

## ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 25 DE FEBRERO DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
<b>38/2006</b>	<p data-bbox="402 774 1198 819"><b>LISTA OFICIAL ORDINARIA DOS DE 2008.</b></p> <p data-bbox="350 908 1252 1325"><b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD</b> 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.</p> <p data-bbox="350 1365 1252 1459"><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO)</b></p>	<p data-bbox="1317 908 1442 954"><b>3 A 62</b></p> <p data-bbox="1279 1002 1479 1042"><b>EN LISTA.</b></p>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL LUNES 25 DE FEBRERO DE DOS MIL OCHO.**

**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.**

**JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.**

**MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

**SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.**

**OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 10:45 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA:** Se abre la sesión.

Señor secretario sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ:** Sí señor, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 18 ordinaria celebrada el martes 19 de febrero en curso.

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

No habiendo comentarios les consulto su aprobación en votación económica.

**(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDÓ APROBADA EL ACTA SEÑOR SECRETARIO.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

Sí señor, muchas gracias.

**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 4 DE SEPTIEMBRE DE 2006 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 4 DE SEPTIEMBRE DE 2006 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.  
NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene La palabra el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias ministro presidente, este artículo recordarán los señores ministros que fue objeto de discusión y de aplazamiento, el aplazamiento según

recuerdo substancialmente se dio porque se encajó en las discusiones el tema del artículo 90 constitucional, había la impresión de que era un tema muy importante, como en efecto lo es, pero también era salirse de la litis, crear un marco regulatorio teórico de los organismos descentralizados, de la creación de organismos descentralizados.

Posteriormente a la suspensión para mejor análisis de este asunto se dio la discusión de otro en donde primó la idea de que por razón de las disposiciones del artículo 76 constitucionales, las Cámaras del Congreso de la Unión y el Congreso mismo, no podían darse más facultades que particularizara aquellas que expresamente le señalara la Constitución, esto obviamente tenía que ver con el equilibrio de poderes, podía resultar desequilibrante el hecho de que se otorgaran por el Legislativo leyes a favor de sí mismo que tuvieran atribuciones que en principio no les concedía la Constitución.

No obstante lo anterior hubo voces muy respetables, por cierto, como las de el señor ministro Góngora, la señora ministra Sánchez Cordero, que decían, aproximadamente lo siguiente: “Es de mayor conveniencia para el juego democrático la colaboración de poderes, que el poder frene al poder y por tanto que este tipo de atribuciones aún no constantes en norma constitucional alguna se den para efecto de que el Ejecutivo no pueda imperar su voluntad, imponiéndola en organismos que por ley resultan ser autónomos e independientes en cuanto a la gestión de sus recursos, aplicación de sus técnicas y desde luego elemento humano consiguiente”.

Así las cosas se quedó el asunto, se hicieron los agregados que les estoy mencionando que se repartieron a ustedes en hojas adicionales y pienso que el asunto continúa a discusión, salvo lo que diga el señor presidente que es el que determina estas cuestiones.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor ministro, tiene razón el ponente cuando dice que el asunto continúa a discusión, recuerdo a los señores ministros que en la sesión de 8 de mayo se tomó ya voto en cuanto a causales de improcedencia, y lo único que ahora discutiremos es el fondo del asunto.

Para el tema de fondo, tiene la palabra el señor ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** No tengo observaciones respecto del artículo 5, fracción VII de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, o sea, la obligación impuesta a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente de presentar un informe anual al Congreso de la Unión, pero respecto de los artículos 9 y 12 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en donde se establece determinar si es constitucional el nombramiento del procurador y de los consejeros de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. ¿Qué es lo que hace el proyecto? El proyecto propone la declaración de invalidez de los artículos 9 y 12 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente; al respecto considera que la Constitución no prevé un esquema rígido de división de poderes, sino que permite la colaboración, pero estima el proyecto que las excepciones previstas por la Ley para establecer la concurrencia de poderes, deben consignarse expresamente en la norma fundamental, o bien, la función respectiva debe ser estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades propias del órgano al que se auxilie.

En este orden de ideas, concluye que la participación de la Cámara de Senadores en el nombramiento del titular y la designación que ésta hace de los consejeros independientes de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, es inconstitucional, pues aun cuando es

plausible el objeto de la Procuraduría, el esquema de colaboración, dice el proyecto, no está contemplado a nivel constitucional, ni se torna indispensable para el ejercicio de la facultad de nombramiento, previsto en la Constitución en favor del presidente de la República.

En primera instancia, me parece que el desarrollo y estudio de la Acción de Inconstitucionalidad 38/2006, cuyo proyecto fue repartido el tres de enero del presente año, debió partir del criterio aprobado por este Alto Tribunal, en relación con la Acción de Inconstitucionalidad 32/2006, en la que se señaló que la disposición contenida en el artículo 16 de la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, para que el Senado, o en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, objeten la designación del director general de la Agencia que realiza el presidente de la República, no viola el artículo 89, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque se trata de un organismo descentralizado, que si bien forma parte de la administración pública federal, no se ubica dentro de la administración pública centralizada, y por tanto, no existe entre este organismo y el titular del Poder Ejecutivo, una relación de subordinación jerárquica, y porque la función que tiene encomendada tal organismo, se vincula de manera razonable con un derecho constitucionalmente relevante.

En el caso que nos ocupa, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, tiene la naturaleza de un organismo descentralizado no sectorizado; por lo que muchas de las consideraciones del proyecto entran en contradicción con dicho precedente.

Por otra parte, aun cuando coincido con parte del sentido de la Controversia Constitucional 139/2006, que aborda la misma temática que el asunto que ahora se somete a nuestra consideración, presentada bajo la ponencia de la señora ministra,

Doña Margarita Beatriz Luna Ramos, fundo mi voto en razonamientos distintos que he expuesto en otras ocasiones, siendo la última la de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006.

Como me he referido, se han creado en nuestro sistema jurídico ciertos órganos aislados del poder político, asimilables a lo que en otras latitudes se conoce como administraciones independientes; lo cual ha sido producto tanto de la democratización de nuestra sociedad; la desconcentración del poder; la desconfianza en la conducción política; la preferencia por decisiones técnicas e inclusive de la globalización.

Para lograr la neutralización política, estos órganos comparten todas o algunas de las siguientes medidas:

Primero.- Sistema de nombramiento mediante un mecanismo de colaboración de poderes.

Segundo.- Imposibilidad de remover libremente a sus integrantes durante el periodo de designación que la propia ley establece.

Tercero.- Plazos de designación divergentes con el plazo del mandato presidencial.

Cuarto.- Obligación de rendir informes ante el Congreso; y

Quinto.- Previsión de requisitos de idoneidad de sus integrantes.

La facultad del Congreso para crear este tipo de órganos, se encuentra en el artículo 90, constitucional, el cual lo autoriza a distribuir los negocios del orden administrativo de la federación en los ámbitos centralizado y paraestatal.

Así, al distribuir los negocios del orden administrativo, el Legislativo sólo puede crear órganos sin vínculo de jerarquía con el Ejecutivo, tratándose de funciones que no sean puramente ejecutivas; es decir, aquéllas en las que no existe la necesidad de una conducción política y que tengan como objetivo la consecución de un fin constitucional relevante, para lo cual debe acudir a la figura de la administración pública paraestatal.

En otras ocasiones he expuesto un parámetro de constitucionalidad para verificar si con la creación y sistemas de nombramiento de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, existe una violación al principio de división de poderes, considerando al Ejecutivo como órgano administrativo; por lo que abordaré dicho estudio en el caso que ahora nos ocupa.

En cuanto a la designación del procurador, prevista en el artículo 9, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, estimo que:

Primero.- Se trata de un organismo creado dentro de la administración pública paraestatal, con el carácter de organismo público descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica funcional y de gestión, según lo dispuesto por el artículo 2, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Segundo.- Tutela un principio constitucionalmente relevante, consistente en garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales de los contribuyentes en materia tributaria, regulados en el artículo 31, fracción IV, que expulsa la arbitrariedad del esquema de la tributación, respecto de los cuales, no sólo existe la obligación de respeto por parte del Estado y del Legislador, sino un deber de promoción de todos los poderes públicos.

Tercero. Para cumplir la finalidad de 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.

Tratándose de organismos como la Procuraduría Federal del Consumidor, podemos hacer un símil con la Defensoría Pública, que es una institución que desarrolla actividad ejecutiva, pero que se encuentra inserta en el Poder Judicial de la Federación, para garantizar la autonomía respecto del Poder Ejecutivo, a quien corresponde perseguir los delitos. La necesidad de su autonomía se hace patente, si se advierte que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, desempeña funciones tales como, representar al contribuyente ante la autoridad correspondiente, promoviendo en su nombre los recursos administrativos procedentes, y en su caso, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; conoce e investiga de las quejas de los contribuyentes afectados por los actos de las autoridades fiscales federales, por presuntas violaciones a sus derechos; recaba y analiza la información necesaria, sobre las quejas y reclamaciones interpuestas, con el propósito de verificar que la actuación de la autoridad fiscal, esté apegada a derecho, a fin de proponer en su caso, la recomendación o adopción de las medidas correctivas necesarias, así como denunciar ante las autoridades competentes, la posible comisión de delitos y de actos que puedan dar lugar a responsabilidad civil o administrativa de las autoridades fiscales federales. Así, el nombramiento del procurador por parte del Senado, a partir de una terna propuesta por el presidente de la República, es un medio razonable de ayudar a conseguir el fin constitucionalmente relevante, ya que una institución con un grado mayor de autonomía del Ejecutivo, generará confianza en la ciudadanía.

Cuatro. En el diseño de este órgano, no existe un rompimiento absoluto con los demás poderes públicos, en tanto se establece una colaboración para el nombramiento y la obligación de informar al Congreso, sobre el desempeño de sus actividades, asimismo, la Secretaría de la Función Pública, es quien designa al titular del órgano interno de control.

Cinco. Luego, en el acto jurídico complejo, que implica el nombramiento del procurador, existe una participación razonable de ambos poderes, y no se produce un desplazamiento o usurpación de las funciones del Ejecutivo, ya que éste es el único facultado para proponer la terna a partir de la cual el Senado realizará la designación. Además, la obligación de cumplir con requisitos de capacidad técnica, ayuda a despolitizar el nombramiento. Al respecto, no podemos caer en una reducción, indicando que el nombramiento sólo corre a cargo del Senado, pues el sistema de nombramiento establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, para el caso del procurador, se constituye como un acto complejo, que requiere de la conjunción de dos poderes distintos, por un lado, la del presidente de la República, quien propone una terna; y por otro lado, la del Senado, quien finalmente dentro de la terna sometida a su consideración por el Ejecutivo, designa al procurador de la Defensa del Contribuyente.

En virtud de que el Poder Ejecutivo, es el órgano encargado de recaudar los tributos, la actividad de la Procuraduría exige un mayor grado de independencia respecto de aquél, por lo que se justifica, en mi opinión, que la designación del procurador sea realizada por el Senado de la República.

