

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 27**  
**O R D I N A R I A**  
**MARTES 2 DE MARZO DE 2010**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta y cinco minutos del martes dos de marzo 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 Veintiséis, Ordinaria, celebrada el lunes primero de marzo de dos mil diez.

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 dos de marzo de dos mil diez:

### **I. 7/2009**

Impedimento número 7/2009, planteado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas para conocer del amparo en revisión 1879/2009. En el proyecto formulado por el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo se propuso: “ÚNICO. Se califica de legal el impedimento planteado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, para conocer del amparo en revisión 1879/2009”.

El señor Ministro ponente Gudiño Pelayo expuso una síntesis del considerando Segundo del proyecto en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Único, toda vez que si el Ministro José Fernando Franco González Salas, manifestó que existe parentesco por consanguineidad en línea colateral, dentro del cuarto grado, con la licenciada María Teresa Franco González Salas, por ser su hermana y a ella se le confirió el cargo de Directora General del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, autoridad señalada como responsable en los autos del juicio de amparo indirecto 1019/2007; entonces debe calificarse de legal el

impedimento que se propone, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 66, fracción I, de la Ley de Reglamentaria de los artículos 103 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; motivo por el cual, procede remitir los autos del amparo en revisión 1879/2009 a la Presidencia de este Alto Tribunal, para que determine el retorno correspondiente.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que en la sesión del día de ayer se estimó que el señor Ministro Franco González Salas no está incurso en causa de impedimento para conocer del informe preliminar rendido por la Comisión de Investigación ordenada en el expediente relativo a la Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación número 1/2009, en cambio en el caso concreto se actualiza una causa de impedimento prevista expresamente en la Ley de Amparo, recordando que tanto en las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y facultades de investigación no existen propiamente partes que litiguen por un interés personal, por lo que en esos asuntos no se actualizan las causas de impedimento. Por ello, precisó que es la naturaleza de cada asunto lo que determina si operan o no las causas de impedimento de los señores Ministros.

El señor Ministro Cossío Díaz solicitó que se corrigiera en la foja catorce del proyecto el grado existente entre el señor Ministro Franco González Salas y su hermana María

Teresa Franco González Salas, Directora General del Instituto Nacional de Bellas Artes.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que se trata de un parentesco en segundo grado, ante lo cual el señor Ministro Ponente Gudiño Pelayo aceptó suprimir del engrose la referencia a si se trata del primer o segundo grado.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que le asiste razón al señor Ministro Franco González Salas para solicitar declararse impedido, toda vez que se trata de un juicio de amparo, por lo que estimó correcto el impedimento.

En votación económica, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobó que es fundado el impedimento del señor Ministro Franco González Salas para conocer del amparo en revisión 1879/2009.

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

A propuesta de los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea se acordó por unanimidad de votos modificar el orden del día para analizar a continuación el

proyecto relativo a la acción de inconstitucionalidad 47/2009, con el objeto de abordar posteriormente las acciones de inconstitucionalidad que presentan el tema relativo al alcance de la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos para promover una acción de inconstitucionalidad.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

II. 47/2009

Acción de inconstitucionalidad número 47/2009, promovida por el Procurador General de la República en contra de la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, demandando la invalidez del artículo 44 de la Ley de Fomento de Procesos Productivos Eficientes para el Distrito Federal. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 44 de la Ley de Fomento de Procesos Productivos Eficientes para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veintitrés de abril de dos mil nueve, en términos del último considerando de esta ejecutoria. TERCERO. La declaratoria de invalidez de la norma impugnada surtirá efectos en términos del último considerando de esta ejecutoria. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

La señora Ministra ponente Luna Ramos precisó las consideraciones que sustentan la propuesta de su proyecto.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó estar a favor del sentido del proyecto, pero en contra de las consideraciones, las que deberían recoger lo que ya se ha determinado al respecto.

En el caso concreto, precisó que la ley impugnada prevé para las diversas conductas infractoras un mínimo y máximo aplicables, en tanto que la norma controvertida contiene una multa fija que pudiera pensarse se refiere a una conducta especialmente grave.

