

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 24
O R D I N A R I A

MARTES 23 DE FEBRERO DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cincuenta minutos del martes veintitrés de febrero de dos mil diez, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José de Jesús Gudiño Pelayo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta relativa a la Sesión Pública número Veintitrés, Ordinaria, celebrada el lunes veintidós de febrero de dos mil diez.

Con la observación realizada por el señor Ministro Franco González Salas en la foja treinta y siete del acta, por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Ordinaria para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el martes veintitrés de febrero de dos mil diez:

I. 60/2008

Incidente de inejecución número 60/2008 de la sentencia dictada el dieciocho de septiembre de dos mil seis por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Guerrero, en el expediente del juicio de amparo número 486/2005, promovido por Alejandro Dozal Medina y otra. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO.- Se declara el incumplimiento parcial de la sentencia de fecha dieciocho de septiembre de dos mil seis, dictada en el juicio de amparo 486/2005-II, tramitado en el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Guerrero, por las razones precisadas en el último considerando de esta resolución. SEGUNDO.- Se ordena de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia señalada en el punto anterior, en relación al predio que es socialmente inconveniente de entregarse a la parte quejosa. TERCERO.- Devuélvase los autos del juicio de amparo 486/2005-II, tramitado en el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Guerrero, para los efectos que se indican en la parte final del último considerando de esta resolución”*.

El señor Ministro ponente Franco González Salas expuso una síntesis de las consideraciones de su proyecto en cuanto sustentan las propuestas contenidas en los puntos resolutivos, ya que al haberse declarado el incumplimiento parcial excusable de la sentencia de amparo procede de manera oficiosa disponer el cumplimiento sustituto de dicha sentencia en relación con el predio que defiende la quejosa, cuya entrega es inconveniente en razón de que con ello se acarrearía un mayor problema desde el punto de vista social, material y jurídico, pues se afectaría gravemente a la sociedad o a terceros, en mayor proporción que los beneficios que pudiera obtener la parte quejosa; toda vez que al existir plena justificación legal para el inicio del cumplimiento sustituto de la sentencia ejecutoria se ordena remitir los autos al Juez Tercero de Distrito en el Estado de Guerrero, para que en la vía incidental determine la forma o cuantía de la restitución que, en cumplimiento sustituto del fallo protector, le corresponde a la peticionaria de garantías, por el predio de su propiedad, con motivo del incumplimiento parcial de la sentencia de amparo; y que dicho cumplimiento sustituto podría darse a través de convenio o por el pago de daños y perjuicios y para el caso de que se elija esta última forma deberán tomarse en consideración los siguientes lineamientos:

1. El incidente deberá regirse por las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles.

2. Si el cumplimiento sustituto se hace consistir en pago de dinero por concepto de restitución, el cálculo del avalúo que se practique debe reunir las condiciones siguientes:

a) Retrotraerse a la época en que se violaron las garantías constitucionales de la parte quejosa, incluyendo el factor de actualización previsto en el artículo 7, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

b) El o los avalúos que correspondan no deberán considerar las construcciones actualmente existentes en el predio en litigio, sino únicamente deberá valuarse la tierra sin accesorio alguno.

c) Aunado a lo anterior, el valor que deberá tenerse en cuenta es el comercial.

3. Las partes tendrán expeditos sus derechos para hacer valer el recurso de queja en contra de la resolución de daños y perjuicios, conforme lo dispone el artículo 95, fracción X, de la Ley de Amparo.

4. Una vez que la resolución interlocutoria relativa al cumplimiento sustituto haya causado estado, bien sea por no haberse recurrido oportunamente o al decidirse la queja que eventualmente se hiciera valer, el a quo requerirá a la autoridad responsable, en términos del artículo 104 de la Ley de Amparo, para que inmediatamente dé cumplimiento y

haga el pago al impetrante de garantías, en el entendido de que, frente a esta obligación no cabe excusa ni dilación alguna, ni siquiera la falta de presupuesto, pues ha de tenerse en cuenta que el cumplimiento sustituto facilita su acatamiento a las autoridades responsables.