Por las consideraciones anteriores, estimo que debe reconocerse la validez del artículo 9° de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, por cuanto hace al nombramiento del procurador.

Señor presidente, el siguiente, lo siguiente es relacionado con el artículo 12. ¿Desea usted que aquí me quede o sigo con el 12?

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Parece bien que nos quedemos en el 9°.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Bien señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Pero consulto al Pleno en torno al reconocimiento de validez del artículo 5°, ¿habrá alguna participación en contra?

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Yo también.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entonces, vamos a centrarnos por favor en el artículo 5° primero, cuya validez se reconoce.

Han pedido la palabra los señores ministros Gudiño y Valls hasta ahorita, don Fernando y la ministra Sánchez Cordero.

Para el tema del artículo 5°, señor ministro Gudiño Pelayo.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Sí, muchas gracias señor presidente.

Como bien lo dijo usted, este asunto se discutió el ocho de mayo del año pasado, leí la versión taquigráfica; se trata de una discusión muy intensa y muy profunda respecto del tema a que se refiere la acción de inconstitucionalidad; por tal motivo tomo la palabra únicamente con el propósito de fijar mi posición respecto al tema, porque yo estimo que ya todos los señores ministros tendrán formado su punto de vista, y espero no ir a causar las turbulencias

que en la sesión del ocho de mayo causaron los ministros Franco y Cossío, cuando se dijo que habían introducido temas que no venían en la litis. Yo no creo que esto haya sido cierto, más bien, presentaron enfoques novedosos y muy interesantes respecto al tema a que se refiere esta acción de inconstitucionalidad.

Respecto al artículo 5° que establece la obligación de la Procuraduría de Defensa del Consumidor, 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 de la Comisión, Camarales correspondiente, debo manifestar que no comparto el sentido de la ponencia.

No se comparte la consulta debido a que como lo ha sostenido este Tribunal Pleno, para hacer vigente el principio de división de poderes, así como la autonomía funcional de ellos para lograr el necesario equilibrio entre los distintos poderes, es indispensable que la obligación de rendir informes de uno a otro poder deba estar consignada en la Constitución Federal, ya sea de manera explícita o implícita, tal como sucede entre otros, en el artículo 69, en el que el presidente de la República debe asistir a la apertura de sesiones ordinarias del primer período de sesiones del Congreso y de presentar informe por escrito, en el que manifiesta el estado que guarde la administración pública del país.

Lo anterior conforme a lo establecido en la tesis de este Tribunal Pleno, de rubro: **“INFORMES ENTRE PODERES. SÓLO PROCEDEN CUANDO DE MANERA EXPLÍCITA O IMPLÍCITA ESTÉN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCIÓN”**. De considerarse lo contrario, se permitiría que a través de una norma de menor jerarquía, un poder se sobreponga a otro en detrimento de su esfera competencial y autonomía.

En ese sentido es dable señalar, que si una norma secundaria, como lo es la impugnada en este medio de control, consigna la obligación de que un poder rinda a otro un informe de cualquier naturaleza, entonces se está en presencia de una violación al principio de división de poderes consignado en el artículo 49 de la Constitución Federal.

En efecto debe subrayarse que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente al formar parte de la administración pública federal, en todo caso la obligación de informar al Poder Legislativo Federal sobre su desempeño corresponde al presidente de la República como titular de la administración pública, a través del informe que expresamente se consigna en el artículo 69 de la Constitución Federal, así, la obligación de informar al Congreso de la Unión del desempeño del aludido órgano descentralizado federal, corresponde en exclusiva al presidente de la República como titular de la administración pública, al presentar el informe a que se refiere el precepto fundamental que nos ocupa y no al titular de la indicada Procuraduría, debe precisarse que contrario a lo que sostiene la consulta no se puede considerar que la imposición que la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, establece en su artículo 5, fracción VII, para que el organismo descentralizado de mérito rinda su informe al Congreso de la Unión y comparezca ante él cuando se requiera, si posee fundamento constitucional y por tanto el contenido del numeral impugnado no vulnera en modo alguno el texto de la norma suprema, lo anterior debido a que el artículo 93, segundo y tercer párrafo de la Constitución Federal, señala: Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Las Cámaras a

pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de la investigación se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”.

De este precepto no se desprende que cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, pueda convocar a los organismos públicos descentralizados para que rindan informe respecto de sus funciones tomando esto como una atribución que ordinariamente se pudiera ejercer, sino que por el contrario debe atenderse a la naturaleza extraordinaria que se prevé en dicho precepto en el que la propia norma fundamental acota la citada atribución a que informen cuando se discuta una ley o un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o a la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados, cuestiones que permiten establecer que se trata de situaciones extraordinarias, las que desde luego no puede tomarse como la regla general, sino precisamente como una excepción; por tanto, no puede considerarse el contenido del artículo 93 de la Constitución Federal, como un sustento para considerar que la norma fundamental sí establece la posibilidad de que un organismo descentralizado como el que hoy nos ocupa rinda ordinariamente su informe a un poder distinto del que pertenece; en consecuencia, considero que sí debe declararse la inconstitucionalidad de la fracción VII del artículo 5° de la Ley Orgánica de la Procuraduría de Defensa del Contribuyente. Señores ministros adicionalmente a estos voy a exponer brevemente tres argumentos que afectan la constitucionalidad de los 3 artículos incluyendo por supuesto el artículo 5°, de la lectura del artículo 90 que ya se ha leído aquí, me voy a permitir leer la primer parte, otra vez: "La administración pública federal, será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso,

que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación"; o sea, la función del Congreso va a ser determinar la intervención del Ejecutivo, pero este artículo de ninguna manera autoriza al Congreso a arrogarse facultades respecto a la administración paraestatal.

Siguiendo el ejemplo, que en la sesión del 8 de mayo puso el ministro Aguirre, respecto al partido de fútbol; sería como si quien se encuentra encargado de reglamentar cómo se va a llevar a cabo un partido de fútbol, en un momento decidiera decir, desplazar al jugador y decir: "En lugar del jugador voy a jugar yo, y además, voy a ser el árbitro del juego". Creo que el artículo 90, de ninguna manera faculta al Congreso, a sustituirse al presidente en el nombramiento, ni en la supervisión de la administración pública paraestatal; simplemente a fijar, cuál va a ser la intervención del presidente, no a sustituirla él a través del nombramiento. Por lo tanto, tampoco tiene facultades para exigir en una ley ordinaria que se le rindan informes a él.

El segundo argumento, va un poco más allá. Y yo creo, que ni el artículo 5º, que estoy analizando, ni el 9º ni el 1 2º puede ser un argumento común y en general en toda la ley, encuadran dentro del marco constitucional que establece el artículo 90 constitucional.

El ministro Góngora, en una muy brillante intervención, –por lo menos así me pareció a mí– que presentó el día 8 de mayo, define con toda precisión, qué se debe entender por administración paraestatal, nos dice el ministro Góngora: –estoy leyendo la versión taquigráfica– "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 subrayó– siempre y cuando lo haga sin vaciar la participación del Ejecutivo, –y yo diría insustituirla– y con base en un valor o principio constitucional..., –sigue diciendo el ministro Góngora– el artículo 90, se refiere a la administración centralizada y paraestatal, no obstante, cuando la Constitución se reformó en 1981, los órganos paraestatales cumplían funciones esenciales de empresa pública o de prestación de servicios públicos, estos órganos han evolucionando, y al día de hoy realizan función pública y por sus condiciones particulares y el objeto de su actividad, es necesario garantizar su parcialidad o su operación técnica..., –continúa hablando el ministro Góngora– la actuación del Ejecutivo y del Legislativo tienen 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 1981, 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, del Legislativo y de la sociedad; y aquí hay partes muy importantes que me permito subrayar en qué estoy de acuerdo y en qué difiero del dictamen de la intervención del ministro Góngora.

En primer lugar, nos dice que: el Legislativo no puede vaciar de contenido la participación del Ejecutivo, que creo que: justamente lo que se hace en esta ley. También nos dice, y esto es muy interesante: “que el artículo 90, se refiere a 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 prestaciones de servicios públicos”.

Yo creo que no solamente realizaban funciones, que ésta es la finalidad de la dirección paraestatal; a través de la organización paraestatal se organizan empresas públicas o se organiza la prestación de servicios públicos, que: por su complejidad; por su importancia, se estima que deben tener una autonomía técnica; así surge la administración paraestatal. Esto me parece que es esencial para mi argumentación; este concepto que da de administración paraestatal.

Es cierto, como lo dice, que estos órganos han evolucionado y que ahora realizan una función pública. Sí, pero corresponde a este Tribunal constitucional determinar cuando esa función pública; esa evolución de los órganos es acorde o no es acorde con la Constitución.

Por último, nos habla de la legitimidad social que tiene este tipo de instituciones. Yo creo que toda institución que otorgue derechos, privilegios, defensa del contribuyente, pues tendrá una legitimidad precisamente en los contribuyentes. Esto creo que no es muy exacto, pues la legitimidad no la da el, qué podríamos llamar el aplausódromo, ¿no? de los contribuyentes. Por tal motivo, yo creo y ésa es mi posición, que el artículo 5º, el artículo 9, y el 12, y en general toda la Ley, no está dentro de lo que debe entenderse por administración paraestatal; si nosotros leemos la Ley, vemos que en realidad está estableciendo un medio de control de la legalidad del Ejecutivo; es un sistema de control del Ejecutivo.

Veamos, están las disposiciones generales: “La presente Ley tiene por objeto regular los derechos y garantías básicos del contribuyente sobre las relaciones con las autoridades fiscales. Son derechos generales del contribuyente”, y pone todos los derechos del contribuyente y todas las limitaciones y obligaciones del Ejecutivo. Luego, otro capítulo nos habla de información, difusión y asistencia, que también implica limitaciones a la actividad recaudadora o fiscal del Ejecutivo. Luego viene el Capítulo III.-

Derechos y Garantías de los Procedimientos de Comprobación. También “los contribuyentes tendrán derecho a ser informados...”, entonces a diferencia de lo que pasó con NOTIMEX, que sí se trata de un servicio público. Aquí no se trata de ningún servicio público; se trata de un medio de control que establece el Congreso por sí y ante sí de la actividad dentro del Poder Ejecutivo. Por tal motivo, considero que eso sale del marco constitucional que establece el artículo 90, y tampoco se encuentra en el artículo 73, la facultad, creo yo, para establecer un sistema de control de la legalidad de los actos del Ejecutivo. Yo creo que esto no es administración paraestatal, ni sectorizada, ni no sectorizada. Por lo tanto, el artículo 5º, que establece la obligación de informar, es propio de un sistema de control de un poder sobre otro, el cual no autoriza la Constitución.

Se informa, porque es una forma de supervisar, esa obligación la tiene el presidente de la República, en el artículo 69, él informa de toda la marcha de la administración pública, y la tiene excepcionalmente y en las situaciones previstas por el artículo 93, las Cámaras, pero en situaciones concretas cuando se trata por una ley, cuando se justifica una investigación y siempre dando los resultados de investigación el presidente de la República; por tal motivo, yo por estas razones que estimo comunes a los tres artículos, yo me pronuncio en contra de la constitucionalidad del artículo 5º. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente.