Precisó que las razones mencionadas por el legislador para crear este tipo de preceptos consisten en que México se consideró como un importador neto de residuos peligrosos y tóxicos, que cuenta con más de cuarenta mil empresas contaminantes y que la medida es necesaria para asegurar la salud pública.

Por otra parte, la remisión que el artículo impugnado realiza a diversos preceptos, como el 34 de la propia ley que se refiere únicamente a empresas, podría justificar la multa fija; sin embargo, el artículo 44 del mismo ordenamiento habla tanto de individuos como de empresas, por lo que de acuerdo a los estándares conforme a los cuales se elaborará

el engrose de la acción 115/2008, no advirtió en el caso concreto, justificación para otorgar un tratamiento diferente. Señaló que además, se prevé un procedimiento que da la oportunidad a la autoridad para juzgar si se trata de sujetos obligados diferentes que no pueden ser tasados por igual, pues si se tratara únicamente de empresas, se estaría atendiendo a un universo de sujetos que tienen características particulares para que se les impusiera la multa, por lo que se manifestó a favor del proyecto dado que se trata por igual a empresas e individuos.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó en contra del proyecto, recordando que el voto que sostuvo en sesiones anteriores se basó en considerar que no es inconstitucional una multa fija cuando se trata de una conducta que, en sí misma, no es graduable y, en segundo lugar, atendiendo al monto de la multa en cuanto a que sea o no razonable.

Agregó que en el caso concreto se sanciona una omisión consistente en no realizar las conductas necesarias ni la publicidad sobre el estado de descargas, por lo que al darse la omisión se da la falta, por consiguiente no es graduable la conducta. Estimó que otra cuestión sería la razonabilidad del monto de la multa. Precisó que el hecho de que la multa sea fija no la hace inconstitucional cuando la conducta no es graduable.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó dudas sobre la constitucionalidad del precepto impugnado al regular dos supuestos de hecho, la violación de las previsiones del artículo 34 de la ley respectiva y no realizar la publicación de los requerimientos de la emisión de contaminantes.

Indicó el contenido del citado artículo 34, así como del diverso 19 de la propia Ley de Fomento de Procesos Productivos Eficientes para el Distrito Federal, conforme a lo cual sostuvo que existe incertidumbre sobre cuáles son los límites regulatorios a los que se refiere dicha ley, ya que en su artículo 3º no los define, por lo que advirtió una obscuridad en la ley que no permite su correcta intelección, lo que también vicia el precepto impugnado al ser contrario al principio de certeza jurídica, recordando que en las acciones de inconstitucionalidad puede suplirse la deficiencia de la queja.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que las empresas tienen conocimiento de la obligación que se les impone y en el caso de que la sanción sólo fuera aplicable a éstas, sería válido que se estableciera una multa fija; sin embargo, se hace referencia también a individuos, por lo que estimó que la norma impugnada es inconstitucional, sin menoscabo de que presentaría su voto concurrente si no se agregan tales argumentos al engrose.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó los conceptos de invalidez que se plantearon en la demanda. Agregó que la norma impugnada es diversa a la de tránsito que se analizó en sesión anterior, señalando que en el artículo 44, dada la naturaleza de la conducta sancionada, sí se puede valorar la existencia de reincidencia y de diversos factores que permiten realizar la individualización de la sanción.

Mencionó que podría valorarse incluso el tipo de los contaminantes respectivos, pues existen diversos grados de peligrosidad y toxicidad de dichos contaminantes, lo que hace necesario dejar margen a la autoridad administrativa para individualizar la sanción. Recordó que únicamente en casos excepcionales, ante la imposibilidad de graduar la conducta sancionada, la multa fija no es inconstitucional.

