

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL DÍA MARTES QUINCE DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE.

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN

ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO
MARIANO AZUELA GÜITRÓN
JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO
JUAN DÍAZ ROMERO
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
JOSÉ DE JESUS GUDIÑO PELAYO
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA
HUMBERTO ROMÁN PALACIOS
OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO
JUAN NEPOMUCENO SILVA MEZA**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Se somete a la consideración de los señores Ministros el proyecto del acta relativo a la sesión pública número veintiséis, ordinaria, celebrada el jueves diez de abril en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se pregunta a los señores Ministros si tienen alguna observación. En votación económica se les pregunta si la aprueban.

APROBADA.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

AMPARO EN REVISIÓN NUMERO 1308/96, PROMOVIDO POR LA SUCESIÓN DE VIRGINIA COVARRUBIAS AZOMOSA CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DE PUEBLA Y DE OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2 Y 14 DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN LOCAL, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL TREINTA Y UNO DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO; Y EL DECRETO EXPROPIATORIO DE VEINTIOCHO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS.

La ponencia es del señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano y en ella se propone confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la quejosa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa sujeta a la estimación de los señores Ministros este proyecto. Sí, señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias, señor Presidente. Al estudiar por primera vez este proyecto también me dio la impresión de que no había acto de aplicación y que aun cuando era evidente la inconstitucionalidad del decreto expropiatorio, por su ambigüedad, lo que procedía era sobreseer respecto de la ley y reservar jurisdicción a un Tribunal Colegiado para que asumiera las

cuestiones de legalidad, o bien ejercer la facultad de atracción y conceder el amparo. Sin embargo, las intervenciones de los señores Ministros, y en particular la intervención del señor Ministro Aguirre Anguiano me han hecho cambiar mi punto de vista.

En una primera intervención, el señor Ministro Aguirre Anguiano hizo referencia a que en la sentencia se concedió el amparo porque se estimó inconstitucional el artículo 14 de la Ley de Expropiación, que establece que el pago de la indemnización podría darse hasta por diez años; aun cuando el señor Ministro estaría de acuerdo en sostener dicha inconstitucionalidad, no lo hizo, atendiendo al criterio de la mayoría.

Desde luego, no es mi intención retomar esta discusión, pero sí quiero recordar aquí lo que manifestó el señor Ministro Azuela Güitrón, en su intervención del jueves pasado. En esa ocasión, el señor Ministro Azuela Güitrón, recordó los criterios aislados que existen de la Suprema Corte de Justicia, en torno del embellecimiento como utilidad pública, y expresó que deberían salvaguardarse las bellezas naturales. Naturalmente estoy de acuerdo con ello, y si en un momento dado se expropiaran determinados inmuebles, con objetivos de estas características, la necesidad de vivienda del expropiado dijo el señor Ministro, no se vería afectada, pues tendría que indemnizársele, y a continuación dijo estas importantes palabras: "Esa indemnización permitirá, en un momento dado, adquirir lo necesario para satisfacer la necesidad de vivienda". Textual, según versión taquigráfica.

Yo estaría de acuerdo con el señor Ministro Azuela, si la indemnización fuera en forma simultánea a la expropiación, como está establecido en el Tratado de Libre Comercio, pero si se va a realizar la indemnización durante diez años, esa necesidad de

vivienda nunca se verá satisfecha, y menos en nuestro país, con las constantes devaluaciones que sufre nuestra moneda; pero no quiero retomar ni reciclar esta discusión, sólo quiero con todo respeto, invitar yo también, al igual que el señor Ministro Aguirre, a que reflexionemos sobre el particular.

La segunda intervención fue la del señor Ministro Díaz Romero. Coincido con el señor Ministro, en cuanto a que no debe quedar firme la concesión del amparo, respecto de las autoridades ejecutoras que negaron los actos reclamados, más bien, esa cuestión no es materia del recurso. Además, como correctamente lo dice el señor Ministro Díaz Romero, las autoridades ejecutoras no están legitimadas, en un amparo contra leyes, para interponer el recurso si no se concedió el amparo por vicios propios de los actos de aplicación. Por tanto, debería declararse que no es materia y enviar los autos a un Tribunal Colegiado, para que asuma el conocimiento del aspecto de legalidad, aunque a mí me parece que, si no existiera mayoría en la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación, sí debería el Tribunal Pleno ejercer la facultad de atracción y conceder el amparo, porque el Decreto Expropiatorio es, en mi opinión, evidentemente inconstitucional, dado que transgrede el principio de seguridad jurídica. También expresó el señor Ministro Díaz Romero su inconformidad con el proyecto, en cuanto reduce el criterio de utilidad pública, a aquélla que de alguna manera encuentra reflejo en una garantía individual. En este aspecto, asimismo, estoy de acuerdo con el señor Ministro y creo que el proyecto debe de enfocarse al análisis del interés social o interés nacional, para determinar o sustentar causas de utilidad pública en materia de expropiación.

Por otra parte, el señor Ministro Azuela manifestó que para examinar la constitucionalidad de una Ley heteroaplicativa, es necesario el acto de aplicación, y que en el caso concreto, en el Decreto

Expropiatorio se expresan, como causas de utilidad pública, una serie de motivos, además del embellecimiento, construcción, ampliación, prolongación, mejoramiento, alineación de plazas, parques, etcétera; es decir no aparece como objetivo único la belleza, sino que aparecen muchos otros elementos para motivar la expropiación; en un principio yo fui de igual idea y por ello pensé que como la causa de embellecimiento como utilidad pública no fue precisamente invocada por la autoridad para decretar la expropiación, lo que se asevera incluso en el proyecto en la página cincuenta y dos, donde se dice que en el decreto expropiatorio de manera genérica se enuncian todos los supuestos que se contienen en el artículo 2° de la Ley de Expropiación del Estado de Puebla, pues no estaba demostrada la inconstitucionalidad del artículo 2° de la Ley de Expropiación, empero creo que sí existe acto de aplicación, pues si las autoridades ejecutoras invocaron todas o la gran mayoría de las causas de utilidad pública que aparecen en el artículo 2° de dicha ley no existe ningún impedimento legal que obligue a la quejosa a impugnar todas y cada una de ellas si estima que son correctas, basta con que lo haga en contra de la causa que considere inconstitucional, en el caso de los criterios que hemos sustentado en torno del arresto, en esos casos no hay acto de aplicación, porque el precepto dice, Arresto de diez días por ejemplo y sólo lo arrestan por tres, así dijo el Tribunal Pleno: "ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO. SU APLICACIÓN POR UN TERMINO NO MAYOR AL DE TREINTA Y SEIS HORAS, IMPIDE DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY TAMBIÉN RECLAMADA, A PESAR DE QUE ESTA PREVEA LA POSIBILIDAD DE IMPONER ESA MEDIDA POR UN LAPSO SUPERIOR". De acuerdo por la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO, LAS LEYES O CÓDIGOS QUE LO ESTABLECEN POR UN TERMINO MAYOR AL DE 36 HORAS, SON VIOLATORIOS DEL ARTICULO 21

