Fernando Franco, y ha hecho propio ya el señor ministro ponente, quien inclusive manifiesta, que de ser el caso, pedirá el aplazamiento del asunto; entonces tiene la palabra el señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, para este exclusivo tema, señor presidente. En este sentido yo quiero decir que a mí me pareció muy pertinente la participación de la señora ministra Luna Ramos, en función de darle un sentido específico a la participación del señor ministro Franco, esto es, se refiere a un marco constitucional para efectos de poder resolver el caso concreto, esto es, retomar la litis de este asunto, para que no estuviéramos tratando el tema de la estructura constitucional de la administración

paraestatal, sino volver al tema de colaboración en la designación o la integración de los órganos de este tipo de administración; vamos, a partir de una interpretación del 90 constitucional, y los parámetros que también se habían señalado en los contenidos materiales por el señor ministro Cossío, esto es: y a partir de señalar lo que yo comparto totalmente que la interpretación constitucional no puede vaciar de contenido, todas las atribuciones del Poder Ejecutivo, esto es, a partir de esta premisa, debemos de establecer qué límites hay y entonces entrar al contenido de estas disposiciones y a partir de ahí, retomando el tema y tomarlo solamente como un marco referencial, no de cuestionamiento al sistema de administración y dejarlo inmerso en el Capítulo Tercero correspondiente del Poder Ejecutivo, como forma de administración pública centralizada o paraestatal, avocarnos a la constitucionalidad o a la validez o invalidez de los artículos que se vienen impugnando, 5, 9 y 12, que es lo que propone el proyecto.

Yo en este sentido, estaría con esta propuesta de la ministra Luna Ramos, que parece que congenian las otras situaciones y nos hace volver a la litis, creo de lo planteado, en esta Acción.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. No es muy clara la situación, quiero recordar a los señores ministros que tuvimos ya un planteamiento respecto de una Ley de Jalisco, en la que se creó como órgano autónomo, no ligado a ninguno de los poderes, el Instituto de Información y Transparencia, allí discutimos al seno de este Tribunal Pleno, si el Congreso estatal podía o no crear organismos autónomos sin vinculación alguna con los poderes y que no estuvieran previstos en la Constitución local.

Mi punto de vista en aquella ocasión fue el de que no se pueden crear más organismos autónomos que aquéllos que aparecen previstos por la Constitución Federal. En realidad, la doctrina

constitucional les llama “poderes neutros” porque se les dan atributos propios de la función de Estado, pero lo sacan de la esfera de atribuciones de los otros tres poderes, a alguien se le están menguando atribuciones con la creación de este tipo de organismos y, en consecuencia, solamente los que están autorizados por la Constitución pueden tener estas características.

Entonces, para mí sí es muy importante que tengamos un pronunciamiento sobre el particular y éste será el marco referencial. Si se puede, estará por ahí, haremos la comparación y si decimos que no se puede, también a partir de allí determinaremos si éste es un organismo con esas características.

Hay pedido la palabra los señores ministros Cossío Díaz y Don Genaro Góngora Pimentel, es la una en punto y si les parece bien los escuchamos antes de hacer el receso.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Señor presidente, muy breve.

Yo creo que el tema que se está planteando y como lo hemos ido conformando sí requiere un análisis bien detallado, hay expresiones como decíamos del artículo 90, la que destacó el ministro Azuela, operación, la expresión del primer párrafo, relación del segundo, cuál es la relación que también destacaba la ministra Sánchez Cordero entre la Ley de la Administración Pública y la Ley de Organismos Descentralizados, cómo juega uno pasa el otro, el problema del vaciamiento al que mencionaba el ministro Silva Meza, la característica del informe, es decir, yo creo que son muchos temas para poder llegar a la condición muy razonable que planteaba la ministra Luna Ramos de ir abordando.