Señaló que si se atiende a lo previsto en el artículo 19 de la ley impugnada, se advierte que se pueden dar diversas condiciones que requieren una valoración para individualizar la sanción prevista en la norma controvertida.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas coincidió con el señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a que la conducta sancionada sí requiere de una diversa graduación, que amerita la previsión de un mínimo y un máximo para imponer la sanción correspondiente, por lo que estimó que la norma resulta inconstitucional.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que la lista prevista en el artículo 44 de la Ley de Fomento de Procesos Productivos Eficientes para el Distrito Federal es un acto diverso y previo a la publicación de la información de emisiones contaminantes que las empresas deben realizar, por lo que dicha lista, en sí misma, debe ser considerada como un acto de autoridad y quienes se encuentren en ésta pueden combatir el hecho de estar incluidos en la misma.

En este orden, estimó que la multa que se impone por el hecho de no cumplir con la obligación de publicar la información de emisiones contaminantes, no puede ser graduable, en virtud de no haber ningún parámetro para su imposición. Agregó coincidir con el señor Ministro Franco González Salas y con el señor Ministro Aguirre Anguiano en cuanto a la incongruencia que presenta la ley, lo que incluso podría llevar a declarar la norma inválida por ser violatoria del principio de seguridad jurídica, ya que no hay posibilidad de realizar una graduación respecto de la conducta sancionada.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que su criterio consiste en que las multas fijas no son inconstitucionales per se, siendo posible apegarse a la jurisprudencia vigente. Agregó que en el caso concreto la conducta sancionada no sólo se puede, sino que se debe graduar, máxime que la ley impugnada remite en sus artículos 4 y 39 a la Ley de Procedimiento Administrativo

para el Distrito Federal, la cual en su artículo 132 prevé los diversos elementos que deben valorarse para imponer la sanción en comento.

Estimó que la vulneración a esta obligación genera daños a la sociedad dependiendo del tamaño y capacidad económica de la empresa, así como la reincidencia en la conducta, sin que sea lo mismo una pequeña empresa que una que emita grandes cantidades de contaminantes, debiendo existir multas diferenciadas dependiendo de los diversos aspectos en que puede afectarse el medio ambiente, aunado a que la propia ley controvertida exige aplicar supletoriamente un ordenamiento que prevé los elementos a valorar para individualizar la sanción.

Por ende, señaló que la norma controvertida no encuadra en las excepciones a la jurisprudencia vigente, siendo necesario analizar las condiciones que rodean la comisión de la conducta infractora.

El señor Ministro Valls Hernández señaló que la norma impugnada impide individualizar la sanción valorando las cuestiones pertinentes, con lo que se vulnera el artículo 22 constitucional al tratarse de una multa excesiva.

El señor Ministro Franco González Salas mencionó que en asuntos anteriores ya se ha reflexionado sobre los aspectos mencionados por el señor Ministro Zaldívar Lelo de

*Sesión Pública Núm. 27*

*Martes 2 de marzo de 2010*

Larrea, estimando que en el caso concreto no es relevante el tamaño de la empresa, sino el grado de peligrosidad de los contaminantes que se generan y el grado de control que se tiene sobre éstos, existiendo una lista que es publicada por la autoridad, aunado a que los gobernados podrán impugnar la sanción con los medios ordinarios. Señaló que en el caso concreto no es relevante la situación económica de la empresa respectiva aunado a que el tribunal correspondiente podrá anular la multa.

Por ende, consideró que los argumentos expresados por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea no son suficientes para declarar la inconstitucionalidad de la ley.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que si la autoridad administrativa advierte que se actualiza el supuesto, debe imponerse la multa, la cual no podrá anularse por el tribunal de lo contencioso administrativo y sólo en el juicio de amparo haciendo valer la inconstitucionalidad de la norma respectiva, se podría lograr la defensa correspondiente. Además, consideró que no sólo debía de aplicarse la multa, sino la multa correcta.

El señor Ministro Silva Meza se manifestó a favor del proyecto en sus términos, atendiendo a los criterios incluso aprobados en la Novena Época, en la cual se ha sostenido que los ordenamientos que prevén multas fijas son

inconstitucionales porque al aplicarse sin distinción, pueden dar lugar a situaciones injustas.