CONSTITUCIONAL, LAS DISPOSICIONES DE UNA LEY O CÓDIGO QUE ESTABLEZCAN EL ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO POR UN TERMINO MAYOR AL DE 36 HORAS SON INCONSTITUCIONALES". Sin embargo, cuando la orden de arresto reclamada fue decretada por un lapso no superior al citado, a pesar de que paralelamente se impugne en el amparo la ley relativa que contempla la procedencia de imponer la medida por un término mayor al de 36 horas, no es dable aplicar la referida jurisprudencia para declarar la inconstitucionalidad de la ley, el carácter de heteroaplicativa pues revistiendo ésta fue en su aplicación la que permitió al quejoso acudir a la vía de amparo, por lo que entonces no puede desvincularse su estudio, del que concierne a su acto de aplicación, luego no habiéndose actualizado éste por un lapso superior al comentado, la ley no le causa perjuicio al quejoso, ni por esta razón es posible analizarla al tenor de la aludida jurisprudencia. Como se desprende de la lectura de esta tesis no existe acto de aplicación, en ese supuesto porque no hubo realmente aplicación, ya que la orden de arresto fue decretada por un lapso no mayor al estimado inconstitucional por la jurisprudencia; también quiero traer a colación otro criterio de la misma índole que dice: "MEDIOS DE APREMIO APERCIBIMIENTO DE SU IMPOSICIÓN. - SI ES GENÉRICO NO PUEDE CONSIDERARSE COMO ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY QUE LO PREVÉ". En el supuesto que contempla el criterio del que he leído el rubro, si bien se estimó que no había acto de aplicación, se trató de un apercibimiento genérico, es decir no se expresó en el acto de autoridad que medidas sancionatorias se le aplicaría en su caso, pero en este asunto, en éste que ahora vemos sí hay aplicación, pues la autoridad aplicó la Ley de Expropiación, cierto que invocó en el decreto expropiatorio en forma genérica toda o la gran mayoría de las causas de utilidad pública que establece el artículo 2º, pero sí hay aplicación de la ley, eso es evidente, si la quejosa estima que sólo el embellecimiento

como utilidad pública es inconstitucional, no se le podría constreñir a combatir las restantes, si a esa conclusión llegáramos entonces obligaríamos a todos los causantes que promueven amparos en contra de la Ley del Impuesto sobre la Renta por ejemplo, a impugnar todos los numerales que puedan fundar el acto de aplicación y no sólo el que consideraran inconstitucional incluso, hasta los que fundan la competencia de la autoridad que emita el acto. Sobre esta misma línea se pronunció el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, aunque aludiendo a otro criterio jurisprudencial, el que ha sustentado la Segunda Sala en el sentido de que, si el acto de aplicación se funden varios preceptos y no se combaten todos, entonces a nada práctico conduciría el que concediéramos el amparo por él reclamado, si el acto de autoridad sigue sustentando su constitucionalidad o legalidad en las otras leyes no combatidas.

En esos asuntos nos hemos pronunciado por, así de esa manera porque el acto de autoridad no podría subsistir sin esas otras leyes, así dice el precedente: Improcedencia. Se presenta en el amparo cuando es imposible restituir al quejoso en el goce de su garantía constitucional violada, cuando se reclame un acto de autoridad que se funda en dos ordenamientos distintos cualquiera de los cuales puede sustentarlo por sí solo y Únicamente se impugne uno de ellos, el juicio de garantías es improcedente de conformidad con lo ordenado por la fracción XVIII, del artículo 73 de la Ley de Amparo en relación con lo dispuesto por el artículo 80 del mismo ordenamiento, toda vez que aún en el caso de que se declarara la inconstitucionalidad del ordenamiento impugnado, no sería posible restituir al quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada porque el acto reclamado seguiría subsistiendo, sustentado por el diverso ordenamiento que no se combatió. Deriva de este criterio jurisprudencial que si un acto se sustenta en dos ordenamientos distintos cualquiera de los cuales puede sustentarlo por sí solo y

únicamente se impugne uno de ellos, el amparo resulta improcedente, por tanto, este criterio jurisprudencial al que aludió el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, nos obliga a examinar los preceptos que fundamentaron el decreto expropiatorio que se transcribe en la página 33 del proyecto, se mencionan en primer lugar los artículos 105, fracción IV de la Constitución del Estado de Puebla, el artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 40, fracciones I y XV de la Ley Orgánica Municipal, estos preceptos desde luego no son de considerarse porque se refieren a aspectos competenciales genéricos de los Ayuntamientos de esa entidad en materia expropiatoria; lo mismo el numeral cuatro, fracción II, de la Ley de Expropiación para el Estado de Puebla; después se funda en los artículos 23 y 24 de la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en el propio decreto se dice que esos numerales regulan la ecología de los asentamientos humanos y se dice en que consiste ésta.

Se menciona también el artículo 5, fracciones I, II, VII y VIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos que determinan diversas causas de utilidad pública dentro de las que no se encuentra el embellecimiento. Asimismo, se funda en el artículo 9, fracciones II, III y IV de la propia ley que establecen las atribuciones de los municipios para regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos, etcétera.