Me voy a referir exclusivamente al reconocimiento de validez del artículo 5º, fracción VII de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente que hace la consulta; y al respecto en

primer lugar manifiesto que no comparto esa afirmación, en virtud de que precisamente esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es un organismo descentralizado de la administración pública federal, por lo que su vínculo con el Ejecutivo es indirecto y mediato, es decir, no existe una relación ni directa ni de subordinación jerárquica, además de que la propia Ley que se combate, expresamente le confiere autonomía de gestión; por lo que, no se justifica, pienso, 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 las atribuciones que le han sido conferidas de defensa y de asesoría del contribuyente, requieren efectivamente que la realice con autonomía frente a la facultad hacendaría del Ejecutivo Federal, 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 es el Congreso de la Unión; luego entonces, si lo que supuestamente pretendía el Legislador al imponerle esta obligación, es que la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente realice sus funciones sin tener influencia del Ejecutivo, existen otro tipo de mecanismos para lograr ese objetivo, más no de rendición de cuentas de un organismo que forma parte de la administración pública federal, esto es del Poder Ejecutivo, a otro Poder, como es el Congreso de la Unión; aunado a esto, también difiero de la consulta, en cuanto a que del artículo 93 párrafos segundo y tercero de la Constitución, se infiera en forma implícita la obligación de esta Procuraduría de rendir informes anuales sobre el ejercicio de sus funciones, ya que este precepto fundamental, el 93 párrafo segundo y tercero, lo que dispone es que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los directores y 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, cuando sea la de Diputados o de la mitad si es la de Senadores,

tienen facultades para integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados; disposiciones que desde mi punto de vista, no se traducen ni siquiera de manera implícita 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 trate de una ley o un negocio concerniente a sus ramos o actividades, como apoyo técnico, o bien el que puedan ser investigados por determinadas circunstancias o hechos que en un momento dado pudieran presentarse, lo que nos habla de que se trata de casos extraordinarios, especiales, lo cual insisto, es muy distinto a que respecto de su función, cada año, deban informar en forma obligatoria a otro poder, pues tal circunstancia considero que sí es violatoria de la división de poderes, consagrada en el 49 constitucional; por lo que, con todo respeto, no comparto la consulta que se nos propone, y en mi opinión, sí resulta inconstitucional el artículo 5°, fracción VII impugnado, y debe declararse su invalidez. Para más adelante señor presidente, si usted me lo permite, haría algunas consideraciones sobre los otros dos artículos impugnados, el 9°, párrafos primero y segundo, y el 12°, fracción II de la misma Ley Orgánica. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Así se hará, señor ministro. Señor ministro Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor presidente. Señoras y señores ministros, yo estoy totalmente de acuerdo con lo que han señalado los ministros Gudiño Pelayo y Valls, y no voy a abundar en razonamientos que ya se han dado, simplemente quiero llamar la atención sobre un punto que me parece medular para dilucidar si el precepto resulta inconstitucional, porque recordemos que aquí lo que estamos haciendo es ver si esta obligación que se le impone a un organismo descentralizado, se

compadece con el texto constitucional o no; resalto nuevamente, es una obligación que se le está imponiendo. Yo quiero referirme brevemente, a que el artículo 93 ya leído aquí, su texto actual es la consecuencia de varias reformas, originalmente solo preveía el informe de los señores secretarios de Estado y de los jefes de departamento administrativo, y por sucesivas reformas se fue configurando un sistema de relación, con el objeto de reforzar la posibilidad de verificación del Congreso de la Unión sobre este tipo de organismos y empresas llamadas paraestatales, y mi posición además de compartir –insisto- los argumentos ya vertidos, se genera, porque si ustedes lo ven, es un precepto de excepción, el 93, en donde se establece claramente cuáles son las obligaciones que se imponen a la administración pública, respecto de esa relación frente al Congreso de la Unión y frente a las Cámaras; y la fracción que se introdujo en la Ley que hoy analizamos, señala claramente: informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de su función, es una obligación de un informe total y absoluto sobre el ejercicio de la función. Cuando en el artículo 93, se circunscribió esa posibilidad exclusivamente como bien lo hizo notar el ministro Valls, a cuando se esté discutiendo un asunto de su competencia, negocio de su competencia, o se está discutiendo una ley que los involucra. Luego, el hecho de que se imponga una obligación no considerada en el texto constitucional para rendir un informe anual sobre todo en lo que se refiere a sus funciones, me parece que excede el marco constitucional de excepción previsto en el artículo 93. Por eso, yo también me pronuncio por la invalidez de este precepto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias ministro presidente. Señora ministra, señores ministros, yo quisiera decirles que de manera respetuosa, quiero señalar que si bien coincido con

la propuesta del proyecto, de reconocer la validez de la fracción VII del artículo 5° de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa, del Contribuyente, en cuanto prevé la obligación de esa dependencia de rendir un informe anual de sus actividades al Congreso de la Unión, por resultar apegado al principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Federal, así lo contempla el proyecto. Estimo que las consideraciones que al efecto sustentan dicha declaratoria, pueden verse reforzadas si es que el ministro ponente las llegara a aceptar de algunas observaciones que tengo. Sin embargo, ya estoy viendo que no, en todo caso sería mi voto concurrente. Quisiera yo decir cuáles serían, verdad, para no dejar trunca la intervención, en el proyecto que se somete a nuestra consideración medularmente señala que la obligación de la Procuraduría de rendir un informe al Poder Legislativo, deriva en forma implícita del artículo 93, segundo y tercer párrafo de la Constitución, así lo concluye el proyecto. Señala en su parte medular: que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, así como los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, como lo han señalado los ministros que me antecedieron en el uso de la palabra; desde luego, el primer párrafo se refiere a que la actividad legislativa del Congreso de la Unión, creación de leyes, éste puede solicitar la comparecencia de administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio específico relacionado a sus respectivos ramos o actividades, en tanto que el segundo párrafo constituye una facultad de investigación del funcionamiento de dichos organismos descentralizados, desde nuestra perspectiva consideramos que si bien puede estimarse que las anteriores atribuciones son de índole extraordinario, para el

Congreso de la Unión y no referidas a una actividad permanente como es el informe que se pretende le rinda la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, lo cierto es que se establece la obligación, —como lo sostiene el proyecto— implícita de los titulares de los órganos descentralizados de informar al órgano legislativo sobre todo lo relacionado con sus respectivos ramos o actividades, e incluso con su funcionamiento; de ahí que es obligación de informar, deben de entenderse no solo limitada al estudio de una ley o un negocio específico o bien de una investigación determinada, sino también al desarrollo de las actividades para la cual fue creada, ya que con ello se garantiza que su actuar se ha apegado a los fines para el cual haya sido creado dicho organismo. Argumento el anterior, en el que se sugiere reforzar estas consideraciones si el ministro las acepta —creo que no, pero bueno— otro argumento, que se somete a su consideración con la finalidad de reforzar el proyecto en este apartado, es que no debe perderse de vista que la mencionada Procuraduría, constituye un organismo público descentralizado creado con el propósito de garantizar en nuestra opinión un derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal; esto es, fue concebido como un ente encargado de desplegar los mecanismos suficientes para la asesoría y la defensa del contribuyente, lo que representa la prestación de un servicio dirigido a reforzar la tutela de los derechos fundamentales de defensa de los gobernados, en este caso en el ámbito de la justicia fiscal y administrativa, por lo que debe guardar cierta independencia, frente a los poderes de la administración pública centralizada encargada de aplicar las normas en materia fiscal, en este orden y atendiendo a su naturaleza descentralizada, en mi concepto resulta válido que puedan establecerse en ley, mecanismos institucionales para verificar su adecuado funcionamiento, para lo cual como ya lo expresé, se requiere que exista esta razonabilidad que justifique la intervención de otro poder, la cual considero se actualiza precisamente por la función que le fue encomendada por el propio Legislador federal, de tutela de estos derechos del contribuyente,

así reitero, me parece acertada la propuesta del proyecto, de reconocer la validez del precepto cuyo estudio nos ocupa; sin embargo, me parece que podría reforzarse con esta argumentación gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente, desgraciadamente, no pude intervenir cuando hablaba la señora ministra para decirle mi convicción, mi convicción es que asiste toda la razón al señor ministro Gudiño Pelayo y al señor ministro Valls, en cuanto a las críticas que le han hecho al proyecto, por lo que atañe al artículo 5º fracción VII en lo particular, pero 5º en toda su extensión en lo general, siendo así las cosas, no voy a sostener mi proyecto en este punto, también creo que tiene toda la razón Don Fernando Franco; en este esquema, ¿qué es lo que quiero proponerles? Tengan al proyecto cómo proponiéndoles la inconstitucionalidad del artículo 5º; vistas así las cosas, pues no puedo aceptar las modificaciones de refuerzo de la constitucionalidad que me propone mi querida colega, gracias presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente, esto me hace variar mi posición, en un principio tenía yo argumentos de apoyo en favor de la declaratoria de validez, en esta tesitura me manifiesto en contra, pero yo quisiera hacer una precisión ofreciendo una disculpa a todos los señores ministros, y a usted señor ministro presidente, porque quiero ir al inicio de la sesión en la aprobación del acta, una omisión que no había advertido, que me llama la atención a través de una tarjeta el señor ministro Franco, en relación con una imprecisión que se encuentra en la propia acta,

donde se afirma que en la página décima, en relación con uno de los asuntos discutidos en la última sesión, que yo ofrecí dejar como voto de minoría las consideraciones del proyecto original, y no es así, simplemente hago la precisión y pido que se haga, de que ofrecí hacer un voto particular; esto es, no las consideraciones de la minoría, sino hacer un voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tome nota señor secretario, aunque fue aprobada el acta, póngalo en ésta como aclaración de ese compromiso del señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Le agradezco mucho presidente, y agradezco a los señores ministros su comprensión en este asunto.