5. Si agotado este procedimiento legal la ejecutoria no quedare cumplida, la Juez de Distrito del conocimiento deberá abrir nuevamente el incidente de inejecución de sentencia y remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para que decida lo conducente respecto de la aplicación, a las autoridades responsables obligadas al cumplimiento de la ejecutoria de garantías, de las medidas previstas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

6. La Juez de Distrito del conocimiento deberá informar de manera oportuna y regular a este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el avance en el cumplimiento de lo ordenado en esta resolución.

Además, precisó que en el engrose respectivo se agregarán las consideraciones sostenidas por la Primera Sala que fueron replanteadas en un asunto de expropiación ante el Tribunal Pleno, para señalar cuándo y cómo debe considerarse que existen mayores o menores beneficios o perjuicios.

El señor Ministro Aguirre Anguiano mencionó que a fojas cuarenta y siete a cuarenta y nueve del proyecto se refiere a diversas tesis que hacen mención al valor actualizado que no coincide con la actualización hecha en el mismo, en virtud de que no señala a partir de cuándo se debe hacer dicha actualización tomando en cuenta lo previsto en el artículo 7, fracción II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta referente a lo que debe producir el dinero, en tanto que en la foja cuarenta y nueve del proyecto no se hace referencia a este concepto, por lo que propuso al Ministro Ponente realizar el ajuste respectivo.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que lo solicitado por el señor Ministro Aguirre Anguiano es la traslación del factor de actualización del pago hasta el momento en que se efectúe. Además, indicó que en el punto 4 de la página cincuenta y tres se indica que “una vez que la resolución interlocutoria relativa al cumplimiento sustituto haya causado estado, hasta entonces, esa autoridad debe dar inmediato cumplimiento”, siendo este el lugar donde podría proceder la actualización.

El señor Ministro Franco González Salas aceptó la propuesta del señor Ministro Aguirre Anguiano, en la inteligencia de que conforme a la propuesta del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, debía ser actualizado hasta el día de hoy.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas propuso modificar el Acuerdo General Plenario 12/2009 con el objeto de que las Salas puedan pronunciarse sobre el cumplimiento sustituto, ante lo cual el señor Ministro Franco González Salas indicó que legalmente debe ser el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el que se pronuncie sobre ese aspecto, por lo cual la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas retiró su propuesta.

La señora Ministra Luna Ramos cuestionó el procedimiento que precede a este incidente de inejecución ya que estimó que se le está otorgando un tratamiento diverso al previsto por la legislación, toda vez que el asunto de mérito versa sobre el reclamo del embargo y el remate de diversos bienes con motivo del cobro de un impuesto predial. Agregó que se obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo y para efectos del cumplimiento se determinó que la autoridad responsable deje sin efectos el embargo y la inscripción. Posteriormente, el juez continuó requiriendo el cumplimiento y la responsable informó que el predio, que anteriormente se encontraba baldío, actualmente tenía un edificio que se encontraba vendido y ocupado por terceros de buena fe.

Manifestó que en el caso concreto se debió de haber interpuesto un recurso de queja por exceso o defecto o, en su caso, un incidente de repetición del acto reclamado, sin tomar en cuenta lo establecido en los criterios de este Alto

Tribunal sobre las etapas que deben seguirse para la ejecución de una sentencia de amparo. Además, estimó que se está en presencia de un cumplimiento defectuoso de la sentencia de amparo.

Estimó que debe valorarse que, al promoverse el juicio de amparo, el lote respectivo ya estaba en desarrollo de construcción, por lo que sería necesario determinar si el efecto del amparo consiste en que se devolviera el predio.

El señor Ministro Gudiño Pelayo señaló que la fracción XVI del artículo 107 constitucional no menciona al Pleno de la Suprema Corte, por lo que la atribución a que se refiere dicha norma, puede ejercerse incluso por las Salas.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia solicitó se aborde la propuesta de modificación al Acuerdo General Plenario 12/2009 en una posterior sesión privada, toda vez que versa sobre un tema de distribución de competencias.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó no compartir las consideraciones de la señora Ministra Luna Ramos, precisando que en el caso concreto no hay cumplimiento del fallo, ni excesivo ni defectuoso, por lo que consideró que el Juez actuó correctamente al determinar que hay una imposibilidad material para la ejecución del fallo, por lo cual consideró que el efecto del amparo sería

devolver el inmueble al quejoso, aun cuando ya se estuviera construyendo en él.