Agregó que es indispensable que el marco jurídico permita individualizar la sanción respectiva, lo que no se da en el caso de la norma impugnada, por lo que se manifestó a favor del proyecto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal excluye de su aplicación las materias financiera, fiscal y de seguridad pública, entre otras y como todas las infracciones administrativas, se encuentran comprendidas dentro del tema de seguridad, pues el artículo 21 constitucional define seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal y los Municipios que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, por tanto, si este código excluye a la seguridad pública, excluye a su vez toda ésta materia de su aplicación.

Agregó que la función de tránsito se ha desligado de la de seguridad pública, por lo que aun cuando no lo dijera la ley, la sanción por infracción de tránsito no tiene por qué estar relevada de los requisitos de fundamentación y motivación, como tampoco las multas en materia ambiental.

Indicó que su preocupación era que se iniciaran debates interesantes pero detenidos sobre cada multa. En el caso, concreto manifestó estar convencido de la inconstitucionalidad del precepto impugnado ya que sanciona la violación al artículo 34 que se refiere a aquéllos que aparezcan en una lista de empresas generadoras de contaminación, de acuerdo con las normas publicadas por la propia Secretaría.

Por ende, se desconoce cómo se configura la conducta respectiva al no tener a la vista las listas publicadas por la autoridad correspondiente.

Señaló que votará en los términos del proyecto y tomando en cuenta que se trata de una multa fija conforme a la jurisprudencia vigente.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que votó a favor del proyecto modificado en el caso de la multa de tránsito, pero sí advirtió que en este asunto hay una diferencia radical, en virtud de que el criterio de multas excesivas, al ser fijas, sigue vigente en la medida en que las normas que las prevén son inconstitucionales al no permitir la individualización. Recordó que la multa fija de tránsito se estimó válida toda vez que la conducta infractora que se analizó no revela condiciones de varianza que permitan realizar la individualización respectiva y, por ende, no existía

la posibilidad material de valorar los factores relevantes para ello.

Señaló que en el precedente en comento, se sostuvo que la situación es diversa cuando se va a desarrollar un procedimiento administrativo, destacando que en el caso concreto si no se realizan las obligaciones previstas en la ley impugnada tendrá lugar un procedimiento administrativo en el cual se podrá individualizar la sanción.

Además, precisó que no comparte la idea de que ante conductas no graduables la multa deba ser fija, pues lo fundamental es que la multa que se vaya a imponer pueda ser individualizable. En cuanto a la Ley de Procedimiento Administrativo estimó que la multa en comento únicamente se puede aplicar a través de dicha Ley o del Reglamento respectivo, siendo lo relevante que se llevará a cabo el procedimiento correspondiente en el cual se verificará el cumplimiento de la obligación en comento y, por ende, la autoridad individualizará la sanción cuando ya cuente con los elementos para ello.

En cuanto a lo señalado por el señor Ministro Franco González Salas el que se hable de empresa o de individuo no es relevante, pues un individuo puede ser una empresa, al dedicarse a actividades empresariales.

Recordó que en el asunto fallado respecto de una multa de tránsito, la norma impugnada en aquél, establecía una multa no individualizable, a diferencia del caso actual donde sí lo es y, por ende, resulta aplicable el criterio general que se encuentra vigente.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que votó por motivos diferentes en el asunto de la norma de tránsito. Agregó que en el caso concreto, no se sanciona el grado de contaminación que genere una empresa sino la falta de publicación de determinada información. Asimismo, señaló que votará con el resolutivo del proyecto en cuanto a que la norma impugnada viola el principio de seguridad jurídica, tal como lo precisaron los señores Ministros Presidente Ortiz Mayagoitia, Aguirre Anguiano, Zaldívar Lelo de Larrea y Franco González Salas, máxime que no queda claro a qué individuos está dirigida la norma.

