

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 91
O R D I N A R I A**

JUEVES 3 DE SEPTIEMBRE DE 2009

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con veinticinco minutos del jueves tres de septiembre de dos mil nueve, 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, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. No asistió el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández por encontrarse disfrutando de sus vacaciones ni el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón por encontrarse cumpliendo con una comisión oficial.

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

APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto del acta relativa a la sesión pública número 90, ordinaria celebrada el martes primero de septiembre de dos mil nueve.

Por unanimidad de nueve votos, el Tribunal Pleno aprobó dichos proyectos.

VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTO

Asunto de la Lista Ordinaria Tres de dos mil nueve:

1. 10/2006-01 Incidente de inejecución de sentencia 10/2006-01, dictada el cuatro de junio de dos mil dos por la Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el expediente del juicio de amparo número 543/2002, promovido por *****. En los puntos resolutive del proyecto formulado por el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo se propone: *PRIMERO. Es fundado el incidente de inejecución de sentencia 755/2008 a que este toca se refiere. SEGUNDO. Quedan inmediatamente separados de sus cargos: 1. ***** , Administradora Tributaria en Centro Médico; 2. ***** , Directora de Servicios al Contribuyente; 3. ***** , Subtesorero de Administración Tributaria; 4. LUIS ***** , Tesorero del Distrito Federal; 5. ***** , Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal; y 6. ***** , Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por haber incumplido la sentencia de veintiocho de febrero de dos mil siete, dictada por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, en el amparo en revisión número 7/2007, en los términos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. TERCERO. Consígnese a las personas mencionadas en el punto resolutive que antecede, directamente ante el Juez de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal*

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

en turno, a fin de que sean juzgados y sancionados por la desobediencia cometida, en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad, según lo previene el artículo 208 de la Ley de Amparo. CUARTO. Para los efectos mencionados en la parte final del último considerando de esta resolución, el incidente de inejecución de sentencia queda abierto.

El señor Ministro ponente Gudiño Pelayo dio lectura al oficio de la Subtesorería de Administración Tributaria de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal que acompaña copia certificada del cheque número 0029628, mediante el cual se presume que da cumplimiento a la sentencia de mérito, de manera que solicitó retirar el asunto para que dicha situación sea analizada por el Juez.

En votación económica, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó la propuesta consistente en retirar el proyecto respectivo.

2. 212/2006-01 Incidente de inejecución de sentencia dictada el cuatro de abril de dos mil cinco por el Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal en el expediente del juicio de amparo 1568/2004 promovido por ***** . En

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

los puntos resolutiveos el proyecto formulado por el señor Ministro Juan N. Silva Meza se propone: PRIMERO. Es fundado el incidente de inejecución de sentencia 212/2006-01 a que este toca se refiere. SEGUNDO. Quedan inmediatamente separados de sus cargos: 1. ***** , Administradora Tributaria en Parque Lira; ***** , Administradora Tributaria en Anáhuac; 3. ***** , actual Directora de Servicios al Contribuyente; 4. ***** , Subtesorero de Administración Tributaria; 5. ***** , Tesorero del Distrito Federal; y 6. ***** , Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, por haber incumplido la sentencia constitucional de cuatro de abril de dos mil cinco, dictada por el entonces Juez Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el juicio de amparo 1568/2004, en los términos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. TERCERO. Consígnense a las personas mencionadas en el punto resolutiveo que antecede y a 1. ***** , antes Director de Servicios al Contribuyente; a pesar de que a la fecha no ocupa dicho cargo, se considera responsable en los mismos términos y 2. ***** , antes Subtesorero de Administración Tributaria del Gobierno del Distrito Federal directamente ante el Juez de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal en turno, a fin de que sean juzgados y sancionados por la desobediencia cometida, en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad, según lo previene el artículo 208 de la

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

Ley de Amparo. CUARTO. Para los efectos mencionados en la parte final del penúltimo considerando de esta resolución, el incidente de inejecución de sentencia queda abierto”.

El señor Ministro Silva Meza hizo la presentación del asunto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que el día de ayer se recibió un contrarrecibo que aparentemente acredita el cumplimiento de la sentencia respectiva, al cual dio lectura el secretario general de acuerdos, por lo que el señor Ministro Silva Meza propuso que se retirara el asunto.

En votación económica, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó la propuesta consistente en retirar el proyecto respectivo.