Agregó que debían de tomarse en consideración que los mayores daños debían valorarse con mucho cuidado, porque podría eventualmente existir un asunto en el que, aunque el beneficio económico podría ser diferente, el daño social que se pudiese ocasionar a ciertas personas o a una comunidad sería grave, aun cuando constitucionalmente se hace un énfasis en la parte económica, debe tenerse en cuenta el mencionado daño social.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que la mecánica de este cumplimiento sustituto no revela problemas de cumplimiento defectuoso o excesivo ya que, conforme a lo previsto en el artículo 107, fracción XVI, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, se deben cumplir diversas condiciones, entre las que se encuentra: “Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros”, y estimó que podría agregarse al proyecto, en la foja cuarenta y nueve, la propuesta de la señora Ministra Luna Ramos, relativa a que al valor del terreno podría sumarse el valor de la construcción, probando en el incidente si había, en ese

momento, una construcción o no, para adicionarse al precio del cumplimiento sustituto; y se pronunció a favor del proyecto con las adiciones de las consideraciones de la citada tesis de la Primera Sala.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que en la foja cinco de la sentencia se advierte que para determinar diversos tributos, el actuario “se constituyó en un lote baldío”, lo que no fue controvertido dentro del juicio, de donde debe partirse para tomar en cuenta lo de la construcción existente.

Agregó que se trata de un impuesto predial, es decir, real, en la inteligencia de que la autoridad hacendaria embargó, aseguró y remató, para cobrar el impuesto adeudado, debiendo poner a disposición del dueño el remanente. Posteriormente, se concede el amparo por violación formal en la diligencia de emplazamiento, para el efecto de que las responsables dejaran insubsistentes las actuaciones referidas a partir de dicho emplazamiento y restituyeran a la quejosa en el goce de la garantía individual violada. Por ende, el propio Juez tenía conocimiento de que el predio ya se había rematado, debiendo reflexionarse sobre qué sucederá si en cumplimiento de la sentencia de amparo tuviera que devolverse el predio al quejoso.

Manifestó que se había rematado el predio reclamado mediante subasta pública y en dos ocasiones se convocó a

postores y no hubo asistencia, en tanto que la tercera ocasión, se hizo mediante adjudicación, fuera de subasta pública. Asimismo, señaló que debía considerarse también que se debe cubrir el crédito fiscal adeudado.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que el fisco respectivo sí cobró de un tercero llamado Carlos Alberto Rullán Dichter.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que el efecto del amparo sería devolver al quejoso todo lo cobrado, además de los daños y perjuicios, ante lo cual el señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que debía realizarse una compensación.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que las cuestiones referidas no pueden ser materia de un incidente de inejecución, y en cuanto a la razón asentada por el actuario, señaló que en el incidente que se tramite, ante el Juez de Distrito, se determinará en qué términos se encontraba el inmueble respectivo, pues de lo contrario se estarían valorando las pruebas sin tomar en cuenta las que puedan aportarse posteriormente.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que el cumplimiento sustituto tiene como fin fungir como sucedáneo en la restitución de la garantía violada con precisión. Indicó que la forma excepcional de cumplimiento entra en juego,

señalando que no hay razón para no buscar el mayor equilibrio de prestaciones en un incidente de inejecución, con el fin de dar regularidad al cumplimiento sustituto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó que la Segunda Sala ha manejado el concepto del núcleo esencial de la garantía violada, el cual, en el caso concreto, consistiría en devolver el inmueble respectivo, lo que no se ha realizado, pues únicamente cumplió lo accesorio, es decir, con dejar sin efectos el remate, en tanto que la obligación principal de devolver no está cumplida, por lo que consideró correcta la apreciación del Juez de Distrito de incumplimiento.

Agregó que existen diversos incidentes posteriores al juicio de amparo, relacionados con el cumplimiento sustituto, por lo que estimó que el procedimiento no está desviado.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que el incidente innominado para el incidente de daños y perjuicios es correcto, pero no está de acuerdo con el diverso que se abrió para determinar que no hay cumplimiento, el cual es inexistente, ya que se debió haber dado vista al quejoso para que manifestara lo que a su derecho conviniera y en su caso interpusiera una queja por defecto al faltar algunos elementos de cumplimiento, donde podría precisarse cómo debía realizarse la devolución del importe respectivo.