Ahora, ya entrando en materia, pues mis argumentos son en contra de la invalidez, ¿por qué creo yo que este artículo 5º., debe ser considerado constitucionalmente válido? Por la propuesta original de su proyecto, salvo en el apoyo en el artículo 93 constitucional, en tanto que yo creo que los parámetros para medir la regularidad constitucional de este artículo 5º., fracción VII, están precisamente en el entorno general de la propuesta; esto es, en el 49, en el 73, fracción XXX, en el 89, fracción II y en el 90 de la Constitución General. Esto es, inclusive no se separa el artículo 5º., de estos parámetros constitucionales, recordemos que los accionantes hacen valer sus motivos particulares, en relación a la violación que ellos consideran al artículo 49 y al artículo 69. Yo creo, y estoy de acuerdo con las consideraciones vertidas, en relación a las observaciones que se hacen al 93 constitucional; son situaciones de otro orden, son situaciones de excepción, donde efectivamente se puede citar a los organismos descentralizados a que informen. Aquí en el artículo 5º., se establece ya una obligación, una obligación de rendir un informe anual al Congreso de la Unión. Yo diría como argumentos concretos, que la Procuraduría de Defensa del Contribuyente, es un organismo de la administración pública

federal paraestatal, como todos hemos reconocido, con lo cual, dicho organismo no guarda una relación directa e inmediata de jerarquía con el titular del Poder Ejecutivo, sino que, por el contrario, dada la finalidad para la que fue creada, esto es, salvaguardar los principios y derechos tributarios consagrados en la Constitución, su independencia y autonomía respecto de ingerencias del Ejecutivo, debe ser garantizada de la mejor manera, dado que la relación de jerarquía de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, no es directa con el presidente de la República, cuando el artículo 5º., fracción III de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, exige que dicho organismo rinda un informe anual de su actividad ante el Congreso de la Unión, esa obligación no constituye, desde nuestra perspectiva, una intromisión en el principio de separación de órganos, particularmente en cuanto a su funcionamiento. La labor que realiza la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, no es una facultad exclusiva del presidente de la República, es decir, a nivel constitucional no existe una atribución especializada para que el titular del Ejecutivo, salvaguarde los derechos de los contribuyentes; por ende, es constitucionalmente admisible que mediante una ley secundaria, el Congreso de la Unión establezca un sistema a través del cual, un organismo que desempeña una función que no es de la exclusiva competencia del Poder Ejecutivo, tenga que darle cuenta al Poder Legislativo, pues ello asegura, paradójicamente, una mayor independencia del órgano, así como un respaldo institucional a su funcionamiento, que no violan los artículos 49 y 69 de la Constitución Federal. Por eso, como decía, yo estoy ahora en contra del nuevo proyecto del señor ministro ponente. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguien más? Señora ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. De manera muy breve, nada más para manifestar ahora mi conformidad con la nueva propuesta del proyecto que realiza el

señor ministro ponente, en el sentido de declarar inconstitucional este artículo, bueno, yo no diría la fracción completa, quizás, valdría la pena acotarlo, porque dice: “Corresponderá a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente: Fracción 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 Camarales correspondientes. Yo creo que en todo caso la porción normativa que tendría que declararse inconstitucional, bueno si es que llegara a aceptarse la propuesta, sería informar anualmente el Congreso de la Unión sobre el ejercicio de su función.

¿Por qué razón? Porque el artículo 63 de la Constitución, de alguna manera está estableciendo quién es el que está obligado prácticamente a rendir un informe anual, y en este caso está referido de manera específica al presidente de la República, y dice así: “A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.”

Si nosotros vemos el artículo 90 de la Constitución, a qué se refiere el estado que guarda la administración pública del país, dice: “La administración pública del país –artículo 90– será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.” ¿Qué quiere decir esto? Bueno, que también las actividades que realizan las autoridades o de alguna manera los entes que forman la administración pública paraestatal están considerados dentro del Informe Anual que rinde el presidente de la República anualmente al Congreso de la Unión, y por otro lado, mencionar que el artículo 93, en su primer párrafo, está refiriéndose a que los secretarios del Despacho y los jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos; esto está

más relacionado precisamente con el Informe rendido por el presidente de la República por ser parte de la administración centralizada, pero ya el párrafo siguiente está referido a la otra parte de la administración, que dice: "Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los jefes de Departamento Administrativo, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades."

¿Qué quiere esto decir? Que de alguna manera está previendo la propia Constitución, no necesariamente la existencia del Informe, pero sí la posibilidad de que este tipo de organismos puedan comparecer en cualquier tiempo ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión. Por estas razones yo me manifiesto a favor de la nueva propuesta del señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguien más?

Estando suficientemente discutido el artículo 5º, consultaré intención de voto.

Sírvase señor secretario, es constitucional o es inconstitucional.

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

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Es inconstitucionalidad.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Igual.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Es constitucional.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Es inconstitucional, y brevemente fundo mi voto. Si la Constitución ya señala con toda nitidez cómo se deben rendir los Informes, no tiene porque establecerse en una ley algo que no establece la Constitución, como se ha explicado por los ministros.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Es inconstitucional.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Es constitucional.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Constitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA:** Voto por la inconstitucionalidad de este precepto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, una mayoría de ocho ministros ha manifestado su intención de voto en el sentido de que es inconstitucional el artículo 5º, fracción VII de la Ley impugnada.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Para los señores ministros que tienen intención de votar por la inconstitucionalidad de este artículo está la propuesta ahora de la ministra Luna Ramos, de que esta declaración se delimite exclusivamente a la obligación de rendir un informe anual ante el Congreso.

Señor ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor presidente, señoras y señores ministros, yo me voy a pronunciar por la inconstitucionalidad total del precepto por lo siguiente: Si ustedes se fijan, no es un precepto inconexo que establezca dos supuestos diferentes, dice: “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 Camarales correspondientes.”

Como bien puntualizaba el ministro Azuela, la facultad de las Cámaras está prevista constitucionalmente, entonces esa seguirá vigente, pero aquí me preocupación es dejar viva la segunda parte, ¿para qué efecto?, para que informen anualmente en cualquier momento, para que informen sobre el informe anual, en fin; por estas razones yo me pronuncio por la inconstitucionalidad total del precepto.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Perdón.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Sí, una precisión, inconstitucionalidad total de la fracción VII.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** De la fracción, sí, por supuesto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** De la fracción VII.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Sí, gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Me permite un comentario, señora ministra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Sí señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Hay disposición expresa en la Constitución relativa a que las Cámaras pueden convocar en cualquier momento a los organismos descentralizados para que informen en los concretos y excepcionales puntos que señala la ley; estos concretos y excepciones puntos son muy distintos a él en cualquier momento, aunque no se esté discutiendo una ley, aunque no se esté resolviendo un tema y las Cámaras en cualquier

momento pueden convocar. Creo que en nada se afecta la competencia constitucional que da ya el artículo 93 si se expulsa la fracción VII en su totalidad, y que si esta segunda parte de la citación en cualquier momento para esa finalidad de informar sobre sus funciones está también afectada de inconstitucionalidad, quise dejar esto asentado. Señora ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Sí, la frase para ese efecto realmente está vinculando la segunda parte de la fracción al propósito inicial que es el rendimiento del informe, yo no tendría ningún inconveniente si quieren que se declare la inconstitucionalidad de toda la fracción, pero también podría arreglarse de esta manera, decir, que quedara la fracción VII: “Comparecer siempre que sea convocado”, quitar –para ese efecto ante el Pleno de las Comisiones Camarales correspondientes-, y ya nos está estableciendo que sea para el informe, puede quedar de las dos formas, como ustedes quieran.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Yo no había intervenido porque desde el comienzo me pareció muy convincente el argumento que nos presentó el señor ministro Gudiño, sobre todo que él está, parte esencial de su argumento la estaba sosteniendo en lo que se resolvió en el Expediente Varios 698/2000, el veinticinco de septiembre de ese mismo año, con la tesis de rubro: **“INFORMES ENTRE PODERES. SÓLO PROCEDEN CUANDO DE MANERA EXPLÍCITA O IMPLÍCITA ESTÉN CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCIÓN”**.

Yo creo que esta idea de consignación constitucional no sólo tiene que ver con el hecho de que se vaya y se comparezca y se den datos, sino también con las condiciones materiales de la comparecencia; si lo que se está previendo en el artículo 5º, es:

siempre que sea convocada para ese efecto y lo que se está previendo en la Constitución es: para que informe cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, sí me parece que hay una diferencia sustancial entre –tiene que venir el titular o la persona se esté previendo ahí cada vez que a la Cámara o a sus Comisiones le parezca, o tiene que venir sólo cuando en términos constitucionales se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su respectivo ramo o actividad-, sí me parece que si el sustento general es esta tesis de Informes entre Poderes, no podríamos nosotros dejar viva una condición material distinta a la que la propia Constitución prevé, y por eso también me parece que lo que debemos anular es la fracción VII, y como usted lo decía muy bien, señor presidente, si la Cámara quisiera, cualquiera de las Cámaras quisiera que vinieran los titulares de estos organismos descentralizados tiene la facultad para informar la discusión de ley o el estudio de un negocio concerniente a sus actividades; creo que, dado el fundamento constitucional que estamos siguiendo y la reiteración de esta tesis, sí es necesario eliminar en su totalidad la fracción VII que estamos analizando.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Propongo que le tomemos la palabra a la señora ministra Luna Ramos de que tampoco tiene inconveniente por la expulsión total de la fracción, porque esto nos simplifica y ayuda a seguir adelante con la discusión.

Pasamos ahora al estudio del artículo 9º, respecto del cual ya se pronunció el señor ministro Góngora Pimentel y está abierto a la discusión. Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente. En este aspecto yo comparto la consulta de que sí resultan inconstitucionales los artículos impugnados, pero difiero de

los razonamientos que esencialmente sostienen esta parte del proyecto, en razón de las siguientes consideraciones.

Con relación a la problemática toral que este asunto nos presenta en congruencia con la interpretación del artículo 89, fracción II de la Constitución, que se realizó en las diversas Acciones de Inconstitucionalidad 26/2006, 32/2006 y 33/2006 por este Pleno, yo sostengo que dicho precepto fundamental sí permite que la forma de nombramiento y remoción de los demás empleados de la unión en determinados casos, participe otro Poder como la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y no únicamente en forma directa lo haga el Presidente de la República, sin que cada supuesto deba contemplarse expresamente en la Constitución Federal, puesto que el número 89, fracción II también posibilita que se prevea en las leyes esta circunstancia en la inteligencia de que tal participación no debe caer en un exceso por parte del otro Poder y ser arbitraria, sino atender primero a la naturaleza del órgano en cuestión y a sus funciones en relación con las facultades o atribuciones correspondientes al Ejecutivo Federal, que justifique tal mecanismo de colaboración entre Poderes así como al perfil que según la ley correspondiente deben reunir los funcionarios que lo integren.

Por tanto, considero que conforme al 89 se permite, se posibilita la participación de otro Poder en las designaciones de los demás empleados de la Unión, más no de manera ilimitada pues debe atenderse a la naturaleza y funciones del órgano no en cuestión así como su nexo jerárquico con el Ejecutivo Federal para determinar si se justifica que participe otro Poder en la designación de sus directores o administradores y de ahí determinar si la norma impugnada resulta o no inconstitucional.

Conforme esto en el caso presente se trata de un órgano como ya lo dijimos, descentralizado de la administración pública federal,

característica por cierto, coincidente con la agencia de noticias del Estado mexicano NOTIMEX de que se trató en la diversa acción 32/2006.

Este órgano que ahora nos ocupa, es el denominado Procuraduría de la Defensa del Contribuyente respecto del cual de acuerdo con el artículo 90 constitucional así como la ley que lo regula a diferencia de la administración pública centralizada no existe un nexo directo ni de subordinación jerárquica frente al Ejecutivo, su vinculación es más bien indirecta y mediata como auxiliar de dicho poder.

Así pues, en tal caso, considero que atendiendo a su naturaleza y a las funciones para las que se ha creado que como su nombre lo indica, es precisamente la defensa de los gobernados como sujetos obligados a cubrir contribuciones al Estado en oposición, en este caso, en oposición al propio Ejecutivo que es el Poder encargado de la actividad impositiva.