Yo muy respetuosamente, no suelo hacerlo, pero en este caso yo pediría de manera formal el aplazamiento del asunto para efectos

de que así se hiciera, el estudio del artículo 90, estos distintos problemas, el que usted señalaba ahora, señor presidente, y lo que dijimos, la aplicación o la extensión de lo que se dijo en la Acción de Inconstitucionalidad 16/2003, resuelta el ocho de junio, que se dijo, organismos públicos descentralizados aun cuando son autónomos están subordinados a la administración pública federal de manera indirecta.

Creo que son muchas cosas que había que poner en consonancia y después sí, como lo dice la ministra Luna Ramos, hacer la aplicación a los tres preceptos combatidos y poder llegar a una solución. Me parece un criterio sumamente importante en términos de cómo se van a relacionar la administración con el Ejecutivo y el papel del Congreso.

Entonces, insisto de manera formal, quisiera pedir el aplazamiento del asunto para tener más elementos de discusión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Antes de poner a la consideración del Pleno este aplazamiento creo que debemos escuchar al señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias, señor presidente.

Yo creo que la Ley de Entidades Paraestatales no es una Ley marco, no podemos interpretar el contenido de la paraestatalidad a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En múltiples legislaciones se indica que no aplica la Ley de Entidades Paraestatales. En la misma Ley Federal de Entidades Paraestatales se dejan fuera universidades, demás instituciones de educación superior que se regirán por sus leyes específicas, centros de investigación, etcétera, etcétera. La misma PROFEDECO, NOTIMEX, no se rigen por esa ley.

Además, -esto entre paréntesis- el “limbo” ya se acabó, ya no hay limbo para que queden estas entidades en un limbo, no existe.

La respuesta a los cuestionamientos que se han hecho: ¿puede el Legislador crear libremente órganos; existe una reserva de administración a favor del Poder Ejecutivo? No, a los dos cuestionamientos, no.

Ayer dije: la actividad del Legislador está limitada por la Constitución Federal, conforme a los artículos 89, fracciones I y II, al presidente le corresponde en exclusiva, la dirección de aquello que es puramente ejecutivo y en donde no es factible romper la relación de jerarquía.

Sin embargo, siendo el concepto de administración pública, tan amplio, quedan amplias parcelas donde el Legislador tiene libertad de configuración para romper el principio de jerarquía, siempre y cuando lo haga sin vaciar la participación del Ejecutivo y con base en un valor o principio constitucional.

El artículo 90, se refiere a la administración centralizada y paraestatal; no obstante, cuando la Constitución se reformó en mil novecientos ochenta y uno, los órganos paraestatales cumplían funciones esenciales de empresa pública o de prestación de servicios públicos; estos órganos han evolucionado y al día de hoy realizan función pública, y por sus condiciones particulares y el objeto de su actividad, es necesario garantizar su imparcialidad o su operación técnica.

La actuación del Ejecutivo y del Legislativo, tiene un peso que no debemos desconocer al dotar de contenido a la Constitución; muchos de estos organismos han sido creados a iniciativa del Poder Ejecutivo, y gozan de amplia legitimidad social; me parece que no podemos interpretar con visión de mil novecientos ochenta y uno, el artículo 90, constitucional y declarar inconstitucionales organismos que podemos considerar parte de la costumbre constitucional, respecto de su existencia, ha existido un consenso del Ejecutivo y del Legislativo y de la sociedad.

La forma en que debemos de interpretar el 90, último párrafo, es como una prohibición para que se vacíe la intervención del Poder Ejecutivo en su operación; sin embargo, esto debe de interpretarse a partir de las funciones de los órganos y de su finalidad constitucional.

Como lo he reiterado, a mayor necesidad de independencia operativa se justifica una menor intervención del Ejecutivo, sin que ésta pueda ser reducida a una simulación.

En este caso que estamos viendo, como se ha dicho, interviene claramente en la propuesta de las ternas para procurador, y en el control interno de la Procuraduría, cuestión que no tomó en cuenta el señor ministro Franco González Salas.

Gracias presidente.

Me uno a la petición de aplazamiento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Don Mariano Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo pienso que las solicitudes de aplazamiento están sobre dos bases:

Una, que se considera por el Pleno que hay que estudiar otro tema; otra, que lo podemos hacer.