En esos términos, una vez que se advirtiera que no se podía cumplir la sentencia se podría iniciar el incidente de cumplimiento sustituto, por lo que en el caso concreto si el juez ya determinó que así debía desarrollarse el procedimiento, sólo queda lo que se propone en el proyecto, en la inteligencia de que habrá problemas con la cuantificación.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que en la Primera Sala se ha abandonado el criterio de los incidentes innominados por las complicaciones que generan. En cuanto a la existencia de cumplimientos parciales, estimó que, cuando se entra al cumplimiento sustituto, éste se hace cargo de la totalidad del problema, porque en éste no podría haber un cumplimiento “medio parcial” y posteriormente uno sustituto, por lo que el cumplimiento engloba el conjunto de operaciones jurídicas, pues en el caso concreto, no se va a desalojar a las personas que viven en el inmueble, lo que generaría un costo social mayor y el crédito fiscal continúa vigente, de manera que se estaría en presencia de un nivel de figura de la compensación frente a la autoridad hacendaria.

El señor Ministro Franco González Salas señaló coincidir con los señores Ministros Aguilar Morales y Cossío Díaz, precisando que en el caso concreto se le embarga un bien, después otros realizan construcciones en el predio respectivo y, posteriormente, se concede el amparo

señalando que se debe devolver éste al quejoso. Estimó que debe darse el cumplimiento sustituto conforme al incidente previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, dentro del cual las partes alegarán lo que a su derecho convenga, con base en lo cual se determinarán los daños y perjuicios sufridos por el quejoso, tomando en cuenta lo indicado por el señor Ministro Aguirre Anguiano sobre los elementos a tomar en cuenta, sin menoscabo de que pueda impugnarse lo que determine el Juez de Distrito, en la inteligencia de que sostendrá el proyecto modificado.

El señor Ministro Aguilar Morales mencionó que no advierte inconveniente en que el cumplimiento sustituto sea parcial pues solo algunos actos podrán ser objeto de éste, en la inteligencia de que habrá actos que no pueden cumplirse de manera sustituta como la supresión de alguna inscripción en un registro. Estimó que el proyecto es claro en cuanto a la causa que justifica el cumplimiento sustituto, recordando que el acto reclamado consiste en un procedimiento administrativo y no se reclama el crédito respectivo, por lo que no es materia pronunciarse sobre dicho crédito y otros aspectos que lo pueden afectar, lo que no es materia del cumplimiento sustituto, pues de lo contrario, sería necesario verificar si no hay otros terceros que tuvieran diversos derechos. Señaló estar de acuerdo en precisar que debe valorarse lo conducente en el incidente que tramite el Juez de Distrito.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que lo relevante es determinar si se está en la hipótesis o no de un cumplimiento sustituto, correspondiendo a la Suprema Corte lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo, que de por sí es complejo, siendo inconveniente detenerse por algunas minucias. Además, sometió a consideración valorar que de fojas cuatro a ocho del proyecto se desprende que la violación formal es del dos de mayo de dos mil siete, en tanto que el crédito fiscal se determinó con posterioridad en el mes de octubre, por lo que no sería materia del incidente lo relativo a dicho crédito.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló coincidir en cuanto a que es necesario determinar si procede o no el cumplimiento sustituto, estimando que al tenor de lo señalado por el señor Ministro Cossío Díaz, cuando un Juez de Distrito determina que la Suprema Corte debe pronunciarse sobre si opera el cumplimiento sustituto, este Alto Tribunal asume y subsume toda la problemática relativa a la ejecución conocida y en su decisión instruye al Juez de Distrito para que en el trámite del incidente correspondiente dé la debida observancia al cumplimiento y tome en cuenta cualquier otro aspecto que se advierta en el incidente respectivo, con lo que se evita el manejo innecesario de expedientes y la pronta resolución de los asuntos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó que la potestad decisoria en materia de cumplimiento de

sentencias de amparo es de la Suprema Corte, coincidiendo con el señor Ministro ponente Franco González Salas en cuanto a que el incumplimiento es excusable por que se afectaría el interés social, por lo que lo conducente es optar por el cumplimiento sustituto y seguir los pasos indicados en el proyecto, así como el ajuste sobre actualización solicitado por el señor Ministro Aguirre Anguiano.