3. 480/2008

Incidente de inejecución de sentencia dictada el catorce de noviembre de dos mil siete por el Juez Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el expediente del juicio de amparo 863/2007, promovido por *****. En los puntos resolutivos del proyecto formulado por la señora Ministra Sánchez Cordero

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

de García Villegas se propone: “PRIMERO. Es fundado el presente incidente de inejecución de sentencia. SEGUNDO. Quedan inmediatamente separados de sus cargos: 1. ***** , Directora General de Recursos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal; 2. ***** , Oficial Mayor; 3. ***** , Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal; 4. ***** , Jefe de Gobierno del Distrito Federal; por haber incumplido la sentencia constitucional de catorce de noviembre de dos mil siete, pronunciada por el titular del Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el juicio de amparo número 963/2007, en la cual se sobreseyó y otorgó el amparo al quejoso; TERCERO. Consígnese a las personas mencionadas en el punto resolutivo que antecede, directamente e ante el Juez de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal en turno, a fin de que sean juzgados y sancionados por la desobediencia cometida, en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad, según lo previene el artículo 208 de la Ley de Amparo. CUARTO. Para los efectos mencionados en la parte final del último considerando de esta resolución, el incidente de inejecución de sentencia queda abierto”.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas hizo la presentación del asunto y manifestó que se recibieron constancias relativas a un principio de cumplimiento de la sentencia de amparo. Recordó que en la sesión del día de

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

ayer se resolvió en la Primera Sala un asunto de similares características, por lo que requirió que se retirara el asunto para dar cuenta con éste en la Sala.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que extraoficialmente se tiene un cumplimiento parcial al haber restituido al quejoso en su cargo y haberle entregado una importante cantidad de dinero, de manera que se manifestó a favor de la propuesta de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, pero en virtud de que ya existe un principio de ejecución.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que a su juicio no se ha cumplido la sentencia respectiva, estimando que debe darse el retiro por la petición de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que basta la solicitud de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas para que se retire el asunto, agregó que en el caso concreto ya se realizó el pago de la cantidad de salarios caídos, sin menoscabo de que lo relativo al monto del pago restante pudiera ser materia de una queja por defecto en el cumplimiento de la sentencia.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reconoció que pueden existir posturas diversas sobre si

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

existe o no cumplimiento por lo que únicamente retira el asunto para que se analice en la Sala.

En votación económica, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó la propuesta consistente en retirar el proyecto respectivo.

4. 46/2009

Incidente de inejecución de la sentencia dictada el ocho de mayo de dos mil ocho por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, en el expediente del juicio de amparo directo número 61/2008 promovido por *****. En los puntos resolutivos del proyecto formulado por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se propone: PRIMERO. Es fundado el incidente de inejecución de sentencia 46/2009 a que este toca se refiere. SEGUNDO. Queda inmediatamente separada de su cargo: *****, Presidenta de la Junta Especial Número Veintitrés de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por haber incumplido la sentencia de ocho de mayo de dos mil ocho, dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, en el juicio de amparo directo laboral número 61/2008, en los términos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

Unidos Mexicanos. TERCERO. Consígnese a la persona mencionada en el punto resolutivo que antecede, directamente ante el Juez de Distrito de Procesos Penales Federales correspondiente en turno, a fin de que sea juzgada y sancionada por la desobediencia cometida, en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad, según lo previene el artículo 208 de la Ley de Amparo. CUARTO. Para los efectos mencionados en la parte final del último considerando de esta resolución, el incidente de inejecución de sentencia queda abierto”.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas precisó los antecedentes del asunto y solicitó retirar el asunto en virtud de que de las constancias de autos se advierte que puede existir imposibilidad jurídica para dar cumplimiento al fallo protector.

El señor Ministro Góngora Pimental manifestó que atendiendo a los antecedentes narrados y a la jurisprudencia de este Alto Tribunal, al Ministerio Público Local al que se ha solicitado el expediente respectivo para realizar la compulsas correspondiente es al que debe atribuirse la causa del incumplimiento, por lo que estimó necesario requerir a éste.

En votación económica, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó la propuesta consistente en retirar el proyecto respectivo.