Y yo me reservaría hacer uso de la palabra para después del receso, para demostrar que esto no lo podemos hacer de acuerdo con el artículo 105 constitucional y la Ley Reglamentaria del 105; pero trataré de demostrarlo.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Que no podemos aplazarlo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Don Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor presidente, señores ministros, yo no tengo ningún inconveniente en que se aplace el asunto.

Quiero decir que no soy doctor y tampoco soy entrenador de fútbol, y por supuesto, no mandé una “pelota distractora”.

Si alguno consideró que esto fue una cuestión precipitada, de ninguna manera tenía la intención de sorprender al Pleno; esto

atañe a mis capacidades y a que me acabo de integrar a la Corte y el volumen de asuntos no me ha permitido el poder hacer el estudio con puntualidad con todo tiempo.

Al estudiar este asunto surgió esta cuestión que deriva, como lo veremos después si es el caso, de los planteamientos de los conceptos de invalidez que en el propio proyecto del ministro Aguirre están plasmados.

Segundo, yo planteé mi posición respecto a los tres artículos, el señor presidente fue el que señaló que esto se podría interpretar como que la Ley era inconstitucional, consecuentemente, lo que determine este Pleno yo por supuesto lo respetaré totalmente.

Yo tendría una serie de respuestas, o por lo menos apuntamientos, opinión sobre una serie de cuestiones que aquí se han planeado, pero yo no quisiera quitarle tiempo al Pleno en virtud de que ya la Presidencia nos ha planteado que dado que se ha solicitado la posibilidad del aplazamiento, dado que el ministro Azuela ha planteado la posibilidad de que se definan otras cuestiones, pues yo si no tienen inconveniente, si esto se va a seguir discutiendo en los términos en que lo hemos venido haciendo, que me permitan en su momento dar respuesta a una serie de afirmaciones. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela, ¿la intervención que anunció para después del receso tiene que ver con el aplazamiento?

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Sí porque yo considero que esto no lo debemos estudiar porque he releído las reglas de acción de inconstitucionalidad y me parece que hacer ese análisis que deriva de los argumentos podría canalizarse, como decía la ministra Luna Ramos, quizá el mismo ministro Franco, eso lo

circunscriba a estos preceptos, pero el planteamiento general que lleva a la conclusión de que es inconstitucional esta Institución, entre paréntesis a mí me ha ido convenciendo, pues simple y sencillamente vulnera todas las reglas constitucionales que se han señalado para los organismos paraestatales.

Entonces yo digo, por el momento tengo ese convencimiento, y obviamente si estiman que esto se tiene que estudiar, yo me sumaría al aplazamiento, pero pienso que no se debe estudiar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien señor ministro. Dado que la intervención del señor ministro Azuela será en contra de que se estudie este tema y que no se aplace el asunto por tanto, decreto el receso y regresando lo escucharemos.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:15 HRS.)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:40 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Tiene la palabra el señor ministro Azuela Güitrón.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Les había manifestado que para mí realmente introducir un planteamiento que, sea como sea lleva a determinar o bien que es constitucional la ley de esta Institución o que es inconstitucional, no podemos decir, no respeta el artículo 9º de la Constitución y luego decir, pero eso no tiene que ver porque estos dos artículos también, no, yo creo que si estudiamos el tema y ahí habrá la petición que se hace en el sentido de que debe diferirse pues tendremos que pronunciarnos al respecto, pero yo creo que si lee uno el 105 constitucional y la Ley Reglamentaria esto no se puede hacer, por qué, porque las controversias constitucionales tienen que ser en relación con