En este caso, pues, sí se encuentra justificación la participación de otro Poder en la designación de quienes deban dirigirlo; sin embargo, estimo que el procedimiento que al efecto ha establecido el Legislador ordinario en los preceptos que aquí se combaten, es el que en mi opinión transgrede los artículos 49 y 89 constitucionales. En efecto la intervención del Senado de la República o en su caso de la Comisión Permanente, resulta desde mi punto de vista excesiva al erigirse como órgano absoluto de decisión en el nombramiento tanto del Procurador de la Defensa del Contribuyente como de los consejeros independientes del organismo descentralizado en cuestión, pues en el primer caso, Procurador, aun cuando el Ejecutivo Federal participa en el procedimiento únicamente lo hace proponiendo una terna de la cual el Senado o la Comisión Permanente elegirán a quien deberá ocupar el cargo, pudiendo incluso ser rechazada por estos como es el caso de los ministros de la Suprema Corte también, y debiendo presentarse una

nueva con lo que claramente se observa que en quien recae la designación realmente, la designación del titular de la Procuraduría, es en el Órgano Legislativo Federal, lo que es aún más evidente, en el caso de los consejeros independientes, respecto de los cuales expresamente se establece que serán nombrados por la Cámara de Senadores, o en su defecto, por la Comisión Permanente.

Lo anterior se refuerza con los antecedentes legislativos de la norma general impugnada, de los que se desprende que efectivamente en todo momento la intención del legislador ordinario fue que dichas designaciones fueran hechas por el órgano legislativo, primero, proponiendo la participación tanto del Senado, como de la Cámara de Diputados, posteriormente, quedando sólo la propuesta para que dicha facultad correspondiera al Senado, o en su caso, a la Comisión Permanente, más no al Ejecutivo.

De lo anterior, se sigue que si bien la finalidad pretendida en un primer momento justificaba el establecimiento en ley de mecanismos que contrarrestaran la influencia del Poder Ejecutivo Federal, sobre la Procuraduría, lo que de algún modo debiera suponerse, dadas las funciones que tiene, y la contraposición de intereses, hasta cierto punto, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al pertenecer ambas, aunque dentro de distintas áreas, a la administración pública federal. El medio utilizado, la rebasó por completo al producir, desde mi punto de vista, un vaciamiento de la competencia constitucional prevista en el 89 de la norma fundamental, y generar con ello, una violación al principio de división de poderes.

Lo anterior, con apoyo en la tesis de jurisprudencia de rubro: **“DIVISIÓN DE PODERES.-** Para evitar la vulneración a este principio, existen prohibiciones implícitas referidas a la no intromisión, a la no dependencia y a la no subordinación entre los

poderes públicos de las entidades federativas”. (Hasta ahí el rubro de la jurisprudencia).

Ciertamente, si bien la intención del Legislador con el establecimiento de un límite a la facultad constitucional de nombramiento del presidente de la República, era garantizar la autonomía y la independencia del organismo, a efecto de que pudiera realmente cumplir con las funciones que le habían sido encargadas, debió tenerse en cuenta que el mecanismo de colaboración entre poderes, que al efecto se estableciera, tenía que partir del hecho de que la designación correspondería al Ejecutivo, aun cuando se sujetare a una serie de requisitos y modalidades, y que la participación del órgano colaborador en dicho acto legislativo, no podría suplantar la voluntad de aquél, sino sólo vigilar que su decisión no fuese arbitraria, y siempre recayera en la persona adecuada, teniendo a la mano los medios para, en caso de que así no fuere, poderla dejar sin efecto, como ocurre, por ejemplo, cuando se establece que el nombramiento deberá ser ratificado por el Senado, o bien que éste podrá objetarlo, tal como es el caso de la ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano, cuyo artículo 16 prevé que el nombramiento del director general de esta Agencia, lo realice el presidente de la República, pero dispone a su vez que dicho nombramiento puede ser objetado por la Cámara de Senadores, o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de cierto plazo.

Otro ejemplo es el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que conforme al artículo 34 de la Ley Federal que lo regula, se integra por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo, y la Cámara de Senadores, podrá objetar estos nombramientos, o en su caso, la Comisión Permanente.

Como vemos, en estos casos si bien se prevé la participación de otro Poder, del Senado de la República, o en su caso la Comisión Permanente, es indudable que no recae en ese otro Poder la designación de sus integrantes, haciendo así nugatoria la participación que en esta materia tiene el Ejecutivo Federal.

Por consiguiente, en el caso estimo que la intervención del Poder Legislativo Federal, en el nombramiento del titular y de los consejeros independientes de la Procuraduría es excesiva, puesto que recae prácticamente en éste, en el Legislativo Federal, la totalidad de las designaciones y reduce el papel del Ejecutivo al mínimo, siendo este último el titular de la administración pública federal en su doble aspecto, centralizada y paraestatal, lo que vulnera el principio de división de poderes al configurarse en el caso del procurador, una dependencia, y en el caso de los consejeros, una subordinación del Ejecutivo a la decisión del Senado de la República, o en su defecto de la Comisión Permanente.

Por lo tanto, aunque por razones distintas a las que se sostienen en la consulta, estimo que sí son inconstitucionales los artículos 9 y 12 impugnados, por lo que comparto el sentido de la consulta, por las razones apuntadas, en cuanto debe declararse su invalidez.

Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias.

Ya el señor ministro Aguirre Anguiano, cuando expuso la síntesis de su asunto, había manifestado que yo estaba en contra de su propuesta de la Ley Orgánica, en relación a estos artículos 9º, párrafos primero y segundo y el artículo 12, fracción II, de esta Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Y es en el sentido de ser congruente con los votos que he estado yo emitiendo, desde la Ley de Telecomunicaciones, de Radio y Televisión; y después, de la Ley Federal de Competencia Económica; y finalmente, en la de NOTIMEX.

En esta Ley, el mecanismo es distinto; sin embargo, yo convengo con la constitucionalidad de estos artículos que prevén medularmente el mecanismo de designación del titular de la referida Procuraduría y de su órgano de gobierno, el cual se considera por la propuesta, como inconstitucional por violar el principio de división de poderes, porque se trata de funcionarios que forman parte de un organismo de la administración centralizada y por ello, su designación únicamente puede corresponder al Ejecutivo, conforme al artículo 89, fracción II, de la Constitución.

De manera respetuosa me permito diferir de la propuesta del proyecto, que considero que sí resultan estos dos artículos, apegada al texto constitucional, en relación a la regulación que se instituye con la intervención del Senado, en el nombramiento de los miembros de la mencionada Procuraduría.

Yo pienso que en un Estado democrático moderno, resulta indispensable la existencia de estos esquemas que permiten una interrelación adecuada en el funcionamiento del poder público; asimismo, la creación de instancias que permitan a los particulares acceder a todos aquellos instrumentos tendentes a la defensa y procuración de sus derechos consagrados en el texto fundamental; considero que una de ellas es precisamente la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, que es un ente creado para defender y asesorar a los particulares frente a la administración centralizada, en la que se incluye –por supuesto-, a la Secretaría de Hacienda y el propio SAT.

Conforme a esto y partiendo de la base, la naturaleza jurídica de la referida Procuraduría como órgano descentralizado de administración pública federal, en contraposición con los órganos centralizados, considero que el mecanismo de colaboración; interinstitucional para el nombramiento de su titular y de los consejeros independientes integrantes de su órgano de gobierno, resulta en mi opinión, razonable; en primer lugar, porque se trata de un organismo descentralizado, que si bien forma parte de la administración pública federal, no se ubica dentro de la administración pública centralizada, por lo que, no existe entre este organismo y el titular del Poder Ejecutivo, una relación de subordinación jerárquica.

En segundo lugar, la función que tiene encomendada tal organismo, se vincula con un derecho constitucionalmente relevante, como es el derecho de defensa de los gobernados; en este caso, en el ámbito de la justicia fiscal y administrativa; y por tanto, para cumplir con la finalidad de tutelar tal derecho fundamental, es razonable la implementación de un esquema de neutralización de los actores políticos, a fin de asegurar que la actuación de la Procuraduría será imparcial.

En este orden, estimo que el mecanismo de designación de los titulares de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, es una vía adecuada para alcanzar la plena autonomía de la Procuraduría, pues existe una participación –en mi óptica personal-, razonable de ambos Poderes y no se produce un desplazamiento o una usurpación de funciones del Ejecutivo, porque en principio, la tutela de este derecho fundamental de defensa de los gobernados, no corresponde –en mi opinión-, en exclusiva al Poder Ejecutivo Federal; y asimismo, tal mecanismo –también en la opinión de la ponencia-, constituye un contrapeso entre órganos; por lo que se pretende evitar que el nombramiento del servidor público que ocupe el cargo de procurador de consejero, quede únicamente en la

designación del presidente de la República, con el propósito de evitar que dicho órgano se erija como parcial en la función que se le encomienda.

Yo por eso, señora ministra, señores ministros, estaría en contra de la ponencia que concluye en la inconstitucionalidad de estos artículos 9º, en su primero y segundo párrafo y del artículo 12, en su fracción II.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío Díaz, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias, señor presidente.

El siete de mayo del año pasado, en aquella sesión que se nos recordó turbulenta aquí, yo externé un voto particular en la Acción de Inconstitucionalidad 32/2006.

Como ustedes recordarán, lo que en esa sesión estábamos discutiendo, era la validez o la invalidez del artículo 16, de la Ley que crea la agencia de noticias del Estado mexicano.

La forma en que se abordó ese asunto y a los pocos días o al día siguiente el asunto de la Comisión Federal de Competencia Económica, a mi parecer, o desde mi punto de vista, se hizo siguiendo, la siguiente línea argumental, en consonancia en esto, en mucho con lo que planteaba el ministro Franco.

Primero: El Poder Legislativo, no puede participar de ninguna manera, en las designaciones, cualquier nombre que se le dé de los varios que utiliza la Comisión, ratificación, nombramiento, etcétera, de los órganos desconcentrados, puesto que éstos forman parte de la administración pública centralizada, y como consecuencia, están dentro del ámbito exclusivo de las atribuciones del presidente de la República, y este fue el caso concreto de COFECO.

En segundo lugar entonces nos quedaba, como gran tema de la administración pública paraestatal, que qué, o qué abordaje íbamos a hacer respecto de los órganos públicos descentralizados. En el caso de la agencia mexicana de noticias que tenía, o que tiene ese estatus, yo planteé un test para ver tres pasos, si se satisfacían o no se satisfacían en el caso concreto, en ese voto particular sostenía que en primer lugar, y digo una obviedad, se trataría de un órgano descentralizado, en segundo, que no se afectaran los criterios de operación y relación; y en tercer lugar, que dicho órgano –el descentralizada- realizara actividades sustantivas del Estado; a mi juicio, sólo cuando se satisfagan estas tres condiciones, la primera podría ser una precondition, pero las otras dos condiciones, podíamos entender que era legítima la intervención del Senado o de la Cámara, en la aprobación de estos órganos.