5. 221/2009

Incidente de inejecución de la sentencia dictada el once de junio de dos mil ocho por el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Morelos en el expediente del Juicio de amparo 841/2008-D, promovido por *****. En los puntos resolutive del proyecto formulado por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se propone: PRIMERO. Es fundado el incidente de inejecución de sentencia 221/2009 a que este toca se refiere. SEGUNDO. Queda inmediatamente separada de su cargo: *****, Presidenta de la Junta Especial Número Uno de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, por haber incumplido la sentencia de once de junio de dos mil ocho, dictada por el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Morelos, en el juicio de amparo indirecto número 841/2008-V, en los términos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. TERCERO. Consígnese a la persona mencionada en el punto resolutive que antecede, directamente ante el Juez de Distrito de Procesos Penales Federales correspondiente en turno, a fin de que sea juzgada y sancionada por la desobediencia cometida, en los términos que el Código Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad, según lo previene el artículo 208 de la

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

Ley de Amparo. CUARTO. Para los efectos mencionados en la parte final del último considerando de esta resolución, el incidente de inejecución de sentencia queda abierto”.

La señora Ministra Sánchez Cordero solicitó el retiro del asunto al existir elementos para considerar que existe un principio de ejecución, lo que amerita ser analizado en la Sala respectiva; sin embargo, recordó que el Juez de Distrito del conocimiento del juicio de amparo respectivo proveyó en el sentido de que: *“es un hecho notorio para este órgano jurisdiccional que la Junta Especial número 1 de la Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, con residencia en esta Ciudad, en la mayoría de los juicios de amparo del índice de este órgano jurisdiccional, en donde se ha concedido la protección de la justicia de la Unión, ha sido contumaz en su incumplimiento aduciendo en el mejor de los casos la excesiva carga de trabajo que tiene o la falta de personal administrativo y en otros, nada dice; lo que se corrobora con los datos estadísticos que se llevan en este órgano jurisdiccional, donde se observa que año tras año se plantea un número considerable de incidentes de inejecución de ejecutorias de amparo, lo que es del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito en esta localidad e incluso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que denota la conducta reiterada, permanente y continua en el incumplimiento de las resoluciones judiciales, lo que de suyo es del conocimiento de sus superiores jerárquicos, Presidente de la Junta Local de Conciliación y*

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

Arbitraje del Estado, Secretario General de Gobierno y Gobernador del Estado de Morelos, porque invariablemente se le solicita a través de ellos que requiera el cumplimiento y abandone la conducta contumaz, autoridades en su calidad de superiores jerárquicos que sólo se concretan a emitir oficio de requerimiento al inferior el cumplimiento, sin hacer mayores esfuerzos al respecto; no obstante, que se les ha hecho de su conocimiento que si la sentencia no se cumple también se procederá a aplicarles a ellos lo dispuesto en la fracción XVI, del artículo 105, de la Constitución y 105 y 107 de la Ley de Amparo; es decir, separarlos de su cargo y consignar los hechos directamente ante el juez de Distrito correspondiente”.

Al respecto estimó de especial trascendencia evitar que las autoridades responsables incurran en contumacia en el cumplimiento de los fallos protectores.

En votación económica, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó la propuesta consistente en retirar el proyecto respectivo.

6. 297/2009

Incidente de inejecución de la sentencia dictada el veinte de mayo de dos mil ocho por la Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal en el expediente del juicio de amparo 1262/2007, promovido por *****. En los puntos resolutive del proyecto formulado por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se propone: PRIMERO. Es fundado el incidente de inejecución de sentencia 297/2009 a que este toca se refiere. SEGUNDO. Quedan inmediatamente separados de sus cargos: 1. *****, Director de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales; 2. *****, Director General del Instituto y Presidente de la Junta Directiva, todos ellos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y 3. *****, Presidente de la República; por haber incumplido la sentencia constitucional de veinte de mayo de dos mil ocho, pronunciada por la Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el juicio de amparo número 1262/2007, la cual fue confirmada mediante resolución del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito de veintiséis de marzo de dos mil nueve; en los términos previstos en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. TERCERO. Consígnese a las personas mencionadas en el punto resolutivo que antecede, directamente ante el Juez de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal en turno, a fin de que sean juzgados y sancionados por la desobediencia cometida, en los términos que el Código

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

Penal aplicable en materia federal señala para el delito de abuso de autoridad, según lo previene el artículo 208 de la Ley de Amparo. CUARTO. Para los efectos mencionados en la parte final del último considerando de esta resolución, el incidente de inejecución de sentencia queda abierto”.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que se recibió el día de ayer un oficio del Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en el que informa haber cumplido la sentencia concesoria tomando en cuenta incluso lo resuelto en una queja por defecto declarada fundada por el juzgador de origen, por lo cual solicitó retirar el asunto para que la Primera Sala decida en relación con el informe recibido.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que la decisión del Juez de Distrito de declarar fundada la queja por exceso o defecto es una decisión sujeta a recurso que puede hacer valer la autoridad y hasta que no se defina el asunto en su totalidad, no se podrá analizar el incumplimiento.