Por último, se expresan los artículos 40, fracción IV, 42 fracción II de la Ley de Expropiación para el Estado de Puebla que establecen las atribuciones de las autoridades ejecutoras para poner en estado de resolución los expedientes correspondientes. Como se observa, ninguno de estos preceptos causan propiamente, perjuicio jurídico a la quejosa ni sustentarían por sí mismos el decreto expropiatorio; en estas condiciones, considero que no procedería el sobreseimiento

con fundamento en esas tesis, por último y en relación a la inconstitucionalidad del artículo segundo multicitado, creo yo que sí es inconstitucional y que el legislador sí debería definir o fundar que se entiende por "embellecimiento", estoy de acuerdo en la gran dificultad de definir términos de esta naturaleza por su universalidad, por sus diversos enfoques filosóficos, ético, estético, etc., pero el legislador ningún inconveniente tiene, ya que recordemos que dentro de la hermenéutica jurídica, existe la interpretación auténtica, en este sentido ninguna dificultad sería para el legislador el decir por ejemplo que por "embellecimiento", se entiende la salvaguarda de monumentos artísticos, la construcción de parques, en sitios donde no exista, la construcción de fuentes, para hacer más atractivo un lugar y éste sea de interés turístico, etc. etc. Con estas definiciones o con esta interpretación auténtica, no existiría la inseguridad jurídica, porque la autoridad ejecutora, sólo podría invocar esa causa de utilidad pública cuando estuviera en los supuestos señalados por el legislador, pero decir solamente que la expropiación es para "embellecer", es crear inseguridad jurídica y permitir un poder discrecional susceptible de ser ejercitado a discreción, por parte de las autoridades, y a rechazar por ello, cualquier tipo de control, porque si en la ley no se dan lineamientos, acerca de que en qué caso se considera de utilidad pública el embellecimiento de un lugar, cómo podrían defenderse los particulares, de un decreto expropiatorio que invocara esa utilidad pública, por todas estas razones yo estoy de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Estando suficientemente discutido el proyecto, le ruego señor Secretario, tome la votación del mismo.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Si señor, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A favor del proyecto con las siguientes aclaraciones: reservo mi criterio en relación al tratamiento que se da en el mismo, respecto a la constitucionalidad del pago indemnizatorio a diez años, en segundo lugar, quiero precisar que el proyecto que se presenta a la consideración de los señores Ministros, es con las adecuaciones que surgieron de la discusión de este asunto y estoy por la concesión del amparo, por lo que respecta a la ley y por no reservar jurisdicción al Tribunal en el sentido de considerar también inconstitucional el acto de aplicación.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En contra del proyecto, en el sentido de que debe revocarse la sentencia recurrida, sobreseerse en el juicio respecto de la ley y reservarse jurisdicción, por lo que toca al acto de aplicación.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: En contra del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: En favor del proyecto, en los términos que apuntó el señor Ministro Ponente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, hay mayoría de ocho votos en contra del proyecto, de esos ocho votos, hay dos ya en el sentido de revocar la sentencia, sobreseer en relación con la ley y reservar jurisdicción para el acto de aplicación, son ocho en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Repita usted por favor cómo estuvo el resultado de la votación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Son ocho votos en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En el sentido de que se revoque, sobresea y se niegue.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: No, porque nada más hay dos votos expresos en ese sentido, por eso nada más hay ocho en contra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Está desechado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Está desechado el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces sencillamente revoca y niega.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Queda desechado el proyecto señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es cierto, entonces que se haga un nuevo proyecto, al haber sido desechado, porque esta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Para un nuevo Ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Con motivo del resultado de la votación mayoritaria, en contra del proyecto, debe estimarse que este ha quedado desechado y como yo fui uno de los principales objetadores del sentido de esta decisión, me ofrezco gustoso para hacerme cargo de la ponencia, si es que va a designarse nuevo Ministro, como creo que debe ser.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces éste se tiene por desechado este proyecto y se retorna al señor Ministro Don Guillermo Ortiz Mayagoitia, para la elaboración de uno nuevo en los términos que aparece de la versión taquigráfica.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 164/95, PROMOVIDO POR INMOBILIARIA DEL SUR, S. A. DE C. V., CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 8, FRACCIÓN II Y 87 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR.**

La ponencia es del señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel, y en ella se propone: en la materia de la competencia de esta Suprema Corte, confirmar la sentencia recurrida, sobreseer en el juicio de garantías en los términos de la primera parte del punto resolutivo primero de la sentencia sujeta al recurso, en los términos del considerando cuarto, corregir la incongruencia del fallo recurrido, para incluir en la declaración de sobreseimiento el artículo 87 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de diciembre de mil novecientos setenta y cinco, negar el amparo a la quejosa y reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito en turno, con residencia en Chilpancingo Guerrero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El proyecto queda a la consideración de los señores Ministros. Señor Ministro Góngora Pimentel.,

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Señor Presidente, este asunto tiene ya mucho tiempo aplazado, lo que recuerdo es que había sido objetado por Don Juventino Castro, por Don Mariano Azuela y por Don Guillermo Ortiz Mayagoitia, yo creo que la objeción en ese orden; Don Juventino incluso repartió a todos los señores

Ministros sus objeciones por escrito, yo también repartí una contestación a esas objeciones y pues no sé si Don Juventino quisiera exponerlas o se entraría a ver en ese orden las objeciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Castro y Castro.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: No señor Ministro, reiterar mi criterio que ha sido una convicción de hace mucho tiempo, yo parto de la base de un criterio muy concreto en el artículo 21 constitucional, en el cual solamente establece para las infracciones administrativas, dos sanciones mucho muy concretas y nada más y yo acepto, y el señor Ministro me le ha hecho ver, que tengo una tesis radical difícil de ser concebida en nuestro aspecto práctico, estoy totalmente de acuerdo con él, pero es mi convicción, mi convicción vieja, por lo tanto, en los términos del memorándum que yo me permití repartir, yo estoy en contra del proyecto, pero sabedor de antemano, con qué hondura ha tratado este problema el señor Ministro Góngora y lamento muchísimo no estar de acuerdo con él.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Yo estoy de acuerdo con este proyecto con la aclaración de que estoy de acuerdo, porque en el tema de garantía de audiencia que se trata en el proyecto siguiente, aquí lo trató el juez de distrito, lo desestimó y no hubo agravio del quejoso en este proyecto concreto, no se decide nada sobre la garantía de audiencia, queda firme la decisión del juez de distrito sobre el particular por no haber sido motivo de agravio, se cita un precedente en la página 72 del proyecto, que es el amparo en revisión 1198/94, promovido por Puesta del Sol de Acapulco, encontré uno más, en el mismo sentido que es el amparo en revisión 1355/95, promovido por Inmobiliaria Rama, Sociedad Anónima, fue

fallado el seis de enero de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de once votos, la ponencia también fue del propio Ministro Góngora Pimentel, mi sugerencia es de que se mencione también este otro precedente con miras a que la tesis, que por cierto ya está propuesta, comprenda, lleve el seguimiento correspondiente para los efectos de la jurisprudencia que pudiera llegar a formarse.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con mucho lo agregaré, gracias, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con la aclaración y aceptación del señor Ministro Góngora Pimentel, sírvase tomar la votación del proyecto señor Secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Si señor, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: En favor del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, hay mayoría de diez votos, en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por consiguiente, se resuelve:

PRIMERO. EN LA MATERIA DE LA COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SE CONFIRMA LA SENTENCIA RECURRIDA.