A propuesta del señor Ministro Aguilar Morales se aceptó que se agregara la precisión consistente “en las condiciones materiales en que se encontraba el predio en el momento del acto reclamado”.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea solicitó se agregue lo propuesto por el señor Ministro Aguirre Anguiano consistente en que el Juez de Distrito actualice las compensaciones del caso concreto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó la necesidad de que se elabore una tesis relativa a la decisión del ejercicio de la atribución para determinar el cumplimiento sustituto, en la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la facultad de asumir y subsumir toda la problemática de la ejecución e indicarle al juez de Distrito que observe ciertos lineamientos genéricos.

El señor Ministro ponente Franco González Salas aceptó las sugerencias de los señores Ministros Aguirre

Anguiano, en cuanto a la actualización, y del señor Ministro Aguilar Morales, por lo que se refiere a que la cuantificación deberá realizarse tomando en cuenta los términos en que se encontraba el predio al momento en que se interpuso la demanda de garantías y, por lo que se refiere a la tesis que se propone, si no se retrasa el asunto, la incorporaría al proyecto, pues abonaría en los lineamientos que se deben seguir en los casos de cumplimiento sustituto.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que en la tesis transcrita en la foja cuarenta y ocho se precisa el criterio relativo a la forma en que debe realizarse el pago, al disponer “Ahora bien, conforme a los referidos efectos restitutorios, los derechos de la parte quejosa legítimamente tutelados en la ejecución de una resolución de amparo que obliga a devolver un terreno, se limitan a obtener el valor comercial de la tierra en la época en que debió decretarse su devolución, más un factor de actualización del pago hasta el momento en que este se efectúe” ante lo cual el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que lo propuesto está en otras tesis de este Pleno.

El señor Ministro Silva Meza se manifestó con el proyecto del señor Ministro Franco González Salas en sus términos, en la inteligencia de que este Alto Tribunal ya ha sostenido que la cosa juzgada no rige para la Suprema Corte en materia de ejecución de sentencias.

Sesión Pública Núm. 24

Martes 24 de febrero de 2010

En votación económica, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobó la propuesta modificada del proyecto. Los señores Ministros Aguirre Anguiano y Luna Ramos reservaron su derecho para, en su caso, formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos señalados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta el siguiente asunto:

II. 81/2008

Acción de inconstitucionalidad número 81/2008, promovida por Diputados de la LXI Legislatura del Estado de Veracruz en contra del Congreso y del Gobernador de esa entidad federativa, demandando la invalidez del Decreto 237 por el que se reformó el segundo párrafo del artículo 80, del Código Penal para el Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial el treinta de abril de dos mil ocho. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 80, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano*

Sesión Pública Núm. 24

Martes 24 de febrero de 2010

de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante Decreto 237, publicado en la Gaceta Oficial de esa Entidad Federativa el treinta de abril de dos mil ocho, en los términos precisados en el último considerando de la presente resolución. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro ponente Valls Hernández expuso las consideraciones de su proyecto en cuanto sustentan las propuestas contenidas en los puntos resolutivos y precisó que este proyecto fue elaborado por el señor Ministro en retiro Azuela Güitrón, en la inteligencia de que éste le fue returnado.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el referido proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó que existen múltiples disposiciones, incluso federales, que establecen procedimientos semejantes para los objetos asegurados por el Ministerio Público. Estimó que la norma impugnada hace ilusorio el interés para que se ejerza el derecho de audiencia con relación a esos bienes, por lo que estimó que, en todo caso, la invalidez deriva de una violación a esta garantía individual, pero no al principio de división de poderes,

debiendo reflexionarse sobre los criterios que lleguen a sustentarse.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que aun cuando comparte el sentido del proyecto disiente de algunas de las consideraciones que lo sustentan, como la que se refiere a que se trata de procedimientos administrativos que no se siguen ante la autoridad judicial por lo que no se cumplen con las formalidades esenciales de un procedimiento, y con ello facultan al Ministerio Público de una potestad que no le corresponde, consideraciones que no comparte, puesto que si bien el artículo 14 constitucional prevé que para actos privativos se siga juicio ante los tribunales previamente establecidos, ello no significa que sea exclusivo de los poderes judiciales, ya que tales actos pueden ser seguidos ante tribunales de otra índole como en materia agraria, laboral o administrativa; sin embargo estimó que sí se da una invasión de facultades competenciales al establecer que el Ministerio Público podrá determinar lo relativo a los bienes que resulten afectados en estos procedimientos, lo que contravendría el propio artículo 16 constitucional.