La señora Ministra Luna Ramos aclaró que el recurso de queja se promovió en contra de la resolución dictada por la autoridad responsable el siete de noviembre de dos mil ocho, dado que únicamente faltaba un ajuste de pensión, ya que no se tomó en cuenta el sueldo base, sin embargo

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

estaba topado en salarios mínimos, estimando que en el caso concreto la sentencia ya se encontraba cumplida.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia recordó que el Juez de Distrito conserva la potestad de hacer cumplir la sentencia respectiva y puede suceder que ante la Suprema Corte no se haga conocimiento del cumplimiento correspondiente.

En votación económica, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó la propuesta consistente en retirar el proyecto respectivo.

El señor Ministro Cossío Díaz propuso que se listaran con frecuencia asuntos similares con la finalidad de que se produzcan los cumplimientos que se presentaron con celeridad los últimos días para aquellos quejosos que no encuentran una pronta ejecución de sus sentencias de amparo.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia estimó de especial relevancia lo indicado por el señor Ministro Cossío Díaz y precisó que en alguno de los asuntos sometidos a consideración se mencionó la posibilidad de destituir al

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

Presidente de la República o al Jefe de Gobierno del Distrito Federal debiendo considerarse, por una parte, que la capacidad de nombramiento no implica necesariamente una relación jerárquica que permita considerar que para efectos del juicio de amparo resulte superior jerárquico; por otra parte, debe tomarse en cuenta que la Ley de Amparo únicamente se refiere a los dos superiores jerárquicos inmediatos superiores y no a otros, lo que resulta relevante para lograr un cabal cumplimiento de las sentencias de amparo.

El señor Ministro Silva Meza se pronunció a favor de la propuesta del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia y consideró necesario reflexionar sobre el alcance del concepto contumacia.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que en el asunto concreto se solicitó a todas las autoridades mencionadas la devolución de los recursos respectivos porque así lo resolvió el Juez de Distrito, ante lo cual el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó que el problema deriva de la ausencia de tesis jurisprudencial en la que se fije que únicamente se debe requerir a los dos superiores jerárquicos inmediatos.

La señora Ministra Luna Ramos agregó que además de tomar en cuenta quiénes son realmente los superiores jerárquicos también es conveniente revisar a qué

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

autoridades se les ha requerido el cumplimiento, precisándose quiénes tienen las atribuciones respectivas.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó estar de acuerdo con lo señalado por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia.

A las doce horas con veinte minutos el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia decretó un receso y la sesión reanudó a las doce horas con cuarenta y cinco minutos.

7. 119/2008

Acción de inconstitucionalidad 119/2008 promovida por Diputados de la IV Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Jefe de Gobierno de esa entidad federativa en contra del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron artículos de la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores y de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cuatro de marzo de dos mil ocho, y el decreto por el que se reformaron y adicionaron disposiciones de la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad el tres de octubre de dos mil ocho. En los puntos resolutive del proyecto formulado por el señor Ministro Góngora Pimentel se propone: “PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad; SEGUNDO. Se sobresee respecto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan la

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal y la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, publicado el cuatro de marzo de dos mil ocho en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; TERCERO. Se reconoce la validez del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores en el Distrito Federal, publicado el tres de octubre de dos mil ocho en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación”.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que es necesario abordar el tema relativo a la posibilidad de hacer valer en acciones de inconstitucionalidad violaciones indirectas a la Constitución General de la República; en la inteligencia de que aun está vigente la jurisprudencia que permite estudiar ese tipo de violaciones recordando que el veinticuatro de agosto del año en curso se determinó por mayoría de siete votos la imposibilidad de hacer valer planteamientos de esa naturaleza.