SEGUNDO: SE SOBREESE EN EL JUICIO DE GARANTÍAS A QUE ESTE TOCA SE REFIERE, EN LOS TÉRMINOS DE LA PRIMERA PARTE DEL PUNTO RESOLUTIVO PRIMERO DE LA SENTENCIA SUJETA AL PRESENTE RECURSO.

TERCERO. EN LOS TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO CUARTO DE ESTA RESOLUCIÓN, SE CORRIGE LA INCONGRUENCIA DEL FALLO RECURRIDO PARA INCLUIR EN LA DECLARACIÓN DE SOBREESEIMIENTO DEL ARTICULO 87 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DEL VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS QUINCE.

CUARTO. LA JUSTICIA DE LA UNIÓN NO AMPARA NI PROTEGE A INMOBILIARIA DEL SUR, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, DE CONFORMIDAD CON EL PUNTO RESOLUTIVO SEGUNDO DE LA SENTENCIA REVISADA.

QUINTO. SE RESERVA JURISDICCIONAL TRIBUNAL COLEGIADO VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO EN TURNO, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE CHILPANCINGO, GUERRERO, EN LOS TÉRMINOS Y PARA EL EFECTO PRECISADO EN EL ULTIMO CONSIDERANDO DE ESTA EJECUTORIA.

NOTIFÍQUESE...”.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

AMPARO EN REVISIÓN NUMERO 1103/94 PROMOVIDO POR ORGANIZACIÓN DULCERA DE ACAPULCO, S.A. DE C.V., CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 75, FRACCIÓN I, INCISO A) Y 84, FRACCIÓN IV DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

La ponencia es del señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel, y en ella se propone: revocar la sentencia recurrida en la materia de la revisión; sobreseer en el juicio de garantías, por los actos precisados en el Considerado Quinto, por las razones expuestas en los Considerandos Primero y Cuarto de la sentencia recurrida; negar el amparo a la quejosa, en contra de los artículos 84, fracción VI, y 77, fracción I, inciso B), del Código Fiscal de la Federación y reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito en Turno, con residencia en Chilpancingo, Guerrero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El proyecto queda a la estimación de los señores Ministros. Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias, señor Presidente. También recuerdo que este asunto fue objetado por los mismos señores Ministros, don Juventino Castro, don Mariano Azuela y don Guillermo Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Bueno, yo recuerdo que cuando se presentó este proyecto tuve dudas en torno al tratamiento que se da al tema de la garantía de audiencia, porque entendía yo de la lectura del proyecto, que se estimaba que la clausura administrativa como sanción, no constituye un acto privativo sino de molestia; sin embargo, al haberlo releído con todo cuidado, en las páginas ochenta y nueve y noventa, me convence el tratamiento que aquí se da, de que la audiencia no debe buscarse en el precepto que regula la clausura como sanción, sino en aquellas otras disposiciones que regulan la facultad de inspección por parte de los auditores o de los visitadores de la Secretaría de Hacienda; de tal manera, que si al practicarse la visita es con audiencia del interesado y allí es donde se descubre la falta administrativa, la sanción que se llegue a determinar sí está precedida de la garantía de audiencia. Esta nueva lectura detenida del proyecto me lleva a estar de acuerdo con él y a retirar la objeción que en algún momento hice valer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No habiendo otras observaciones, sírvase tomar la votación del proyecto, señor secretario.

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

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO CASTRO Y CASTRO: En contra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Igual.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Igual.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ROMÁN PALACIOS: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SANCHEZ CORDERO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMÁN: A favor del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, hay mayoría de diez votos en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por tanto, se resuelve:

PRIMERO. SE REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA EN LA MATERIA DE LA REVISIÓN.

SEGUNDO. SE SOBRESEE EN EL JUICIO DE GARANTÍAS PROMOVIDO POR ORGANIZACIÓN DULCERA DE ACAPULCO, S. A. DE C. V., POR LOS ACTOS PRECISADOS EN EL CONSIDERANDO QUINTO DE ESTE FALLO POR LAS RAZONES EXPUESTAS EN LOS CONSIDERANDOS PRIMERO Y CUARTO DE LA SENTENCIA RECURRIDA.

TERCERO. LA JUSTICIA DE LA UNIÓN NO AMPARA NI PROTEGE A ORGANIZACIÓN DULCERA DE ACAPULCO, S. A. DE C. V., EN CONTRA DE LOS ARTÍCULOS 84, FRACCIÓN VI Y 75, FRACCIÓN I, INCISO B, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

CUARTO. SE RESERVA JURISDICCIONAL TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO EN TURNO, PARA QUE CONOZCA DE LAS CUESTIONES DE SU COMPETENCIA, PARA TAL EFECTO, REMÍTANSE LOS PRESENTES AUTOS CON TESTIMONIO DE ESTA EJECUTORIA.

NOTIFÍQUESE...”

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**AMPARO EN REVISIÓN NUMERO:
137/95 PROMOVIDO POR ENSEÑANZA
E INVESTIGACIÓN SUPERIOR, A. C.,
CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DEL
ESTADO DE GUERRERO Y DE OTRAS
AUTORIDADES, CONSISTENTES EN LA
EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE LOS
ARTÍCULOS DEL 27 AL 34 DE LA LEY
DE HACIENDA DE LA MENCIONADA
ENTIDAD FEDERATIVA.**