El señor Ministro Silva Meza indicó compartir lo señalado por la señora Ministra Luna Ramos, estimando que es claro que los sujetos de la norma que realicen cualquiera de las conductas infractoras serán sancionados con una multa fija. En ese orden de ideas, se debe atender al principio sostenido por este Alto Tribunal relativo a la caracterización de las multas para que sean constitucionales y de cuándo éstas deben guardar una relación de proporcionalidad entre la infracción y los sujetos a fin de individualizar su monto o cuantía.

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, con salvedades de los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales se aprobó la propuesta del proyecto consistente en declarar la invalidez del artículo 44 de la Ley de Fomento de Procesos Productivos Eficientes para el Distrito Federal.

Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales reservaron su derecho para formular votos concurrentes.

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

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto.

IV. 22/2009

Acción de inconstitucionalidad número 22/2009, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra actos del Congreso de la Unión y de otra autoridad, demandando la invalidez de los artículos 1339 y 1340 del Código de Comercio, reformados mediante decreto

*Sesión Pública Núm. 27*

*Martes 2 de marzo de 2010*

publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de dos mil ocho. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“PRIMERO.- Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.- Se reconoce la validez de los artículos 1,339 y 1,340 del Código de Comercio modificados mediante el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código de Comercio”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día treinta de diciembre de dos mil ocho”*.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea expuso una síntesis de las consideraciones de su proyecto en cuanto sustentan las propuestas contenidas en los puntos resolutivos, precisando que el asunto le fue returnado, pues originalmente se proyectó bajo la Ponencia del señor Ministro Góngora Pimentel, en la inteligencia de que comparte su sentido, pero no las consideraciones que lo sustentan.

Agregó que recibió una nota del señor Ministro Gudiño Pelayo en el sentido de que comparte las consideraciones del proyecto, solicitando la supresión de las referencias a la procedencia del juicio de amparo.

Precisó que es necesario valorar que de sostenerse la propuesta del proyecto, en el caso de alguna limitación a la

procedencia del juicio de amparo directo, podría afectarse la constitucionalidad de la regulación del juicio mercantil.

Mencionó la conveniencia de agregar la tesis de la Primera Sala de rubro “PRINCIPIO DE IMPUGNACIÓN DE LAS SENTENCIAS. CONSTITUYE UNA DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO” y estimó no compartir la corriente que distingue entre derecho a la tutela judicial efectiva y derecho a los recursos como parte de éste y manifestó que primero debería de considerar si este derecho a los recursos incluye necesariamente una segunda instancia, si es parte del debido proceso a que se refieren las formalidades esenciales o si basta que exista un proceso en el que se sostenga la necesidad de ciertas formalidades, con alguna excepción para incluir un medio de defensa; de tal manera que, los puntos torales, además de la legitimación que sería lo primero que debía ser analizado por este Pleno, parte del supuesto de que existe un derecho a la segunda instancia y que las limitaciones son proporcionales en el caso particular.

En cuanto a la legitimación de la Comisión de Derechos Humanos precisó que ante el planteamiento relativo a que carece de ésta por tratarse de normas relacionadas con un proceso jurisdiccional; indicó, que en el proyecto se desvirtúa aquel, considerando que carecía de legitimación para impugnar los preceptos del Código de Comercio, toda vez que no cuenta con facultades en materia jurisdiccional,

debiendo distinguir entre las recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos y su legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad.

Asimismo, estimó que la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos no puede ser amplia, al estar limitada por la propia Constitución.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos Primero, competencia; y Segundo, en cuanto a la oportunidad de la demanda; respecto de los cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el considerando Tercero, en cuanto a la legitimación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El señor Ministro Cossío Díaz precisó las consideraciones que contiene el proyecto de las fojas treinta y dos a cuarenta y uno para concluir por qué las normas impugnadas sí afectan derechos fundamentales al estar relacionados con las garantías a que se refieren los artículos 14 y 17 constitucionales, en relación con el debido proceso y la tutela judicial efectiva.