En el caso concreto, cuando yo analizo la Procuraduría de Defensa del Contribuyente, por supuesto que es un órgano descentralizado, por supuesto que se dan las relaciones de operación y relación, pero a mi parecer, no se satisface la condición de actividades sustantivas del Estado, la Constitución nos impone a los mexicanos la obligación de contribuir al gasto público, en la forma proporcional y equitativa que determinen las leyes, esa es una obligación constitucional, y me parece que en consecuencia, la determinación de un órgano que contribuya con los ciudadanos a la satisfacción de esas obligaciones fiscales, no puede tener el carácter de sustantiva, puede tener el carácter de sustantiva como lo señalábamos en el voto particular, lo que se puede referir a otras cuestiones, como energía u otro tipo de actividades que por su estatus en los artículos 27 y 28, pudiera generar esa condición, pero, en el caso concreto, habiendo analizado la Ley de la Procuraduría de Defensa del Contribuyente, teniendo funciones materiales de enorme importancia, no creo, que sus atribuciones, por ejemplo, la descrita en el artículo 5° de la propia Ley, satisfagan la condición de una

actividad sustantiva, desde el punto de vista constitucional. Por esa razón, y reiterando lo que fue mi votación el siete de mayo del año pasado, a mi parecer, es absolutamente indebida, la participación que tiene el Senado en la ratificación de estos casos. Siguiendo con la misma situación y en un análisis casuístico que tendríamos que hacer, allí, donde existe una actividad sustantiva por parte de un órgano descentralizado, sí podría haber esta participación del propio Senado en algún tramo, habría que ver cuándo y cómo de esas atribuciones, pero en el caso concreto, a mi juicio, no se da, por lo cual coincido con los resolutivos que declaran la invalidez del artículo 9º, párrafos primero y segundo, y la fracción II del 12, y no, necesariamente con todas las argumentaciones que se nos han planteado. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Los señores ministros se han estado refiriendo conjuntamente al 9º y 12, y los comentarios, ojalá los continuemos en este sentido.

Señor ministro Gudiño.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Sí, señor presidente muchas gracias. Acabo de repartir al inicio de la sesión, un dictamen en el que digo que comparto el sentido de la resolución respecto de estos dos artículos, pero no sus consideraciones, aquí quiero hacer alguna rectificación. Cuando me dieron cuenta por primera vez en la ponencia de este asunto que estamos ahora discutiendo, yo estuve de acuerdo, estuve conforme, en que los argumentos del proyecto debían completarse o incluirse los que se dieron en un asunto resuelto anteriormente, que es el relativo a la Agencia Noticiosa NOTIMEX.

Una posterior reflexión, un estudio más detenido del asunto, me lleva a la conclusión de separarme del criterio que estableció este Honorable Pleno en el caso de NOTIMEX, caso en el que tampoco participé en la votación. ¿Por qué me voy a separar? Por razones

muy similares a las que acaba de exponer el ministro José Ramón Cossío.

Yo creo que la administración pública es responsabilidad y atribución exclusiva del titular del Poder Ejecutivo, así lo dice el artículo 90 cuando dice que el Congreso únicamente delimitará la intervención del Poder Ejecutivo, pero no puede el Poder Legislativo incorporarse a la operación, nombramiento y funcionamiento de la administración pública, sea centralizada o descentralizada.

Yo creo que es muy loable la colaboración de los poderes, pero la colaboración de los poderes puede únicamente establecerla la Constitución, no la ley ordinaria. La Constitución es la que dice cuándo en un nombramiento o en algún acto de la administración deben intervenir dos o más poderes, pero no se puede en una ley ordinaria que el propio Congreso decida por sí y ante sí que va a colaborar con otros actos, imagen, podría ser con mucho más actuaciones del Ejecutivo, podría ser también con nombramientos y decisiones del Poder Judicial y bajo el título de que estoy colaborando, pues en realidad lo que está haciendo es una invasión de esferas.

La colaboración de los poderes, cuando no está expresamente contenida en la Constitución, expresa o implícitamente, se denomina en derecho constitucional “invasión de esferas”, y yo creo que ésta es una invasión de esferas.

Por tal motivo, yo me acerco más a la posición del proyecto, de que la Constitución establece un régimen presidencial y que toda la estructura constitucional va en funciones de ese régimen, presidencial, y que esta intervención del Congreso va en contra de la estructura de un régimen presidencial.

Entonces, en tal motivo, yo únicamente estando de acuerdo con el sentido me reservo la facultad de en su caso de aprobarse, a hacer un voto concurrente, y en caso de que no se apruebe, entonces haré un voto particular, pero mi posición en este aspecto es muy cercana a la que acaba de manifestar el doctor José Ramón Cossío. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Únicamente quisiera destacar que estamos en presencia de un problema de órbita de atribuciones constitucionales, y aquí debe estar uno pues al texto de la Constitución.

El artículo 76 señala: “Son facultades exclusivas del Senado”, y viene la enumeración de sus facultades; en la fracción II, habla de ratificación de nombramientos; en la fracción V, habla ahí de algunas designaciones, se refieren a desaparición de poderes constitucionales de un Estado, el nombramiento de un gobernador provisional; en la fracción VIII, establece la facultad constitucional de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, dentro de la terna que someta a su consideración el presidente de la República; en la IX, nombrar y remover al jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución; en la fracción XII, dice literalmente: “Las demás que la misma Constitución le atribuya”.

Esto lo conectaría yo a las intervenciones del ministro Cossío y del ministro Gudiño, probablemente esas consideraciones las han tenido en cuenta para no poner en la Constitución otra fracción en donde aparezca que designará al procurador del Contribuyente, y coincido en las razones que se han dado, como que aun suena un tanto exótico que se llevara esto al texto de la Constitución; tratándose de los ministros de la Corte es claro, se trata de quienes van a integrar la cabeza del Poder Judicial, pero a nivel de procurador del contribuyente se va a buscar una designación del

Senado de la República, entonces sin desconocer que pueden ser muy loables las argumentaciones que se han dado en torno a la bondad de que haya una colaboración de poderes en relación con estos temas, lo cierto es que cómo superamos un texto expreso, fracción XII: “las demás, que la misma Constitución le atribuya”, porque le estaríamos dando ya una atribución que no le atribuye la Constitución, por ello yo me aparto del argumento dado por el señor ministro Valls Hernández en el sentido de que esto puede seguirse de la fracción II del artículo 89, no, esto dice: “Nombrar y remover libremente los secretarios del despacho, remover los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes”. Obviamente si hay una ley respecto de equis funcionario que no señala quién lo va a designar, pues lo designa el presidente de la República con base en esta fracción, pero de aquí cómo podemos conectar que se violente la última fracción del artículo 76, cuando señala que no puede tener el Senado otras atribuciones sino las que la Constitución expresamente le señala y que esto tiene que ver naturalmente con este tipo de nombramientos, donde la Constitución ha querido que participe el Senado, que él sea el que decida y designe, pues obviamente ahí lo establecido, de ahí que yo coincida con el proyecto en este planteamiento.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente. No cabe duda que los planteamientos son mucho muy interesantes sobre todo estos últimos que han vertido el señor ministro Cossío y el ministro Gudiño Pelayo, ahora al cual se adhiere o también participa el señor ministro Azuela, desde luego el tema

constitucional que habremos de resolver es precisamente este, si tiene facultad el Congreso de la Unión para configurar mediante una ley un procedimiento de designación de funcionarios de la administración pública federal, ese es el tema constitucional de fondo, aquí desde luego se involucran éstas, las atribuciones del Senado y en esta participación pues sí es un argumento fuerte y de peso para estarlo considerando, puede o no puede, pero está ahí también la deferencia constitucional que establece la última parte de la fracción II del artículo 89, donde se establece una situación de posibilidad también para que el Congreso de la Unión, haga esa configuración y yo creo que eso debe ser atendiendo también a otros valores, a otros principios que deben estar presentes en el caso como la naturaleza y funciones de este organismo público descentralizado, para mí, creo que tiene un gran peso esta función en relación a que esa protección del Constituyente viene a dar una justificación a esa deferencia del Poder Constituyente para que en ciertos caso donde no se reúna una característica de especialidad o de especialización en los nombramientos del presidente de la República, inclusive, vinculados con aquellos a que se refiere el artículo 76 en sus diferentes fracciones, donde necesariamente tiene que ser el titular del Poder Ejecutivo, sí existe otra posibilidad, otra posibilidad donde participen poderes, esto es en un sistema de colaboración horizontal donde se hace una propuesta, donde se hace el envío de una terna y la designación se hace por parte de una de las Cámaras del Congreso de la Unión como es el caso, yo creo que aquí no puede perderse de vista en el caso concreto esta situación y ésta necesaria colaboración a partir de la última parte en la fracción II del 89 ¿por qué? Por la naturaleza de las atribuciones, no hay una dependencia, no hay una línea jerárquica en función de la naturaleza del órgano, desde luego que no, no la hay, hay unas funciones que son de salvaguarda, protección del contribuyente y todas estas tareas pueden estar en línea en el Poder Ejecutivo, eso es lo que a mí me da una explicación constitucional para efecto de no participar, ¡vamos sin reserva!, en relación a la declaratoria de

invalidez en función de esta interpretación que se me hace muy rígida en función de la atribución constitucional del Senado; yo creo que tiene que verse con un poco de apertura en función de la naturaleza y las funciones del órgano y de la, precisamente posibilidad constitucional que establece la fracción II del artículo 89; yo en principio, hasta ahora no estoy convencido de lo contrario, estoy en contra del proyecto, en cuanto determina la invalidez de este artículo 9, en los párrafos que venimos analizando.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Fernando Franco, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor presidente.

Yo también estoy de acuerdo con la conclusión de la invalidez de este precepto, pero me separé desde mi primera intervención 7, 6 y 8 de mayo del año pasado, de las consideraciones. Y me separé de ellas, porque establecí que en mi opinión, sí puede haber modalidades en cuanto al nombramiento del director y del órgano de gobierno de los organismos descentralizados, pero establecí que, a mi juicio, eso no podría dar lugar a que se sustituyera la participación del Ejecutivo en ello.

¿Qué es lo que sucede en esta Ley, en particular? Si ustedes lo ven, el presidente de la República no nombra; en mi voto concurrente que presenté, están las razones, no voy a abundar en ello, para no abusar del uso de la palabra. Pero en la presente Ley, el presidente de la República no designa, propone, pero no sólo eso, una vez propuesto y si el Senado llegará a aceptar una de las propuestas en terna, entonces después puede ratificar sin la intervención del presidente de la República.

Y el órgano de gobierno, que es el que tiene las facultades de dirección, junto con el director, es abrumadora y mayoritariamente

designado sin ninguna intervención del Poder Ejecutivo. Ahora bien, si esto lo vemos en la línea de la funcionalidad de los Poderes, resultaría que se estaría rompiendo el eje central de la administración pública paraestatal, en los términos en que está definida por el propio Legislador. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece como parte de la administración pública este tipo de organismos.