El señor Ministro Cossío Díaz propuso eliminar las consideraciones de las fojas veintiuno a la veintiséis, relativas a que un diputado suplente puede suscribir la demanda de una acción de inconstitucionalidad, siendo irrelevante profundizar en este tema.

Por otro lado, en cuanto al argumento de división de poderes precisó que éste se introduce en suplencia de la queja, siendo necesario determinar si es válida dicha suplencia en una acción de inconstitucionalidad, ya que el argumento específico de la demanda se refiere a la garantía de audiencia previa, por ende, propuso determinar primero si puede operar dicha suplencia y, posteriormente, de entrar al estudio de violación al principio de división de poderes, estimó que no se surte en el caso concreto, debiendo reconocerse que el artículo 102 constitucional no contiene un catálogo exhaustivo de las atribuciones del Ministerio Público.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que en el tema del diputado suplente es innecesario analizar la trascendencia de la firma de éste, por lo que se puede suprimir el estudio respectivo, lo que se aceptó por el señor Ministro Ponente Valls Hernández.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia propuso que se aborde previamente si la norma impugnada respeta la garantía de audiencia, ante lo cual el señor Ministro Aguirre Anguiano solicitó que primero se analice si es competente la autoridad para ejercer la facultad respectiva.

En votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros se aprobaron los considerandos

Primero, “Competencia”; Segundo “Oportunidad de la demanda”; Tercero “Legitimación activa” modificado en los términos propuestos por el señor Ministro Cossío Díaz; y Cuarto, “Causas de improcedencia”.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando Quinto en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Segundo de declarar la invalidez del segundo párrafo del artículo 80 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante Decreto 237, publicado en la Gaceta Oficial de la indicada Entidad Federativa el treinta de abril de dos mil ocho, al ser contrario a los principios de división de poderes y de previa audiencia, previstos en los artículos 116, primer párrafo y 14, segundo párrafo, de la Constitución Federal, respectivamente, pues si bien prevé a favor de los afectados un medio de defensa en contra del acuerdo de adjudicación, también lo es que no constituye un medio adecuado que garantice una debida defensa antes de la emisión de dicho acuerdo, por un lado, porque la garantía de audiencia debe ser previa y no a posteriori y, por otro lado, porque no se prevé un procedimiento (como conjunto de formalidades esenciales y actos que preceden al acto privativo) a través del cual se establezca cómo se hará efectiva la garantía de previa audiencia, esto es, bajo qué reglas se dará oportunidad al particular de saber con certeza el inicio del procedimiento y sus consecuencias, la oportunidad de

ofrecer y desahogar pruebas, el momento de plantear alegatos y el término que debe esperar para conseguir el dictado de la resolución respectiva que dirima la cuestión debatida, considerando que en principio se analizaría el tema relativo a la legalidad.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló compartir la propuesta del proyecto en cuanto a la violación al principio de división de poderes con independencia de lo que señalen las leyes federales. Agregó que en el ámbito federal se cuenta con diversos procedimientos para transferir la posesión de los bienes asegurados.

Estimó que en el caso concreto, el tema es si el Ministerio Público en su carácter de responsable de los cuerpos policiacos, puede ejercer la atribución prevista en el artículo impugnado. Preciso que en el asunto la norma impugnada permite que si en el lapso de seis meses no son solicitados los bienes por quien tenga derecho, por acuerdo del Ministerio Público se adjudicarán los bienes al fisco del Estado correspondiente.

Mencionó que en el caso no se trataría de bienes mostrencos, de los cuales no se conoce su propietario. A ese respecto, conforme a lo previsto en el Código Civil, el Municipio convocaría al Juez competente para que éste cite a los que puedan ser propietarios del inmueble en los plazos

que se determinarán, de acuerdo a las legislaciones locales correspondientes.