normas o actos, no pueden ser en abstracto y esto además lo manejamos cotidianamente cuando sobreseemos respecto de aquello sobre lo que no se haga planteamiento de inconstitucionalidad; en fin, vamos depurando en las controversias y en las acciones de inconstitucionalidad, aun dice el 105: “Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas”, siempre debe ser sobre resoluciones o actos y las acciones de inconstitucionalidad deben ser sobre normas de carácter general de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción en una norma de carácter general o esta Constitución, el problema es, ¿qué, podemos nosotros inventar actos impugnados?, podemos añadir preceptos que no fueron impugnados y entonces esto nos lleva al 105, como recordarán el 105 está subdividido en el Título Segundo de las controversias constitucionales y en el Título siguiente que habla de las acciones de inconstitucionalidad, como en las acciones de inconstitucionalidad se aplica lo que se establece en el Título Segundo, en todo aquello que no pugne con el Título Tercero, por eso quiero leer lo que dice el artículo 71 que es de acciones de inconstitucionalidad: “Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial”; es decir, que yo puedo invocar otros preceptos constitucionales diferentes a los que fueron invocados, pero en relación con lo que se impugnó, no hay ningún elemento que pueda advertirse que faculte a que la Corte introduzca actos que no fueron impugnados, como en la regla general dice: “En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente las disposiciones contenidas en el Título Segundo” y esto nos lleva al artículo 39 que es de las controversias constitucionales, Título Segundo: “Al dictar sentencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteado. En el

caso, no hay ningún planteamiento de los que derivan de la muy interesante intervención del señor ministro Franco González Salas, tendríamos que iniciar el proyecto diciendo: a nosotros nos aparece que se dan situación relacionadas con la inconstitucionalidad de la Ley de la Institución, y entonces dónde estaría el sustento de hacer esto, cuando continúa habiendo los preceptos dice: cuando quede de contener una sentencia, las consideraciones que sustente en su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados, los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión en su caso, los órganos obligados a cumplirla. Las normas generales o actos respecto de los cuales opere, aquí llevaría esto a decir que podemos hacer algo que ni la Constitución ni la Ley Reglamentaria, están autorizando; por ello pienso que este tema podría circunscribirse de algún modo al problema de estos preceptos que están impugnados, pero no podría estudiarse en relación a toda la Ley, cuando en realidad lo que se ha dicho viola toda la Ley, porque lo que se ha dicho es: esto no está contemplado en la Constitución Federal para organismos paraestatales. Pues esta es mi reflexión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Señor presidente, yo creo tiene toda la razón el ministro Azuela, en cuanto a circunscribir este aspecto, yo creo que lo que tendríamos que discutir es cuál es el objeto del aplazamiento, a mí me parece que tiene toda la razón el señor ministro Azuela, en cuanto a que estamos refiriendo solo respecto a tres artículos. Ahora, porqué razón, que son el 5º, fracción VII, el 9º, párrafos I y II y 12, fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría, porqué razón, porque sólo estos tres están impugnados y como los dice muy bien el ministro Azuela, no hay suplencia a efecto de generar nuevos actos, eso sí es un asunto, yo creo que muy bien planteado por él e indiscutible. Yo donde veo la razón o la justificación del aplazamiento, es en consideraciones

como por ejemplo, y cito ejemplos nada más, de la página 7, donde están transcritos los conceptos de invalidez del procurador, donde dice: no significa que su actuación esté libre o exenta del control del Ejecutivo, ya que la administración pública es una sola, y se encuentra en su totalidad en la esfera y bajo la dirección del Poder Ejecutivo, u otro concepto que está en la página por ejemplo 24, lo anterior es así en virtud de que al prever la Ley que se tilda de inconstitucionalidad, la posibilidad de que el Senado de la República designe al procurador de la Defensa del Contribuyente dentro de la terna que le somete el presidente de la República, el Poder Legislativo se arroga la facultad de designación sin contar con el sustento constitucional para ello. Y así, ello también es cierto respecto de los consejeros, ya que el Senado tendría la facultad exclusiva de designarlos, excluyendo al presidente de la República. Yo pienso que la razón del aplazamiento es conectando dos partes, cuando se analizó el aspecto del artículo 90, planteado primero por el ministro Franco, luego desarrollado por otros de los señores ministros, en una parte importante en su intervención el ministro Silva Meza, lo que me parece que hay que definir son dos conceptos que sí tienen sentido material, el concepto de operación que está en la parte final del primer párrafo, y el concepto relación que está en el segundo párrafo, qué quieren decir esos dos conceptos, porque si no los definimos, se da una situación donde pareciera que el Legislador puede hacer cualquier cosa en ese sentido. Segundo. Si no vamos a decir y retomo el problema que usted planteaba señor presidente, ¿puede el Congreso generar órganos no constitucionales, no en los Poderes, no, etc., con total autonomía del resto de los Poderes, o los tiene que adscribir? ¿Cuál es la relación entre la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Entidades Paraestatales? El ministro Góngora dijo en su intervención: yo no creo que haya relación, y eso es una posibilidad. La ministra Sánchez Cordero planteó la relación regla especial de su regla general, es otra posibilidad, pero me parece que para