Y luego, la Ley Federal de Entidades Paraestatales lo subraya y establece, que es para auxiliar al titular del Poder Ejecutivo; entonces, me parece que expulsar de la dirección y de la administración de un organismo descentralizado al titular del Poder Ejecutivo, pues es simplemente privarlo de la posibilidad de ejercer sus responsabilidades debidamente.

Y en cuanto, a lo que manifestó el ministro Cossío, que yo veo con mucha simpatía; yo subrayé, que yo veía simplemente una diferencia de matiz, yo sí creo que los organismos descentralizados, como él lo señaló, puede haber modalidades en los nombramientos y colaboración de Poderes, no sustitución de uno sobre el otro, y menos de sustituir al que tiene por función natural, el de nombramiento.

Y creo que el Legislador, bien o mal definió esto que el ministro Cossío ha determinado como funciones sustantivas, en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, señaló cuál es el objeto que deben tener esos organismos descentralizados; entonces, está definiendo lo que para él que es el responsable conforme al artículo 90 constitucional, está definiendo, cuáles son las funciones que tienen estas características; después, podría darse el caso de que estuviera cuestionado, si en una situación individual y concreta, no se dan esos supuestos y no deben tener esas características; pero mientras las tengan y se le dé la característica de organismo descentralizado, se deben respetar estas reglas funcionales,

constitucionales básicas, para que quién es responsable pueda ejercer sus responsabilidades.

A mí me preocupa mucho esto. Es decir, si es un órgano de la administración pública y el responsable de la administración pública es el presidente de la República, debe contar con los instrumentos necesarios para cumplir con su responsabilidad.

Yo creo que en el caso concreto se excedió el Congreso de la Unión al determinar que el nombramiento lo realiza el Senado, a propuesta del Ejecutivo, y que el órgano de gobierno lo designa unilateralmente el Senado. Creo que esto es muy delicado, porque entonces el Ejecutivo queda sin ninguna posibilidad de ejercer sus funciones en relación a este organismo. Es absolutamente plausible lo que aquí se ha dicho respecto de las funciones tan importantes que se le otorgan a este órgano, pero insisto, fue el propio Legislador el que lo configuró como organismo descentralizado. Consecuentemente, no puede desnaturalizar el marco constitucional que rige a este tipo de organismos en función de lo delicado de las tareas que se le tiene encomendadas. Me parece que podríamos decir, que quien define esto es el propio Legislador, sí, pero como lo hemos sostenido en varias ocasiones, lo tiene que hacer bajo criterios de razonabilidad constitucional.

Yo también señalé la vez pasada que en nuestra realidad administrativa tenemos un abanico enorme de organismos descentralizados que presentan sistemas de designación diferenciados y en esto coincido plenamente con lo que señaló el ministro Cossío, que fue recogido por el ministro Gudiño, que hay que estar a la naturaleza del organismo, aquí sí para determinar si eso entra dentro de un marco de racionalidad, pero ello me parece que no puede llevar al extremo de sustituir al Ejecutivo en una de las potestades que es connatural al superior jerárquico; que es: eliminar cualquier posibilidad de intervención en el nombramiento y

administración de un organismo que depende de él. Por estas razones yo me sostendré en la opinión que di desde aquella ocasión, en el sentido de que estos preceptos resultan contrarios al texto constitucional.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.-** Yo quisiera destacar que el Constituyente permanente establece las atribuciones de los poderes constituidos, entonces hay un poder que señala cuáles son las atribuciones de los poderes constituidos y utiliza en las últimas fracciones de las facultades del presidente de la República; de la Cámara de Diputados; de la Cámara de Senadores, la expresión a la que he dado lectura; tiene que estar de manera expresa señalado; si hay razonabilidad, como se ha dicho, tendrá que ser el Constituyente permanente el que la advierta y añada fracciones al artículo correspondiente, porque de otra manera es dejar a los poderes constituidos que establezcan por la razonabilidad que ellos descubran situaciones que no quiso contemplar el Constituyente permanente o el Constituyente originario; simplemente es dejar ya sin sentido esa fracción porque tendría que decirse: bueno, esto interpretémoslo con amplitud y entonces con esa amplitud, pues estará un poder constituido, determinando lo que le parezca en materia de atribuciones; no obstante que la garantía a los poderes en cuanto a sus atribuciones; en cuanto a que no se dé la invasión en la esfera de sus atribuciones es precisamente el texto constitucional. De manera tal, que respetando profundamente lo que se dice en cuanto a que vamos a analizar si hay razonabilidad o no hay razonabilidad, no, lo cierto es que: en materia de nombramientos los que el Constituyente ha considerado conveniente que intervenga el Senado de la República, así lo ha establecido expresamente; facultades implícitas son otras cosas. Éstas implican que no se pueda realizar una facultad expresa y

entonces se necesite realizar otra facultad, pero aquí estamos en terrenos de facultades expresas, entonces yo sí insistiría en la fuerza de este argumento, que parece muy débil, porque es una fraccioncita y es una palabra expresa, pues sí, pero definitiva.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.-** Gracias señor presidente.

Brevemente nada más para fundar el sentido de mi voto. Quisiera mencionar que cuando discutimos el asunto de NOTIMEX, también el pronunciamiento de mi parte respecto de si existía o no violación al principio de división de poderes, por establecerse la colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo para el nombramiento del Procurador de la Defensa del Contribuyente, diría en la misma forma que manifesté en esa ocasión, que a mí me parece que no hay una violación al principio de división de poderes, por qué razón, porque de la lectura del artículo 89 y que en aquella ocasión lo discutimos en su fracción II, llegamos, bueno, al menos yo llegué a la conclusión de que sí era factible establecer esa colaboración entre ambos poderes para el posible nombramiento de este tipo de funcionarios, porque dice: Art. 89. "Las facultades y obligaciones del Presidente, son: fracción II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes". Para mí, el hecho de que se determine que no es un nombramiento previamente establecido dentro de la propia Constitución con una manera de llevarse a cabo con o sin colaboración, lo manda de manera específica a que puede haber un nombramiento por parte del presidente tratándose de los demás empleados de la Unión; y, esta parte del artículo está prácticamente ligado con que esa determinación puede hacerse como lo establece la Constitución o como lo establezcan las leyes. Ahora, si nosotros

estamos en la idea de qué es lo que establece la propia Constitución respecto de los organismos públicos descentralizados, la lectura del artículo 90 nos da alguna pauta, dice: “la administración pública federal, será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que están a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, y definirán las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”; creo que esto fue un argumento que el ministro Fernando Franco, hizo especial hincapié desde la ocasión anterior, la intervención que de alguna manera deba tener el Ejecutivo Federal en su operación, y a eso me referiré más adelante; dice también el segundo párrafo: “las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías del Estado y departamentos administrativos”; las razones para establecer esto, se ha determinado, porque de alguna manera al formar parte de la administración pública federal, se trata de conservar alguna relación, algún vínculo que exista aunque sea de manera indirecta con el Poder Ejecutivo, al menos eso es lo que se había entendido; qué es lo que nos dice la Ley Orgánica de la Administración Pública respecto de cómo funcionan los organismos descentralizados; dice el artículo 45.- “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”; y luego nos dice el artículo 48 y 49.- “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”; artículo 49.- “La intervención a que se refiere el artículo anterior, se realizará a través de la dependencia que corresponda, según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la

cual fungirá como coordinadora del sector respectivo”; entonces, estableciendo esta situación en la que por principio de cuentas en mi opinión sí puede existir colaboración entre los poderes para el nombramiento de este tipo de entidades, de acuerdo a lo establecido por el artículo 89 fracción II, lo cierto es que el artículo 90, está vinculando el desempeño y el nombramiento incluso de este tipo de autoridades, a lo que establece el artículo 90, y el artículo 90 a su vez, nos está remitiendo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los artículos que ya les he leído, y qué se determina en este caso, por principio de cuenta, por lo que hace al nombramiento del Procurador de la Defensa del Contribuyente, bueno, pues simple y sencillamente decir que sí existe la posibilidad de que pueda ser propuesto por el presidente de la República y designado por el Senado, en esa posible colaboración de funciones; el problema se presenta creo yo, cuando en la fracción II del artículo 12, se dice: Que a los seis consejeros independientes, los cuales serán designados por el Senado de la República, o en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, se ha dicho por alguno de los señores ministros, que en esta parte concreta, no se le da intervención alguna al presidente de la República o al Ejecutivo Federal en el nombramiento de los consejeros independientes, pero que de alguna forma este nombramiento está excluyendo por completo la participación del Ejecutivo de la Unión, y que al excluirlos, pues evidentemente ya no se da esta colaboración entre los dos Poderes de la Unión, y yo ahí podría convenir. El problema que se presenta en esto es: el tipo de atribuciones que tienen estos consejeros. Los consejeros son independientes, y además no tienen un nombramiento como tal, dice el artículo, déjenme leerles cuáles son sus atribuciones, la cuestión es que se trata de consejeros que tienen el carácter de honorarios, y al ser honorarios, no tienen un nombramiento prácticamente que derive de la administración pública federal, entonces sí van a tener reuniones periódicas, pero de alguna manera no son empleados por decir algo de la Federación, el 12.

Cada consejero independiente, tendrá un suplente, el suplente se designará junto con el nombramiento del consejero independiente de que se trate, el cargo de consejero es honorífico, y durará en su cargo hasta cuatro años. Entonces, por estas razones, creo que aun cuando no se le estaría dando esta intervención, quizás no podría ser tan grave por el tipo de nombramiento que de alguna manera se está estableciendo en relación con esos consejeros. Pero, en última instancia, si es que este Pleno insistiera en que es inconstitucional este artículo, yo me inclinaría por la inconstitucionalidad exclusivamente de la fracción II, no de la fracción en la que se está determinando al que se refiere al procurador de la defensa del usuario, porque en mi opinión ahí sí se permite la posibilidad de que exista colaboración en el nombramiento de esta autoridad. Y por otro lado se dice: que el propio artículo constitucional al remitir a las leyes que he mencionado, está estableciendo la necesidad de establecer una relación de vinculación operativa entre el organismo descentralizado y el Ejecutivo Federal. Sin embargo, esta operación se lleva a cabo según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Entidades Paraestatales a través de la sectorización, la sectorización de estos organismos públicos descentralizados. Pero si nosotros vemos qué es en realidad esa sectorización, veremos que si bien es cierto que se establece como el vínculo para que en un momento dado exista esa relación entre estos dos organismos, dice: La idea de la sectorización administrativa, surge de la imposibilidad de que el titular del Poder Ejecutivo Federal, como jefe de la Administración Pública Centralizada, vea directamente con los titulares de las entidades paraestatales, los aspectos relativos a su coordinación, la cual resulta indispensable para dar coherencia y congruencia al quehacer de esta administración paralela, y luego dice: los artículos 48 y 49, son los que están determinando o facultando al presidente de la República, a agrupar a las entidades paraestatales en sectores específicos, encabezados o coordinados por la Secretaría de Estado, y bueno, entonces, a fin de orientar y tutelar la actividad

de dichas actividades. Las entidades paraestatales se agrupan actualmente en el ámbito federal en los sectores de Gobernación, Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Energía, Economía, Agricultura y Ganadería; y existen algunas entidades que no han sido sectorizadas, porque están simultáneamente y fuertemente relacionadas con diversos sectores, o en otros casos por definición, deben contar con una gran autonomía, y dado que no es obligación, sino facultad del titular del Poder Ejecutivo Federal, sea considerado conveniente no sectorizarlas, así no están integrados a ningún sector.