En cambio cuando son bienes asegurados en una causa, por su esencia, no serán mostrencos, sin que sea necesario retenerlos, aunado a que la determinación del Ministerio Público, para adjudicarlos, no se sostiene por ser violatoria de garantías.

El señor Ministro Gudiño Pelayo señaló coincidir en que no se viola el principio de división de poderes pero sí se infringe la garantía establecida en el artículo 14 constitucional, pues aun cuando los tribunales respectivos puedan ser administrativos o judiciales, lo cierto es que el acto privativo debe provenir de un tribunal de los previstos en el artículo 17 constitucional, por lo cual se manifestó a favor del proyecto.

Agregó que las garantías de legalidad y de audiencia se encuentran íntimamente ligadas, porque la garantía de audiencia debe darse ante el Tribunal competente, por lo que, en el caso concreto, es inconstitucional que el Ministerio Público por sí y ante sí, emita actos privativos e incluso, haga justicia por su propia mano, por lo que propuso al señor Ministro ponente Valls Hernández realizar las adecuaciones respectivas. Indicó que se reserva el uso de la palabra para hacer otras observaciones.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que su presencia en el Consejo de la Judicatura Federal le ha permitido advertir una grave complejidad en el destino que se da a los bienes asegurados, provocándose que sea mayor el costo de almacenamiento de bienes muebles y surgiendo supuestos en los cuales los bienes no son reclamados.

Precisó que en el caso de drogas y armas de fuego se acordó darles un determinado tratamiento; además, recordó que, junto a la figura del decomiso, se han agregado otras nuevas figuras como el abandono de bienes, que permite el que éstos pierdan su posibilidad de uso y recordó que el artículo 22, segundo párrafo, constitucional prevé que “... no se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito y la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados, que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquéllos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia”, de lo que se desprende que existen dos nuevas figuras: el abandono de bienes y la extinción de dominio, en tanto que el segundo, debe darse por determinación judicial quedando en medio de ésta y del decomiso, el abandono de bienes, el cual han interpretado los legisladores que se da en sede administrativa, tomando en cuenta que el proceso puede complicarse afectando el uso de los bienes.

Como ejemplo de estas nuevas figuras, señaló que en el caso de un conocido secuestrador se tienen más de diez millones de dólares y en virtud de que no se ha dictado sentencia, no se han decomisado bienes y, después de años, no se ha podido disponer de los recursos. También hizo referencia a que en diverso caso se encontraron más de doscientos millones de dólares que causaron abandono a favor del Estado y se distribuyeron en tres partes iguales, todo ello realizado en sede administrativa.

Estimó coincidir con la visión de que el abandono puede ser en sede administrativa, por lo que su posición personal respecto de las funciones del Ministerio Público, es que resulta congruente que quien tiene la facultad de investigar los delitos tenga la facultad de declarar el abandono en que incurren quienes pudieran tener algún derecho de propiedad, lo que es el primer tema sobre atribuciones ministeriales indicando que tiene una opinión sobre el alcance de la garantía de audiencia.

Precisó que no se trata de bienes mostrencos sino bienes abandonados, figura que también está prevista en materia aduanal, siendo la autoridad administrativa la que declara el abandono y las destina al fisco federal.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que originalmente estaba de acuerdo con el proyecto aun cuando los aspectos mencionados por el señor Ministro Presidente

Ortiz Mayagoitia requieren de mayor análisis. Además, precisó que es conveniente suprimir de éste las consideraciones relativas a los bienes mostrencos, porque se trata de bienes abandonados. Por ende, estimó necesario definir qué se debe entender por bienes abandonados.

Por otro lado, indicó que la figura de los bienes abandonados proviene de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, en la cual se tuvo una concepción diferente, debiendo tomarse en cuenta la realidad que se está viviendo, por lo que consideró conveniente continuar reflexionando sobre el tema; máxime, que en la sesión anterior no hubo sesión privada, sin menoscabo de que los señores Ministros expresen su postura para contar con mayores elementos para tomar una decisión.