discutir temas tan importantes sí tendríamos que tener algunas hojas de sustitución con el análisis del artículo 90, y esta relación es entre las leyes y a partir de ahí y con toda la razón lo dice el ministro Azuela, analizar los tres artículos impugnados y no efectivamente hacer una consideración genérica sobre la Ley, para la cual sí no estamos en posibilidad jurídica de hacer. Ésa sería mi propuesta de aplazamiento del asunto, con ese objetivo específico.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Parto de la hipótesis en que se ubicó el señor ministro Fernando Franco.

Para mí, estos tres preceptos impugnados son inconstitucionales, porque ubican a este nuevo órgano descentralizado fuera de la esfera del Poder Ejecutivo; si alcanzáramos esa conclusión hago notar que el artículo 73, que rige las acciones de inconstitucionalidad, dice: “Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41”, y el 41, fracción IV, dice: “Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada”, entonces esto es algo que debemos también tomar en cuenta, ya tenemos desarrollada una doctrina judicial sobre esta dependencia por jerarquía, etcétera, entonces creo que debemos determinar si se aplaza el asunto. Todas estas ideas servirán para el desarrollo de un nuevo proyecto, en esos términos.

Hago notar que de aprobarse este aplazamiento, automáticamente quedaría también aplazada la Controversia Constitucional 139 y el jueves veríamos la Acción de Inconstitucionalidad 33, entonces consulto a los señores ministros. ¿Requieren votación nominal? Votación nominal señor secretario.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.- Perdón señor presidente.

No estaríamos incurriendo en una incongruencia si ayer resolvimos un asunto precisamente respecto de un descentralizado, no sectorizado, igual que éste y hoy vamos a aplazarlo. ¿No sería una incongruencia? Es una duda y como tal la planteo.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.- Señor presidente.

En relación a este punto yo me permito recordar que mi intervención inició precisamente distinguiendo el caso de ayer, del que hoy nos ocupa, y yo señalé, que en el caso de ayer, la Ley establece que el presidente es quien nombra; el Senado solo objeta y, en segundo lugar, el órgano de gobierno de ese organismo descentralizado está integrado por representantes del Poder Ejecutivo. Consecuentemente, hay una diferencia marcada y por eso yo planteo este punto.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Sí señor ministro.

SEÑOR MARIANO AZUELA GÜITRÓN.- Yo creo que la votación se puede ahorrar. El ministro ponente ya solicitó que se aplazara; luego entonces basta con que el ministro ponente quiera que se aplace y los demás respetamos su decisión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bueno, esto surgió por los comentarios de conveniencia o no del aplazamiento y la finalidad. Tiene la palabra el señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- Gracias señor presidente.

Reitero mi petición, además usted dijo con toda propiedad, una serie de argumentaciones que yo solamente hubiera barruntado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bien, entonces a solicitud del señor ministro ponente de la Acción de Inconstitucionalidad 38 y aun cuando la ministra ponente, de la Controversia Constitucional 139, no lo ha pedido expresamente.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Van juntos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Por conexidad de estos dos asuntos se decreta su aplazamiento y en la próxima sesión veremos la Acción de Inconstitucionalidad 33/2006, ponencia de la ministra Sánchez Cordero. Con esto, doy por concluida la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:50 HORAS)