La Ponencia es del señor Ministro Mariano Azuela Güitrón y en ella se propone, confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo a la quejosa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El proyecto queda a la estimación de los señores Ministros. Señor Ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Este asunto ha sido ya suficientemente discutido, con objeciones presentadas tanto por el señor Ministro don Juan Silva Meza y también por mí, a estas objeciones contestó el señor Ministro Don Mariano Azuela Güitrón, la atenta nota que me he permitido repartir a los señores Ministros tiene por objeto comentar y dar respuesta a las consideraciones abundantes que hizo el señor Ministro Azuela sobre las objeciones a su proyecto, el dictamen se divide en nueve apartados en los que se comentan algunas consideraciones de la atenta nota que se distribuyó para establecer y justificar un criterio distinto al del proyecto del Ministro Azuela comentaré cada uno de los nuevos apartados referidos intentando no caer en discusiones estériles sino más bien señalar los argumentos que en mi opinión son los que

permiten resolver este amparo, antes de ello sin embargo, quiero señalar que este intercambio de opiniones ha permitido madurar las consideraciones jurídicas que con independencia de cuales sean las que finalmente aparezcan en el cuerpo de la ejecutoria, serán eso si profundamente reflexionadas y debatidas lo que garantiza la emisión de una resolución más afortunada, entrando en el examen de cada uno de los nueve apartados en que se divide el dictamen que el señor Ministro Azuela nos leyó en la sesión anterior cabe señalar que por lo que respecta al número uno, no existe consideración alguna en contrario porque no se objeta nada de la atenta nota sólo cabría señalar un error de apreciación, ya que en la atenta nota foja 2, apartado A, primer párrafo, se establece que en el proyecto se envuelve un problema de hermenéutica Constitucional, en cambio en el dictamen del señor Ministro Azuela se dice que el proyecto se envuelve en un problema de hermenéutica Constitucional, esta apreciación es incorrecta porque quien se envuelve en un problema de hermenéutica no es el proyecto del señor Ministro, sino el tema que se trata en el amparo en revisión, esta aclaración es conveniente porque en la atenta nota no se atribuye ningún calificativo al proyecto del Ministro Azuela, sino al tema que se trata, en el apartado dos se establece que el dictamen de objeción termina porque caer dentro de la interpretación literal que tanto combate el proyecto, también se opone a la atenta nota el señor Ministro porque supuestamente sólo reconoce la existencia de las facultades privativas de la federación, negando que existan facultades concurrentes ente los Estados y la Federación en materia de educación, de guerra y otras, a lo anterior cabría señalar que la atenta nota se pronuncia en favor de la interpretación literal de los artículos 73, Fracción X y 124 Constitucionales, porque el texto de estos preceptos es extraordinariamente claro de manera que cuando el sentido y alcance de la norma jurídica es claro no hay razón jurídica para intentar modificarlo por medio de razonamientos forzados y

divergentes, lo anterior sirve para justificar en el caso que se discute la interpretación literal de los artículos 73, Fracción X y 124 Constitucionales, rechazando la interpretación integradora que se propone en el proyecto, la razón de ello es la propia claridad de dichos preceptos, porque la interpretación literal se basa en la materialidad de los vocablos desprendiendo su verdadero sentido por medio de la significación propia que tienen, en mi opinión el acudir a la interpretación integradora es dejar la puerta abierta para que el intérprete pueda crear figuras que el Constituyente no estableció sembrando inseguridad jurídica y facilitando el camino para que en definitiva la Constitución quede total o parcialmente incumplida, respecto a la consideración de que sólo se admite la existencia de facultades exclusivas de la Federación y no la concurrente, es un argumento inexacto, porque la atenta nota no pretendió tal objetivo. En efecto, aun cuando el dictamen del Ministro Azuela reprocha que no se reconoció la existencia de facultades concurrentes, ese rechazo es injustificado, porque la atenta nota sólo se ocupó por estricta exigencia del caso, de las facultades exclusivas y no de las facultades concurrentes; sin embargo, a pesar de esa injusta apreciación, el argumento del dictamen sigue siendo incorrecto. Es incorrecto porque los ejemplos de facultades concurrentes que contiene: educación, guerra y otras, sirven para demostrar en mayor grado su inexactitud, competencia o facultad exclusiva veamos por qué: la es aquella que está atribuida por la norma constitucional a un solo órgano o ente público, con exclusión de los demás. Ahora bien, para calificar una competencia como exclusiva, debe tenerse presente que el ente que la ostenta dispone totalmente de la materia de que se trate, pudiendo ejercer sobre ella todo tipo de potestades, legislativas o ejecutivas; fuera de la fórmula señalada, cuando dos entes ostentan una competencia de idéntica naturaleza sobre una misma materia, las materias han de calificarse como compartidas o concurrentes, tal concurrencia puede

ordenarse, de manera que el tratamiento normativo de una materia se reparta indiscriminadamente entre dos entes, pero estableciéndose que uno de ellos sólo puede legislar cuando no lo haga el otro, de manera que la materia se reparta distinguiendo entre las bases o principios fundamentales de su ordenamiento y el desarrollo legislativo de la misma. Ante esto, la competencia deja de ser exclusiva cuando dos o más entes distintos comparten potestades de la misma materia, en estos supuestos, pues, la competencia pasa a ser compartida; partiendo de este criterio, creo que el proyecto y el dictamen que lo respalda debieron profundizar en él, adoptándolo como punto de partida, sin darlo como hecho. A mí juicio, se está en presencia de competencias exclusivas de la Federación en el marco de la Constitución en los siguientes supuestos: Primera.- Cuando se atribuye la materia en bloque a la Federación, sin distinguir por tanto las diversas facultades que ésta pueda asumir sobre aquella, por ejemplo, el artículo 131, primer párrafo Constitucional, dice: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen y exporten, así como reglamentar en todo tiempo la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos ... " En este caso corresponde a la Federación todo tipo de facultades sobre la materia, sean de naturaleza legislativa, reglamentaria o ejecutiva. Segundo. - Cuando se atribuye a la Federación no la materia en bloque sino un determinado sector de la misma, por ejemplo: gasolina, energía eléctrica, etc. Sobre estos sectores o aspectos materiales, la Federación detenta también competencias exclusivas de legislación, reglamentación y gestión. Tercera. - Cuando se atribuyen a la Federación un determinado tipo de potestades sobre una materia, como la legislación sobre la misma, así, por ejemplo, cuando la fracción X del artículo 73 Constitucional, habla de que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en toda la República sobre comercio, en estos casos la Federación poseerá la competencia

exclusiva de la legislación sobre la materia en cuestión. Fuera de estos tres supuestos, no estaremos en presencia de competencias o facultades exclusivas, sino de competencias compartidas o concurrentes, así sucede por ejemplo, cuando la materia se atribuye a la Federación, pero también se atribuye de modo concurrente a los Estados, como en el caso del último párrafo del artículo 117 Constitucional: "... el Congreso de la Unión, -dice- y las Legislaturas de los Estados, dictarán desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo ... " Cuando a la Federación se le atribuye la legislación básica, pudiendo corresponder a los Estados y Municipios la legislación de su desarrollo, hay que incluir aquí aquellos casos en que se habla de bases o principios, por ejemplo, el segundo párrafo de la fracción VIII del 115: ... "las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y de sus disposiciones reglamentarias ...".