El señor Ministro Valls Hernández precisó que el artículo 33 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público señala que “Cualquier procedimiento de enajenación o acto que se realice en contra de los dispuesto en este título será nulo de pleno derecho”, y agregó que aun cuando se está ante el régimen local, tiene relevancia, pues dicha ley es de orden público y de observancia en toda la República, estimando que es conveniente profundizar en los temas dada la trascendencia de la resolución.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea respaldó la solicitud de los señores Ministros Franco González Salas y Valls Hernández dado lo delicado del tema. Agregó que en cuanto a los alcances de la suplencia de la queja también es necesario discutirlo. Señaló que la norma impugnada no violenta el artículo 116 constitucional en cuanto al principio de división de poderes. Además, refirió al artículo 22 constitucional, el cual respecto del abandono de bienes, no hace referencia a una determinación judicial, siendo relevante que los mismos legisladores que aprobaron la respectiva reforma a dicho numeral hayan determinado que el abandono debe decretarse por autoridad administrativa; máxime, que la Constitución General debe interpretarse de manera que permita resolver problemas que enfrenta el Estado Mexicano sin menoscabo de velar siempre por la vigencia plena de los derechos fundamentales.

El señor Ministro Silva Meza indicó que no se presenta el problema de invasión de poderes que se propone. Estimó que en el caso concreto debe analizarse la figura del abandono de bienes a favor del Estado, considerando que el aseguramiento es una institución que surge dentro del derecho procesal. Recordó lo indicado en el artículo 181 del Código Federal de Procedimientos Penales así como en el diverso 40 del Código Penal Federal, y precisó que las causas para asegurar los bienes se prevén en el artículo 182 del citado Código adjetivo. Estimó conveniente continuar el análisis del asunto para el próximo jueves, máxime que la

Sesión Pública Núm. 24

Martes 24 de febrero de 2010

norma impugnada admite la adjudicación permitiendo la privación de un derecho.

Además expresó que se debe analizar si no existe inconveniente de que en sede administrativa se decrete el abandono de bienes, para lo cual tendrían que determinar si las atribuciones a que se refirieren los artículos 21 y 102 constitucionales permiten que en sede administrativa se decrete dicho abandono.

El señor Ministro Aguilar Morales reconoció que el tema amerita una mayor reflexión tomando en cuenta lo señalado en el artículo 22 constitucional y sus antecedentes, considerando que mientras que en el decomiso y en la extinción de dominio se hace referencia a la resolución jurisdiccional, en el caso del abandono no es así, lo que permitiría que el legislador ordinario confiera dicha atribución a una autoridad administrativa o jurisdiccional.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que existe tanto el decomiso judicial como el administrativo, como deriva de lo previsto en el artículo 22 constitucional, en este último ámbito en la materia aduanera y en regulaciones administrativas como el caso de las relacionadas con la pesca.

Señaló que el concepto abandono es de configuración legal por lo que habrá diferencias entre su regulación, siendo

lo relevante la renuncia tácita al derecho de la propiedad ante el temor de que sea privado de la libertad por una responsabilidad penal y puesto que se trata de abrir un mayor espacio de reflexión, manifestó que en el tema de audiencia en materia administrativa y fiscal se ha admitido la audiencia posterior a la emisión del acto, en la inteligencia de que en el caso concreto el ministerio público decreta el decomiso y transfiere el bien, en tanto que la oportunidad de defensa se da por la autoridad hacendaria que ha recibido esta declaración de abandono y para ingresar el bien al patrimonio previamente tiene que dar audiencia en un plazo de cinco días.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que el párrafo segundo del artículo 22 constitucional establece una diferencia dada la similitud de las figuras, para que no se considere que se actualiza el decomiso prohibido en su primer párrafo al realizarse determinados actos. En tanto que otra cuestión a resolver es si puede darse la adjudicación directa por parte de la autoridad administrativa, como en el caso del Ministerio Público, bajo determinadas circunstancias.

La señora Ministra Luna Ramos indicó conveniente abrir un compás para el análisis proponiendo que se elimine del proyecto el tema relativo a la división de poderes, ya que se introdujo en suplencia de la queja.

El señor Ministro Ponente Valls Hernández aceptó lo anterior y propuso reestructurar el proyecto para presentarlo en una sesión de la siguiente semana, ante lo cual el Pleno determinó que una vez reestructurado se volverá a listar.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto y los demás continuarían en lista, concluyó la sesión a las doce horas con cincuenta minutos y convocó al Tribunal Pleno para la sesión pública que tendrá verificativo el jueves veinticinco de febrero del año en curso a las once horas.

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