En cambio en el proyecto del señor Ministro Franco González Salas relativo a la acción de inconstitucionalidad 49/2009, se indica que la naturaleza de las normas impugnadas es una cuestión de fondo que se analizará en un considerando posterior, estimando necesario definir en principio, si el correspondiente se analizará en el considerando relativo a la legitimación o en el correspondiente al fondo, estimando que lo correcto es abordar la naturaleza de las normas, sean electorales o relacionadas con derechos humanos, en el considerando relativo a legitimación sin la necesidad de profundizar en el estudio respectivo para después concluir que no se trata de normas que vulneren derechos humanos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que la interpretación podría ser que basta que la Comisión respectiva sostenga que las normas impugnadas violan derechos humanos, para que se reúna el respectivo requisito de procedencia y al analizar el fondo, para determinar si es fundada o no la pretensión que se hizo valer.

El señor Ministro Aguirre Anguiano se manifestó a favor de la propuesta del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia, lo que evitará problemas para determinar cuándo está legitimada la Comisión respectiva, lo que fue compartido por el señor Ministro Gudiño Pelayo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que si del análisis de lo planteado en la demanda, bajo un estudio preliminar, se advierte que puede darse una violación a derechos humanos, se estime legitimada a la Comisión respectiva. Por ende, si resultara evidente que no existe relación con derechos fundamentales no se surtiría el requisito de legitimación, debiendo evitar que se realicen profundos estudios de constitucionalidad de normas que no guarden relación alguna con derechos fundamentales. Por ende, estimó que se pueden hacer compatibles ambas propuestas.

A las trece horas con veinte minutos el señor Ministro Presidente decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con cuarenta minutos. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas no se incorporó a la sesión después del receso.

A propuesta del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia se determinó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, que la declaración de invalidez del artículo 44 de la Ley de Fomento de Procesos Productivos Eficientes realizada al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2009, durante la presente sesión, surtirá sus efectos a partir del momento en el que se

notifiquen los puntos resolutivos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que en el caso de la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos no es necesario realizar un estudio de fondo para determinar si se surte aquélla, pues bastará con un análisis somero de los conceptos de invalidez para determinar si se está cumpliendo con el requisito previsto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional, sin menoscabo de que en el considerando de fondo se realice el análisis correspondiente con la profundidad necesaria.

El señor Ministro Franco González Salas compartió la propuesta formulada por el señor Ministro Cossío Díaz, en la inteligencia de que en el caso de que se objete la legitimación de la Comisión actora será necesario realizar el análisis conducente.

Estimó que si se entra al estudio de legitimación será necesario fijar lineamientos sobre cuándo puede tener la Comisión de Derechos Humanos dicha legitimación, siendo conveniente fijar criterios generales que eviten discusiones.

En el caso concreto, consideró que se dan diversas objeciones a la legitimación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, estimando que más allá de que se dé un análisis desde una óptica negativa, lo cierto es que no se

realiza una distinción entre una violación a los derechos humanos y una garantía individual, siendo que en la propia Constitución General sí se distingue.

Destacó que el artículo 2º constitucional, en su fracción II, distingue entre derechos fundamentales y garantías individuales por lo que es necesario determinar si se interpretarán o no como sinónimos.

Agregó que en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional se establece una condición para la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos, la cual debe interpretarse de manera adecuada pues podría provocarse que todas las normas fueran impugnables mediante una acción de inconstitucionalidad.

Precisó que si no se define claramente el alcance de dicha condición se puede caer en una situación compleja para el Pleno, recordando que en la acción materia de análisis se plantea que diversos artículos del Código de Comercio violan el numeral 17 constitucional y, por ende, uno de los derechos fundamentales, siendo relevante determinar si este tipo de planteamientos pueden considerarse suficientes para sostener que se reúne la condición que rige la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó compartir que el estudio de la condición en comento se realice en el considerando de legitimación, sin que sea suficiente lo que se señale a ese respecto, e incluso se realice un análisis somero para determinar que las normas impugnadas pudieran vulnerar derechos fundamentales.