En este supuesto la materia laboral en los municipios no es de la competencia exclusiva de la Federación sino compartida o concurrente, ya que los Estados pueden regular aspectos que no sean materia de los principios fijados por las leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional, leyes que según la fracción X del artículo 73 deben ser expedidas por el Congreso de la Unión, pues bien con base en las consideraciones anteriores, de qué tipo de competencia es la establecida en la fracción X del artículo 73 Constitucional, para que el Congreso de la Unión legisle en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos, la pregunta se responde así: Se trata de una competencia exclusiva de la Federación, pues la norma constitucional la atribuye a un solo órgano, con exclusión de todos los demás disponiendo totalmente dicho órgano de la materia y ejerciendo sobre ella todo tipo de potestades como las legislativas y

ejecutivas, de acuerdo a las consideraciones anteriores, las facultades concurrentes deben estar expresamente establecidas en la Constitución caso que no sucede en materia de juegos con apuestas y sorteos pues el propio dictamen del Ministro Azuela transcribe los preceptos constitucionales que en materia de educación, guerra, asentamientos humanos, protección del ambiente, etc., hacen participar a los Estados o Municipios, en consecuencia, al igual que lo justificó en estas últimas materias el propio dictamen debió haber señalado el precepto constitucional que permite establecer que la materia de juegos con apuestas y sorteos es concurrente y no exclusiva de la Federación además del dictamen debió efectuar el análisis comparativo de los artículos 73, fracción X, y 124 Constitucionales, con preceptos de la misma especie, es decir con normas constitucionales donde la Federación cuenta con facultades exclusivas, como por ejemplo la materia de hidrocarburos, y no con facultades concurrentes como la educación, asentamientos humanos u otras. Con independencia de lo anterior, el argumento del dictamen relativo a que la materia juegos con apuestas y sorteos, no está en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, creo que tampoco es un argumento que sea válido, ya que recuerdo que en materia de impuestos sobre nóminas a los bancos la consideración que determinó el sentido de la mayoría fue que los bancos era una materia concurrente porque la fracción XXIX hablaba de actividades propias de las instituciones de crédito y no de los bancos como sujetos, lo anterior quiere decir que ya se excluyó a los bancos de la materia federal, ahora la siguiente materia son los juegos con apuestas y sorteos, y eso que los bancos están en la fracción XXIX del artículo 73, esto es una prueba de que no se sostiene el mismo criterio, ya que para considerar que las materias federales sean las de la fracción XXIX en el asunto de los bancos, poco sirvió que los mismos estuvieran en dicha fracción, a mi juicio la materia juegos con apuestas y sorteos, no es una facultad concurrente, sino

exclusiva de la Federación, ya que para que fuera concurrente, como lo reconoce implícitamente el dictamen se necesitan preceptos constitucionales expresos que así lo determinen, consecuentemente si nos quedamos con el criterio del proyecto y dictamen que le respalda, la solución sería más sencilla, aunque quedaría como una medida arbitraria y discrecional, es decir, si se sostiene el proyecto en sus términos no debe establecerse que la materia juegos con apuestas y sorteos es concurrente porque no podría esto justificarse constitucionalmente como en los casos de asentamientos humanos, educación y otras, ya que en estas materias sí hay una norma que sirve para arribar a esa conclusión; lo anterior se acepta sin considerar que en el dictamen erróneamente se considera a la materia de guerra como concurrente, en efecto, el dictamen señala que la materia de guerra es concurrente porque el artículo 118 de la Constitución también permite a los Estados intervenir en esta materia; el problema es que la fracción XII del artículo 73 establece como facultad exclusiva del Congreso de la Unión declarar la guerra, en cambio el artículo 118, fracción III del propio texto constitucional establece que los Estados pueden, excepcionalmente hacer la guerra, este planteamiento sería distinto si se hubieran consultado primero las reglas del Derecho Internacional sobre el derecho a la guerra y el derecho por la guerra, declarar la guerra es una acción positiva porque implica una manifestación de voluntad del Estado en voz del Ejecutivo Federal como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas del País, por su parte hacer la guerra es una actitud defensiva que repela la agresión exterior, en una palabra, es una facultad extraordinaria para disparar, de manera que son dos facultades completamente distintas, incluso ambas son exclusivas, quién puede declarar la guerra, sólo es el Congreso de la Unión, en cambio quién puede hacer la guerra en casos de invasión y de peligro inminente son los Estados con sus fuerzas de seguridad, mas no con el Ejército Federal, quizá el ejemplo de Chiapas pueda ser

ilustrativo, el Gobierno del Estado de Chiapas al ser rebasadas sus fuerzas de seguridad, solicitó por conducto de su Congreso Local y a instancia del Gobernador el auxilio del Ejército Federal, pero nunca se discutió si el Estado de Chiapas podía o no declarar la guerra, porque esta facultad es exclusiva de la Federación, por ello declarar la guerra es una forma diplomática o de Derecho Internacional que es facultad exclusiva de la Federación, en cambio hacer la guerra es entrar y formar parte de ella, combatir, encontrarse en el frente de batalla en casos de invasión o de peligro inminente que por excepción y dadas las circunstancias extraordinarias el Constituyente autoriza, quizá hasta obliga a los Estados para defender la soberanía nacional, además si la guerra fuera una facultad concurrente, los Gobernadores de los Estados podrían disponer del Ejército Federal y de todos sus mandos, sin embargo esto no es así, porque la materia de guerra es realmente exclusiva de la Federación, es más, si los Estados podrían declarar la guerra, cabría preguntar con qué ejército combatirían, el problema entonces no está bien planteado porque se empleó una técnica interpretativa inexacta, considerando erróneamente a materia de guerra como una facultad concurrente, siendo que es exclusiva de la Federación y que el Constituyente reforzó con la prohibición a los Estados de declarar la guerra, pero, por excepción y en los casos de invasión o de peligro inminente autorizó a los Estados a repeler y defenderse de la agresión, así la prohibición del artículo 118 debe entenderse, no como una facultad concurrente en materia de guerra, sino como un reforzamiento de la materia exclusiva de la Federación; por otro lado, atendiendo a lo argumentado en el dictamen en su Apartado Tercero, permite expresar nuevamente que las facultades concurrentes deben tener regulación expresa en la Constitución, como el propio dictamen lo reconoce cuando habla de educación, protección del ambiente y asentamientos humanos, casos en los que se citan los preceptos constitucionales que hacen concurrir en una

materia a la Federación y los Estados, en cambio en la materia de juegos con apuestas y sorteos, de qué norma constitucional surge la concurrencia, el Apartado Cuatro del Dictamen que se acepta en su términos porque no niega el carácter federal de la materia, comercio exterior, incluso correctamente refuerza esta idea señalando que los Estados tienen prohibido gravar la entrada o salida del país de personas o bienes.