Además, precisó que al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2008, el Pleno declaró la invalidez del respectivo proceso legislativo para lo cual se analizó el marco jurídico del Estado de Colima, es decir, se analizaron violaciones indirectas a la Constitución General de la República.

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

El señor Ministro Góngora Pimentel manifestó que atendiendo a la naturaleza de las leyes generales, las cuales se sustentan en una habilitación constitucional para distribuir funciones entre los diversos órdenes jurídicos, no debe analogarse a una violación indirecta el planteamiento en virtud del cual se estima que una ley local transgrede una ley general.

Por otro lado, consideró que establecer la ponderación entre libertad y salud, es un punto muy importante; sin embargo, no consideró oportuno realizarlo, porque los argumentos de los promoventes se circunscriben al aspecto competencial, y no aluden a derechos fundamentales. Señaló no desconocer que se puede suplir la queja, sin embargo, la técnica de la suplencia se usa para conceder o para invalidar, pero no para reconocer validez; pues estimó que sería poco práctico, señalar de oficio todos los aspectos en los que la ley no contraría a la Constitución, por lo que prefirió circunscribirse a resolver la cuestión efectivamente planteada, por lo que estimó que no sería oportuno agregar dichas consideraciones en este proyecto, pues podrían esperar a los amparos en que se plantea la transgresión de la libertad individual, para realizar la ponderación sugerida.

En relación con la condición normativa de la Ley General para el Control del Tabaco, en la cual el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, manifestó no compartir la idea de que dicho ordenamiento sea una verdadera ley

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

general, a pesar de ser denominada de esa forma, señaló que reflexionó sobre dicho razonamiento y considera que el señor Ministro tiene razón, pues la condición normativa de las leyes no depende de su nombre, pues la Ley General de Salud, es la que distribuye las competencias; por lo que estimó que realizaría las modificaciones pertinentes en el engrose sin cambiar el sentido, sino que matizando algunas consideraciones, pues no se sostendría que la Ley para el Control del Tabaco contiene un mínimo normativo, sino que en términos de la Ley General de Salud, corresponde al Distrito Federal la materia, por lo que a la Asamblea Legislativa, compete la regulación de la materia, sin que exista la obligación de legislar en similares términos que a nivel federal pues se trata de ámbitos competenciales diversos, en los que cada uno goza de libertad normativa.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que la sesión anterior se planteó un problema absolutamente central para la marcha de las acciones de inconstitucionalidad que consiste en la forma en la que se enfrentarán al artículo 16 constitucional, ya que por un lado se puede entender que cualquier violación indirecta se puede analizar, de manera que se analizarían fundamentaciones, motivaciones y autoridades competentes, lo que estimó que desnaturalizaría muchos de los temas de la acción de inconstitucionalidad, mientras que, por otro lado, existen ciertas materias en las cuales forzosamente se analiza el citado artículo 16, por lo que al ser invocadas violaciones al procedimiento legislativo

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

desde una entidad federativa, se deben analizar a la luz del artículo 16 constitucional, pues si bien está señalado en los artículos 71 y 72 de la Constitución el procedimiento legislativo federal, no así está el de las entidades federativas por lo que su parámetro sería el artículo 16.

También consideró importante el punto señalado por el señor Ministro Góngora Pimentel en su dictamen relativo a las leyes denominadas “generales”; con independencia de aceptar la posición que hoy constituye mayoría que señala que en primer lugar se encuentra la Constitución, después los tratados internacionales y después las leyes generales; o en otro supuesto, sin aceptar dicha condición jerárquica, otorgando a las leyes generales el carácter de leyes marco.

Recordó que al referirse al tema de los tratados internacionales, el Ministro Presidente identificaba en qué casos se estaba en presencia de leyes generales, que se encuentran en la Constitución General, en la fracción VIII del artículo 3º; el párrafo tercero del artículo 4º y los incisos del artículo 73, fracción XXIX, c) la concurrencia del gobierno y los Estados en el ámbito de sus competencias en materia de asentamientos humanos; g) en materia de restauración y equilibrio ecológico; j) en materia del deporte; k) en materia de turismo y, l) en materia de pesca y acuacultura, los cuales constituyen casos en los que la Federación legisla y al legislar la Federación establece las propias competencias de

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

la Federación y del conjunto de los entes de nuestro orden jurídico.