El señor Ministro Silva Meza precisó que en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007 listada bajo la Ponencia del señor Ministro Aguirre Anguiano se alude a un precedente en el cual se sostuvo que al hacer el estudio de la legitimación no resultaba necesario hacer un análisis previo respecto a si la norma impugnada vulnera o no derechos fundamentales, por ser un pronunciamiento propio de fondo.

Agregó que en el párrafo último del precedente referido se indicó: “Por último, una vez más se precisa que la existencia o no de las violaciones a derechos fundamentales por parte de las normas cuya validez se controvierte, constituye una cuestión que atañe al fondo del asunto y que será analizado con posterioridad al estudiarse los conceptos de invalidez planteados, pues en ese apartado solamente se resuelve sobre la legitimación activa del órgano promovente de la acción de inconstitucionalidad; es decir, solamente se determina la posibilidad de ejercicio de la acción en sentido procesal y no el interés jurídico con el que cuenta o no la comisión accionante”; pudiendo sostenerse que dicho criterio

es trasladable al presente asunto, considerando que lo comparte en el sentido de que no es necesario realizar un estudio detenido en materia de legitimación, ya que en función del artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional se estaría también realizando un estudio de fondo del asunto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que es relevante la distinción procesal en la que se hace valer una violación a un derecho fundamental, de aquellos asuntos en los cuales se presenta un problema de legitimación hecho valer por las autoridades demandadas, por lo que debe realizarse un estudio para determinar si las comisiones de derechos humanos son partes de la litis en el proceso y éste se debe incluir en el considerando de legitimación.

Por otro lado, en cuanto a la distinción entre derechos humanos y garantías individuales señaló que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es técnica al diferenciar entre ambos conceptos, ya que debiera referirse a derechos fundamentales cuando habla de garantías individuales. Precisó que la doctrina reserva el concepto de derechos humanos para los previstos en tratados internacionales y que la Constitución General ha recogido esta referencia de los derechos humanos.

Agregó que en el caso de sostener que la Constitución se refiere a derechos humanos previstos en tratados

internacionales se podría presentar un problema sobre el hecho de que una ley contravenga derechos previstos en tratados internacionales, tomando en cuenta el criterio vigente del Pleno en el sentido de que dichos instrumentos están por encima de las leyes federales y locales. Estimó que en principio, la directriz del artículo 105 constitucional es pronunciarse respecto de las garantías individuales previstas en la propia Constitución.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó coincidir con lo señalado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, ya que tomando en cuenta lo previsto en el artículo 102 constitucional, en este se hace referencia a todos los derechos que ampara el orden jurídico mexicano, en tanto que el inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional se refiere a los derechos humanos consagrados en la Constitución General.

Por lo que se refiere al planteamiento que debe analizarse si en la demanda se hace valer una violación directa, para que con eso se reúna el requisito de legitimación de la Comisión actora, sin menoscabo de que existan supuestos en los que se hagan valer violaciones a derechos derivados de una norma diversa a la Constitución, no se dé el supuesto de legitimación.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que el artículo 103 constitucional también se refiere a la

*Sesión Pública Núm. 27*

*Martes 2 de marzo de 2010*

violación de garantías individuales, sin que se haya exigido a los quejosos que acrediten dicha violación para que proceda el juicio respectivo, por lo que en el caso concreto basta con que se aduzca una violación a los derechos humanos para sostener que dicha Comisión cuenta con legitimación.

En cuanto a las violaciones directas a la Constitución que se hagan valer señaló compartir los argumentos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Cossío Díaz, toda vez que se trata de un juicio de constitucionalidad y no de un control de convencionalidad, por lo que estimó que debían declararse inoperantes los planteamientos relativos a que se trata de una ley contraria a la Convención Americana de Derechos Humanos.

Una vez precisado lo anterior, el señor Ministro Presidente declaró que el asunto y los demás continuarían en lista, convocó al Tribunal Pleno para la sesión pública que tendrá verificativo el jueves cuatro de marzo del año en curso a las once horas y concluyó la presente sesión a las catorce horas con diez minutos.

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