En el apartado 5 se señala, que la tesis 557 publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación cuyo rubro es: "IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE." Ha quedado sin efectos por la jurisprudencia 56 que dice: "IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL, COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS". Lo anterior se acepta, pero dejó sin atender la tesis que se citó en la página 12, cuyo rubro es: "PETRÓLEO. IMPUESTOS ANTICONSTITUCIONALES AL EN EL ESTADO DE VERACRUZ". Que establece que la Constitución Federal faculta sólo al congreso de la Unión para legislar sobre materia de petróleo, inclusive para fijar los impuestos relativos, por lo que el estado de Veracruz no puede constitucionalmente hacer lo mismo a menos de invadir la esfera de la autoridad federal.

En el apartado 6 del dictamen, se niega que el artículo 124 resuelva por sí solo el problema que se examina, ya que existen facultades que están previstas en el artículo 73 que también se conceden a los Estados, como en el caso de las facultades para declarar la guerra, las facultades en materia de educación, asentamientos humanos y otras.

El argumento anterior está tomado en un sentido distinto al que se señaló en la atenta nota, pues en ningún momento se admitió que la

materia de educación, asentamientos humanos y otras que se mencionan en el dictamen, fueron facultades exclusivas, de manera que es indebido atribuir ejemplos que no fueron empleados en su nota; en verdad solo se estableció que la materia de guerra, declarar la guerra, es una facultad exclusiva de la Federación y no concurrente, pues los Estados no podrían declarar la guerra sino solo hacer la guerra, cosa completamente distinta. Sea como fuere nadie aplicaría el artículo 124 en las materias concurrentes pues dichas materias no son exclusivas de la Federación; en el apartado 7° se niega que al quedar reservada la Federación, la facultad legislativa en materia de juegos con apuestas y sorteos, también vaya incluido la facultad de imponer tributo sobre dicha materia.

En mi opinión, el argumento anterior es el más delicado porque el principio de legalidad en esta materia tiene su asiento en la fracción X, del artículo 73, ya que este precepto determinó expresamente el sujeto activo, titular de la potestad tributaria legislativa sin que por una interpretación elástica y liberal se pueda transformar esta materia en concurrente. Si se adopta el criterio del proyecto debemos aceptar el riesgo de dar facultades legislativas a los Estados en materia que para el texto constitucional no son concurrentes, sino exclusivas de la Federación. Adicionalmente debe tenerse presente que la atribución a la Federación de la facultad de legislar sobre determinadas materias no es una disposición arbitraria de la Constitución sino una medida fundada en la consideración de que el Constituyente quiso que esas facultades o funciones por su naturaleza misma deben ser reguladas por la Federación. En esa virtud y por cuanto que la imposición ejerce influencia indiscutible en las actividades sobre las que recae, resulta claro, en mi opinión, que para lograr el propósito de que sea la Federación quien la regule, se quiere que sea ella misma quien pueda establecer impuestos sobre aquella. Además, en un régimen como el nuestro de jurisdicciones

divididas, los distintos poderes legislativos de la Federación y de los Estados, tienen la facultad de legislar sobre distintas materias de acuerdo con la atribución que de ellas haya hecho la Constitución y legislar sobre una materia o actividad incluye necesariamente el derecho a fijar los requisitos necesarios para el ejercicio de esa actividad, así como la enumeración de las obligaciones que se contraen al colocarse el individuo dentro del régimen legal respectivo; en consecuencia, si una autoridad distinta del Congreso de la Unión impone a una persona un requisito u obligación que no se encuentre en la legislación federal sobre la materia, es indudable que invade la esfera reservada de las facultades de la federación.

En el apartado ocho del dictamen se niega que no se haya examinado en el proyecto las facultades implícitas que se desprenden de la fracción XXX del artículo 73. El rechazo que se hace en el dictamen no es correcto, porque en la atenta nota se estableció claramente que el Constituyente en la citada fracción debía emitir las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades que en fracciones anteriores se atribuían a la Federación. El dictamen, olvida pues, que existe la Ley Federal de Juegos y Sorteos, publicado en el Diario Oficial de treinta y uno de diciembre de cuarenta y siete, cuyo artículo 10 establece que "Todas las autoridades federales, las locales y la fuerza pública cooperarán para hacer cumplir las determinaciones que dicha ley establece". Además, la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 27 fracción XXI, establece que "corresponde a la Secretaría de Gobernación reglamentar, autorizar el juego, las apuestas, las loterías y rifas en términos de la ley relativa".

Por tanto, el proyecto y el dictamen que lo respalda no reconocen que la Materia de Juegos con Apuestas y Sorteos está regulada por leyes y autoridades federales; de manera que debe valorarse la

existencia de estas normas y controles federales para no violentar la legislación y actuación de las autoridades federales en esta materia.

Finalmente, en el apartado nueve del dictamen, se establece que es mejor votar por el federalismo, que por la Constitución. Esta opinión no se comparte, toda vez que la corte no es el órgano adecuado para establecer o mejorar el federalismo puesto que esta tarea corresponde al Constituyente o al legislador ordinario. Por ello, considero que el federalismo no debe salir de la Corte sino del legislador; tampoco corresponde a la Corte rescatar de la bancarrota a los Estados y menos proporcionándoles materias que constitucionalmente están reservadas para la federación, si acaso eso se quiere que se haga un convenio de coordinación entre Federación y estados.

Quiero, por último, señalar algunas de las graves consecuencias que implicaría asumir el criterio del proyecto y del dictamen que le respalda: Primera.- Si los estados pueden legislar en materia de juegos con apuestas y sorteos quedarían facultados para autorizar el establecimiento de casinos, loterías y otros establecimientos donde se practicara el juego o las apuestas; sin embargo, esto está prohibido por el artículo 1° de la Ley Federal de Juegos y Apuestas; Segunda.- Se haría desaparecer la interpretación que la teoría general de las contribuciones ha hecho del principio de legalidad que exige que el ente público que cuente con facultades legislativas sea el sujeto activo de la prestación tributaria; Tercera.- Además de las facultades exclusivas concurrentes e implícitas se crearía una nueva clase de facultades constitucionales, las que conceda la Suprema Corte de Justicia de la Nación; cuarta.- se provocarían a la larga conflictos porque la federación, en controversia constitucional, impugnará las leyes locales que invaden su esfera exigiendo respeto a sus facultades exclusivas; Quinta.- Se caerá en una grave

contradicción; en los bancos resolvimos que la materia Instituciones de Crédito, aun cuando aparecían las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional era local; en cambio en los juegos con apuestas y sorteos decimos que es local, porque no está en la fracción XXIX; de manera que el criterio de la Corte se ha flexibilizado demasiado y ha perdido la brújula, pues ahora cualquier materia podría ser local, ya que de poco sirve que estén las fracciones X o XXIX del artículo 73, pues finalmente se resuelve que la materia es local, como si existiera una prohibición de la federación para gravar una materia o que constitucionalmente le pertenece.