En ese tenor, estimó que las dos posibilidades de utilizar el artículo 16 para poder conocer de temas de constitucionalidad, versan sobre leyes generales y procesos legislativos, por lo que consideró que con dicho criterio se podría avanzar, para posteriormente analizar por qué el proceso legislativo ya está reiterado; y por qué de la lectura del dictamen del señor Ministro Góngora Pimentel no existe otra forma de realizar el análisis por leyes generales si no es a través de la violación indirecta del 16.

En el caso concreto, estimó que la ley general efectivamente es la Ley General de Salud, la cual contiene un conjunto de normas que tienen una reserva legislativa y una reserva de código porque en ésta se debe hacer la distribución competencial, pues el referido ordenamiento, sí tiene una prevalencia respecto al resto de las legislaciones que se vayan estableciendo.

Estimó que en el caso concreto, el artículo 3º, fracción XIV y el 13, Apartado B, fracción I, de la Ley General de Salud, les otorga facultad a las entidades federativas para la prevención, orientación, control y vigilancia en materia de enfermedades atribuibles al tabaquismo, por lo que en ese orden de ideas, y adicionado a lo que establece el 122, Base Primera, apartado C, fracción V, inciso i), de legislar en

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

materia de salud, a partir obviamente de lo que establezca esta disposición, el Distrito Federal y las entidades federativas son competentes para establecer cuáles son las formas de regulación de esa materia.

En cuanto al artículo Cuarto Transitorio de la ley que establece la obligación de las entidades de adecuar su legislación a la Ley General de Combate al Tabaquismo, es o no es obligatoria, estimó que no se trata de un ordenamiento obligatorio, pues contiene una reserva de código, prevista en la Ley General de Salud, y el Legislador Federal no puede estar previendo en cada una de sus legislaciones, desconociendo el marco general de la ley que es el resultado del ejercicio de la competencia directa del artículo Cuarto y del 73, fracción XVI, para dispersar las competencias como mejor le parezca, con la finalidad de generar una Ley General para Combatir el Tabaquismo, ya que ésta no podría ser una ley general.

Cuando el legislador expidió la Ley General de Salud, señaló las competencias de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, desplegando la totalidad de sus competencias en materia de tabaquismo. Por ende, para modificar la correlación entre la Federación y los Estados, tendría que afectar la Ley General de Salud, y al afectarla podría establecer nuevas condiciones de la relación entre la Federación y los Estados.

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que se podría matizar el criterio del Pleno para señalar que sí se pueden hacer violaciones indirectas relacionadas con procesos legislativos locales y con leyes generales, con el problema relativo a determinar si en este caso la Ley General para el Control del Tabaco es o no una ley general.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que en el caso concreto también se hacen valer problemas sobre jerarquía normativa derivada del artículo 133 constitucional lo que hace necesario analizar lo previsto en la Ley General de Salud y en diversos preceptos constitucionales, entre otros, el 73, el 122 y el 116.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que conforme a ese argumento si la Ley General para el control del tabaco no es una ley general resultaría inoperante la supuesta violación al citado ordenamiento.

El señor Ministro Franco González Salas se distanció de la interpretación que se propone ya que a su juicio en la acción de inconstitucionalidad únicamente se pueden plantear violaciones directas a la Constitución General.

Además, señaló que el artículo 41 constitucional establece que los Estados deben sujetarse a sus Constituciones y a sus leyes, en tanto que el diverso 116 prevé que los poderes deben organizarse conforme a sus

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

Constituciones, por lo que puede haber violaciones directas a la Constitución cuando no se cumple con este mandato.

En el caso concreto indicó se presenta un problema de jerarquía de leyes y de competencia ya que si bien la Asamblea Legislativa tiene atribuciones para legislar en materia de salud conforme al artículo 122 constitucional, lo cierto es que el Congreso de la Unión tiene atribuciones para legislar en materia de salubridad general, por lo que es necesario analizar si la materia de la ley impugnada encuadra o no en dicha materia, siendo necesario escuchar los argumentos para justificar por qué la Ley General para el control del tabaco no es una ley general, surgiendo la interrogante sobre si sólo puede haber una ley general sobre determinada materia o si un aspecto que estaba regulado en una ley general al regirse en una diversa ley ésta ya no tendrá el carácter de ley general. Además consideró que en el caso concreto se expresa una violación al artículo 133 constitucional por lo que debe entrarse al fondo del asunto.