Porqué les leo esto, porque de alguna manera, si nosotros analizamos cuál es la naturaleza jurídica de la Procuraduría de la Defensa del Usuario, ahí la idea fundamental es de protección, en la exposición de motivos se advierte que es algo así como un ombudsman, en el que de alguna forma, tratarán de defender al particular frente a las autoridades hacendarias, y orientarlas y capacitarlas para que puedan en un momento dado, defender sus propios intereses, entonces, qué quiere esto decir: porque el artículo de la Ley que crea esta Procuraduría, nos está diciendo que es una actividad no sectorizada, dice: “La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es un organismo público descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica funcional y de gestión”; entonces, si bien es cierto que la Constitución establece que tratándose de los organismos públicos descentralizados existe la posibilidad o la idea de que haya una sectorización, o bien ese vínculo entre la operación que se da por parte del Ejecutivo, del Federal y el organismo público descentralizado porque de alguna manera hay una vinculación independiente entre una y otro, lo cierto es que también se establece la posibilidad de que no necesariamente deba de existir esa sectorización en alguno de estos organismos, precisamente cuando la naturaleza de ese organismo así lo determine y lo requiera, y este es el caso, creo yo, ¿por qué razón

no se determina en la Ley la sectorización de la Procuraduría de la Defensa del Usuario? Pues precisamente por su propia naturaleza, porque con quien se va a enfrentar —por así decirlo— es precisamente el órgano de la administración centralizada con quien va a estar normalmente enfrentándose; entonces cómo se sectoriza a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, si es precisamente en contra de quien va a defender al público en general o al particular; entonces, por esas razones yo sí me inclinaría por determinar que es constitucional el artículo 9-C en lo que se refiere al nombramiento del Procurador de la Defensa del Usuario; no tendría ningún inconveniente en que se declarara la inconstitucionalidad del 12, fracción II, aun cuando se le ha dicho que son cargos de carácter honorario, lo cierto es que no se le da intervención alguna en este nombramiento al presidente de la República y creo que se le excluye de manera total, cuando se le debiera de dar alguna participación como colaboración de poderes en estos nombramientos, pero por lo que hace a la razón de ser, a la naturaleza jurídica de este organismo, yo creo que sí se justifica de alguna manera, el hecho de que no se trate de un organismo sectorizado como lo establece su ley precisamente por la naturaleza jurídica y por la razón de sus funciones, gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está pendiente la reserva del señor ministro Góngora para la constitucionalidad del artículo 12 y luego la participación del señor ministro ponente ¿o está usted ya de acuerdo con la discusión señor ministro?

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Por lo que hace a la designación de los consejeros independientes, el artículo 12 cuya invalidez se demanda, señala que estos serán designados por el Senador de la República o en su caso por la Comisión permanente sin que en este proceso se advierta intervención presidencial; en este supuesto, debemos atender a las funciones que los mencionados consejeros independientes desempeñan, pues si bien

se cumple prácticamente todo el cartabón que he enunciado, es necesario poner énfasis en el aspecto impugnado, consistente en determinar si efectivamente se actualiza un desplazamiento en las funciones del Ejecutivo o no; en este sentido, el artículo 12 impugnado, dispone que cada uno de los consejeros cuenta con voz y voto y el artículo 13 del mismo cuerpo legal, establece que los Consejeros independientes como integrantes del órgano de gobierno, dotan de un contenido a la actividad que realiza la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, ya que se encargan de fijar los lineamientos y aprobar los programas anuales de actividades y las políticas de la Procuraduría, así como el nombramiento de funcionarios y el proyecto de presupuesto de egresos, presentado por el procurador, es decir le dan una orientación y sentido a la actuación de ésta, e inclusive vinculan al Procurador con sus decisiones toda vez que esas actividades entrañan facultades de decisión y no se trata de funciones meramente consultivas, debe concluirse que es inconstitucional el artículo 12, fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, porque teniendo facultades de decisión y administración al interior de la Procuraduría, existe un desplazamiento total del presidente de la República, en el nombramiento de los consejeros independientes por lo que por este vaciamiento de facultades, se vulnera el artículo 90 constitucional, razón por la cual considero que debe declararse la invalidez de esta fracción.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor ministro presidente. A mí me retumbaron mis silencios, en cuanto a que creía que se estaba conformando una mayoría, por la inconstitucionalidad del artículo 9, en las partes conducentes; pero sin embargo, hubo contrapuntos, y esto me obligó a hablar. ¿Cuáles son los contrapuntos? A mi juicio una defectuosa lectura

de la fracción II del artículo 89 de la Constitución, ella reza así, epítome: Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes: nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. ¿A qué modo nos venimos refiriendo? El modo no puede ser otro más que “el libremente”. Si la Constitución señala taxativas a esta libertad, ya la facultad y obligación del presidente, está limitada por lo que la Constitución diga, pero resulta que también las leyes pueden señalar que esta libertad no es absoluta, sí, pero las leyes deben de observar ante todo la Constitución, no serán leyes que puedan ir más allá de la Constitución. ¿Esto qué quiere decir? Que la fracción XII del 76, debe de observarse siempre y en todo caso, esto es, el Senado no podrá tener otras atribuciones que no se contemplen en la Constitución. ¿Esto qué quiere decir? Que no habrá ley alguna que al Senado le de otra atribución. ¿Esto qué quiere decir? Que el Legislativo no tiene atribuciones para poner limitaciones a la libertad, sí, sí tiene el Legislativo atribuciones para poner taxativas a esa libertad, pero no tiene atribuciones para quitarle la facultad de nombrar. ¿Y cuál es la taxativa que puede poner? Pongamos por caso: virtudes o cualidades técnicas en el individuo que sea sujeto de un nombramiento o designación, ya no fue libremente, si se requiere un contador público, un administrador, un financiero, un licenciado en derecho. Nada más por poner un ejemplo, desde luego que pueden ser variadísimos los ejemplos, pero esto no quiere decir que el Legislativo o el Senado puedan darse atribuciones que no les da la Constitución, eso está prohibido por la Constitución misma; entonces, si leemos el párrafo segundo, en esta forma, yo pienso que equivocada, pues si vamos a llegar a la conclusión de que la misma Constitución le da facultades al Legislativo para darse atribuciones que otras normas constitucionales le vedan, esto no es así, y por eso lamento mucho

no estar de acuerdo con las lecturas que se han hecho en contra del proyecto, por lo que atañe al artículo 9.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente. Yo para efectos de hacer un pronunciamiento en relación con el artículo 12, fracción II, sí tengo que regresar al 9 en cuanto al sistema en lo general, en tanto que desde mi perspectiva –y también esto vale para el 12, fracción II– sí tenemos que darle otra lectura diferente a la que propone el señor ministro Aguirre Anguiano, él nos hace una lectura y yo creo que la lectura es de otro orden.

Para mí, la fracción II del 89 establece un sistema general para nombrar funcionarios de la Federación; sin embargo, la propia disposición establece la posibilidad que sea mediante una ley secundaria donde sean establecidos sistemas auxiliares de nombramientos en los casos que el sistema general no permite, esto ya establece esa posibilidad de configuración, y no podemos negar que tenemos, vamos, el poder ordinario de nombrar a los funcionarios de la Unión, se ejerce en muchos casos conjuntamente, y muchas veces o no hay nada que impida constitucional ni legalmente, a partir de esta lectura, esta interpretación constitucional, que no es original, esta interpretación la encontramos en muchos constitucionalistas para estos efectos en la colaboración de Poderes, en el ejercicio de este poder ordinario de nombramiento, y se atiende a separación de funciones, a separación de órganos, a naturaleza de los órganos donde el Poder Ejecutivo, como es el caso, no pierde, no ve afectado su poder de designación, sino simplemente se avala y si encuentra vigencia, con la colaboración de otro Poder, pero el poder de elección, a quién se va a designar, sigue ahí presente.

En el caso es una terna sometida a la consideración del Senado, y tiene que ser en relación con esos tres, pero ya el Poder Ejecutivo ya hizo esa designación, y decimos, yo quiero insistir como lo hacía la ministra Luna Ramos, no podemos perder de vista la naturaleza de este órgano donde no puede haber una situación lineal, no se desconoce la vinculación que se tiene a partir del 90 constitucional, la naturaleza de administración paraestatal y toda la vinculación que de manera indirecta puede darse, no se pierde por parte del Ejecutivo, y por ello, en atención a esto es que me hace estar en contra, precisamente, del artículo 12, fracción II, en la propuesta que se determina, en tanto que sí hay un desplazamiento, como dice, al Poder Ejecutivo, en este nombramiento; entonces, ese es el sentido de mi voto en relación con este artículo 2º, fracción II, tomando en cuenta el sistema general a partir de esta interpretación de la fracción II del 89 constitucional. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Considero suficientemente discutido el tema de los artículos 9º y 12; sin embargo, como intuyo que la votación será distinta respecto de cada artículo, instruyo al secretario para que tome votación primero en relación sobre el artículo 9º. ¿Es 9-C, verdad?

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** 9-C.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** 9-C. Es constitucional o inconstitucional, y a continuación el otro precepto.

Proceda señor secretario.

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

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Igual.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Es constitucional.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Es constitucional.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Es inconstitucional por las razones que apunté.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Por la constitucionalidad del precepto, por las razones también que apunté.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Es constitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA:** Voto por la inconstitucionalidad del precepto, a mí me convence, como lo dije desde la primera discusión, me convence la tesis fuerte de interpretación constitucional en el sentido de que el Congreso de la Unión no puede conferir nuevas potestades a sus Cámaras, que es lo que leyó el señor ministro Azuela.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente una mayoría de 7 ministros manifestaron su intención de voto en el sentido de que es inconstitucional el artículo 9º-C impugnado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Es inconstitucional, siete votos, si esta votación llega al final tendríamos que desestimar la acción por este precepto.

Ahora tomemos la del artículo 12.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Igual.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Inconstitucional.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Con la constitucionalidad del precepto.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA.:** Es inconstitucional este precepto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, una mayoría de diez señores ministros se han manifestado su intención de voto en el sentido de que es inconstitucional el artículo 12, fracción II impugnado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Estamos en posición ya de votar el asunto, solamente el señor ministro Góngora Pimentel trae a colación un tema de efectos, quieren que hagamos el receso, pero mi propuesta será señores ministros, de que salgamos al receso y regresemos a la sesión privada del día de hoy porque tenemos muchos temas administrativos y de otra índole.

Levanto en este momento la sesión pública y continuaremos mañana con la discusión de este mismo asunto.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:05 HORAS).**