El asunto de que se trata tiene un aplazamiento que ya dura un año, este tiempo ha permitido reflexionar y madurar ideas sobre el tema, por mi parte ya han sido tres intervenciones a través de atentas notas.

Mi atenta nota de fecha 29 de noviembre se ocupó de dar respuesta al dictamen, ahora lo hice del Señor Ministro Azuela, quien a su vez el formuló para contestar mi primera nota.

Del dictamen del Señor Ministro Azuela, quiero retomar dos consideraciones que me interesan en lo particular: la primera de ellas, se reduce-al examen de la tesis de jurisprudencia: **IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL, COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRESTARLO.** - Esa tesis, elimina la Fracción X) del artículo 73 de la Constitución Federal. Para excluir el contenido de dicha Fracción, de las limitaciones a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación, manteniendo únicamente la fracción XXIX) del mismo artículo 73; esta eliminación

se aparta de la tesis anterior que incluía ambas fracciones dentro de las facultades exclusivas de la Federación.

El señor Ministro Azuela justifica esta eliminación diciendo: "Posteriores reflexiones llevaron a su modificación eliminando la Fracción X del Inciso b) de dicha tesis que se refiere a la limitación de la facultad impositiva de los Estados".

Ante la falta de argumentos teóricos y jurisprudenciales fundados que me permitieran acceder a esas posteriores reflexiones de que habla el Ministro Azuela, acudí a los precedentes de dichas tesis, pero en ninguno de ellos le encontré justificación valedera para convencerme de la necesidad de la eliminación de la Fracción X referida. Por ejemplo, el A.R. 3368/65 promovido por Salvador Dámaso Zamudio Salas, no es útil como justificación para eliminar las facultades exclusivas de la Federación de la Fracción X) del artículo 73, puesto que esta fracción no fue objeto de examen constitucional en ese amparo, ya que se trataba de facultades exclusivas de la Federación contenidas en el artículo 65 Fracción II y 73 Fracción VII de la Constitución, además, emplear este precedente como justificación de la eliminación de la Fracción X es inapropiado puesto que en el mismo se señala; es infundado el primer concepto de violación, porque el Congreso de la Unión si tiene facultades para establecer impuestos relacionados con actividades profesionales, de acuerdo con lo previsto por los artículos 65 Fracción II y 73 Fracción VII, sin que pueda admitirse que carece de ella, porque ese renglón impositivo no está mencionado en el artículo 73 Fracción XXIX), ya que esta disposición únicamente precisa fuentes tributarias de la competencia de la Federación con exclusión de los Estados.

Del precedente anterior se desprende que para que una determinada materia pueda ser gravada por la Federación, no hace falta que la misma se encuentre en la Fracción XXIX del 73.

En cambio, en el proyecto que ahora examinamos se pretende establecer que las únicas facultades tributarias exclusivas de la Federación son las contenidas en la Fracción XXIX del propio artículo 73.

Entonces el criterio de este Pleno ya no sería el mismo, como no lo quiere hacer ver el proyecto. La Constitución y la Fracción XXIX son las mismas desde hace 40 años; sin embargo el Criterio de la Corte sería totalmente contradictorio, incluso a fojas 13 del precedente se insiste: no se sujeta al Congreso de la Unión a que únicamente imponga contribuciones respecto de las materias que establece el artículo 73 Fracción XXIX, a que únicamente imponga contribuciones respecto de las materias que establece el artículo 73, fracción XXIX; porque, como se dijo anteriormente, la enumeración que se hace no es limitativa de facultades, sino de materias reservadas a la federación, y en que se excluye a los Estados; la consideración anterior es todavía más inaplicable a lo que ahora pretendemos resolver, en virtud de que el Tribunal Pleno de entonces, separaba las facultades de las materias reservadas a la Federación, provocando el riesgo de que ésta tuviera facultades exclusivas sobre una materia no reservada y a la inversa.

En otro aspecto, quiero recoger del dictamen del señor Ministro Azuela, lo que está en la página 18, en el que se establece: Que las facultades implícitas no pueden considerarse expresas, ya que debe distinguirse entre el contenido y el continente, poniendo como ejemplo el Código Civil y el Código Federal de Procedimientos Civiles; los que, aún cuando el Congreso Federal no cuenta con

facultades expresas para legislar en esta materia, su existencia se justifica en la medida que dichos ordenamientos resultan necesarios, para que el Poder Judicial pueda llevar a cabo las facultades que le atribuye el artículo 104, fracciones I y III; resultando entonces, que si se atendiera exclusivamente al rígido sistema del artículo 124 –se dice en el dictamen–, no habría forma de justificar la existencia de los ordenamientos apuntados. Al respecto quiero advertir que el ejemplo anterior, está muy lejos del problema que ahora examinamos; toda vez que las facultades implícitas contenidas en la fracción XXX del 73, no chocan con el contenido de las fracciones X y XXIX, del mismo precepto; ya que estas fracciones, por sí mismas, otorgan la facultad expresa a la federación para actuar sobre distintas materias; entonces, ¿para qué emplear las facultades implícitas?; en los casos del Código Civil y del Código Federal, se emplearon las facultades implícitas, porque en ningún otro precepto constitucional se otorga a la Federación tales materias. Con lo anterior, aclaro que en mi nota hablé de las facultades implícitas, sólo para advertir que: Si al Congreso no le bastaban las facultades expresas de las fracciones X y XXIX, tenía como una competencia adicional, precisamente la que deriva de las facultades implícitas de la fracción XXIX.

Señor Presidente, no sé si usted considera conveniente continuar, dado lo avanzado de la hora; o prefiere usted.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo considero que, por lo avanzado de la hora, la discusión de este proyecto se reanudará en la próxima sesión, y que la presente se levanta por la razón indicada.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:45 HORAS)