Además, manifestó que en el caso concreto el régimen constitucional del Distrito Federal es peculiar y distinto al de los demás estados, en tanto que cuenta con la facultad expresa para legislar en materia de salud.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó que la Ley General de Salud es una ley general y una ley marco, que en materia de salud concurren la Federación, los Estados y los

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

Municipios, y corresponde precisamente a la Ley General de Salud la distribución de competencias para legislar en ese ámbito.

En ese tenor, señaló que con base en la Ley General de Salud se expide una diversa Ley también denominada general, debiendo considerarse que un problema de salud lo es con independencia de la ley en la que se regulen las competencias y atribuciones. Estimó que la autodenominada Ley General Contra el Tabaquismo involucra problemas de salud cuyas competencias normativas las otorga una ley general, por lo que consideró que existe una gran diferencia en atención a la aplicabilidad o beligerancia que pueda tener el artículo 16 constitucional para enjuiciar los problemas que puedan resultar de esta normatividad ya que únicamente el referido numeral puede ser aplicado cuando se contravienen leyes generales, cuestión que manifestó no compartir.

Agregó que existe un sistema constitucional de competencias o atribuciones de las autoridades por lo que al invadir las esferas competenciales, se lesionan las atribuciones-derechos de la autoridad correspondiente; así como la que tenía ciertas atribuciones o ciertas competencias que le fueron testereadas como invadidas.

Manifestó que prefería considerarlas como órbitas de aplicación, sin embargo, no encontró inconveniente en denominarlas esferas competenciales.

En el caso concreto estimó que el proyecto es convincente en tanto que no se violó el ámbito normativo ya que la Ley General contra el Tabaquismo permite al Distrito Federal legislar sobre la materia.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia dio lectura a la iniciativa respectiva en la cual se indicó: "Tanto en México como en el mundo, la exposición al humo del tabaco es una epidemia de carácter grave que representa una de las principales causas de enfermedad, muerte y discapacidad evitable.

La Ley General de Salud es el cuerpo normativo que reglamenta el artículo 4º constitucional relativo al derecho a la protección de la salud, de ella emanan disposiciones sanitarias de carácter general, aplicables de manera supletoria a la presente Ley, y por ello, el Programa Contra el Tabaquismo es materia de salubridad general. La ejecución del Programa Contra el Tabaquismo, se distribuye entre la Federación y las entidades de acuerdo a los criterios de distribución de competencias establecidas en la Ley General de Salud, base y estructura de la Ley: la estructura de la Ley que se propone es la correspondiente a un marco general integral, facultativo y flexible, general porque se pretende incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano; un marco jurídico de esta naturaleza y cualidades, le daría al gobierno

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

mexicano la opción de desarrollar una Ley General con alcance determinado por nuestro más Alto Tribunal del país".

En ese tenor estimó que la ley respectiva debe considerarse como una ley general, siendo conveniente pronunciarse sobre si se van a estudiar violaciones indirectas.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que por varios motivos sí existen elementos para estudiar las respectivas violaciones indirectas a la Constitución, por otro lado, precisó que se trata de funciones normativas distintas, pues la Ley General de Salud reglamenta la protección a la salud de toda persona en términos de lo previsto en el artículo 4º constitucional, señala la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general y prevé, en su artículo 3º la prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, enfermedades respiratorias, cardiovasculares y aquellas atribuibles al tabaquismo.

Por lo que se refiere a la Ley General para el Control del Tabaco, señaló que en sus artículos 3º y 13 indica que la concurrencia se realizará en los términos de lo previsto en la Ley General de Salud, por lo que resulta que la propia Ley impugnada utiliza a esta última en su artículo 3º como ley marco, por lo que la materia propiamente está distribuida en el territorio nacional entre la Federación y los Estados.

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

Agregó que, por ende, no se ubica el enganche para considerar a la ley impugnada como una auténtica ley general.

El señor Ministro Aguirre Anguiano mencionó estar de acuerdo con el argumento relativo a que la función normativa de la Ley General de Salud y la Ley General para el Control del Tabaco tienen objetos diferentes de regulación, debiendo considerarse que ambas se refieren a salubridad general, entendiéndose por ésta a la que abarca a la generalidad de la población.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que conviene reflexionar sobre si la Ley General de Control del Tabaquismo puede ser ley general constitucionalmente hablando sin que exista la respectiva cláusula de habilitación constitucional.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que se está analizando si en la acción de inconstitucionalidad es posible estudiar violaciones indirectas a la Constitución General, ya que la mayoría de las violaciones que se aducen en este asunto son de esa naturaleza al sostenerse que la ley del Distrito Federal que se impugnó violenta lo establecido en la Ley General para el Control del Tabaco.

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

Agregó que en la demanda se aducen como preceptos violados el 16 y 133 constitucionales, en la inteligencia de que los conceptos de violación se enderezan a contrastar la ley impugnada con lo previsto en dos leyes generales del Congreso de la Unión, lo que tiene su base en el hecho de que el Pleno sostuvo que existe un bloque de constitucionalidad entre la Constitución General y las leyes marco, por lo que en el caso concreto si se estima que las leyes generales son parte de la Ley Suprema de la Unión sí es factible estudiar los conceptos relativos, debiendo recordarse que la jurisprudencia de este Alto Tribunal señala que sí es posible analizar violaciones indirectas a la Constitución, aun cuando recientemente se sostuvo por mayoría de siete votos la imposibilidad de analizar ese tipo de violaciones. Además, recordó que no se ha abordado de frente el problema ya que en otras acciones de inconstitucionalidad se han estudiado vicios del procedimiento legislativo, los que pueden estudiarse por violación indirecta al artículo 41 constitucional y no al 16 de la propia norma fundamental.

Además, precisó que el artículo 105, fracción II, constitucional señala que se estudiarán violaciones a la Constitución y no violaciones indirectas a diferencia de lo que sucede con otros medios de control como es el caso del juicio de amparo.

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

Señaló que en este momento se estaría en posibilidad de someter a votación si se analizan violaciones indirectas por vía del artículo 16 constitucional e incluso si es posible analizar las violaciones relativas por el lado del artículo 133 constitucional.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que las violaciones al artículo 41 constitucional también son violaciones indirectas, por lo que se trata de planteamientos análogos a los de violación del artículo 16 constitucional.

Manifestó que de la lectura del artículo 105, fracción II, constitucional, se concluye que no hay impedimento para el análisis de violaciones indirectas, ya que prevé que se impugnen leyes que violen o que sean contrarias a la Constitución sin aclarar "directamente", como efectivamente lo señala el diverso 107 al hablar del amparo directo; es decir, el Constituyente permanente ha tenido clara la idea de la violación directa a la Constitución para determinar la competencia de la Suprema Corte o la procedencia de la revisión en el juicio de amparo directo, lo que permite una clara distinción.

Agregó que en otras acciones de inconstitucionalidad se han declarado inconstitucionales leyes locales por violar la Constitución Local, debiendo estimarse en el caso concreto que la invocación que se realiza del artículo 133 constitucional es considerando que la Ley General para el

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

Control del Tabaco es una ley general que tiene jerarquía sobre las leyes locales incluyendo las del Distrito Federal y que se viola un precepto expreso de esta Ley. En ese orden de ideas, consideró importante esperar a que el Tribunal Pleno se encontrara completo para determinar si se pueden analizar violaciones directas a la Constitución.

Recordó que se cuenta con una tesis de ocho votos publicada como jurisprudencia que sostiene que sí se pueden estudiar violaciones indirectas a la Constitución, y también se cuenta con el criterio de siete votos sin potestad jurídica para interrumpir lo que es jurisprudencia que sostiene que no se pueden estudiar violaciones de legalidad y por la naturaleza particular de este asunto, tuvo la inquietud de replantear el tema, el cual, consideró importante se resolviera de manera definitiva.

Puesta a votación la propuesta, por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se acordó que Ley General para el Control del Tabaco sí es una ley general. Los señores Ministros Cossío Díaz, Gudiño Pelayo y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

Puesta a votación la propuesta, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se acordó que en el caso concreto sí es posible analizar las violaciones indirectas que se hacen valer respecto de la ley general respectiva. Los señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas manifestaron que realizarían voto concurrente.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó que formulará voto particular.

Puesto a votación el proyecto modificado, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas manifestaron que formularán voto concurrente.

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

Siendo las trece horas con cincuenta y cinco minutos el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes siete de septiembre en curso, a partir de las once horas y levantó esta sesión.

Sesión Pública Núm. 91 Jueves 3 de septiembre de 2009

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

RCC/MOKM