

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 17
O R D I N A R I A
JUEVES 10 DE FEBRERO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con veinte minutos del jueves diez de febrero de dos mil once, 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 Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número dieciséis, ordinaria, celebrada el martes ocho de febrero de dos mil once.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

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

II. 1. 540/2009

Amparo en revisión 540/2009 promovido por ***** y otras, contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, consistentes en la expedición y aplicación de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de octubre de dos mil siete, en sus artículos 1, 2, fracción III; párrafos primero y segundo y fracción VI, 3, 4, 7, 8 y 9. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“PRIMERO. Se modifica la sentencia recurrida. SEGUNDO. Se confirma el sobreseimiento decretado en el punto resolutivo primero de la sentencia recurrida pronunciada en el juicio de amparo 1531/2008, promovido por *****, *****, *****, *****, *****, respecto del artículo 9 de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, en términos del considerando cuarto de esta ejecutoria. TERCERO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a *****, *****, *****, *****, en contra de los artículos 1, 2, 3, 4, 7, 8 y 12, fracción II, de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, así como respecto de la Resolución por la que se expiden las Reglas de carácter general para la prestación de los servicios de recaudación y entero o concentración del impuesto a los depósitos en efectivo por parte de las instituciones del sistema financiero,*

Sesión Pública Núm. 17

Jueves 10 de febrero de 2011

atribuida al Secretario de Hacienda y Crédito Público, en términos de esta ejecutoria.”.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos primero “Competencia”, segundo “Oportunidad” y tercero “Agravios”; respecto de los cuales los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, manifestaron su unánime conformidad.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas expuso una síntesis del considerando cuarto “Estudio de los agravios de improcedencia. Naturaleza de la ley e interés jurídico” (páginas diez a la veintitrés), en cuanto se determina, en términos de lo dispuesto en el artículo 91, fracción III, de la Ley de Amparo, emprender el estudio de los agravios mediante los cuales la parte quejosa combate el sobreseimiento decretado por la Juez de Distrito, en términos del artículo 74, fracción III, de la Ley de Amparo, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 73, fracción V, del propio ordenamiento legal, bajo la consideración de que el impetrante de garantías carece de interés jurídico al no haber acreditado el primer acto de aplicación en su perjuicio de los preceptos 2, fracción VI, 4, 7, 8 y 9 de la legislación reclamada, así como respecto de la Resolución por la que se

expiden las Reglas de carácter general para la prestación de los servicios de recaudación y entero o concentración del impuesto a los depósitos en efectivo por parte de las instituciones del sistema financiero; y que, a efecto de resolver la cuestión efectivamente planteada, es necesario, de manera previa, realizar una breve consideración a efectos de precisar si la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo reviste el carácter de ley autoaplicativa o heteroaplicativa, para estar en aptitud de pronunciarse sobre los medios necesarios para que la quejosa acreditara su interés para acudir al juicio de garantías.

Además, precisó que en el proyecto se propone levantar el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida y confirmarlo en relación con los diversos 4º y 9º del mismo ordenamiento y respecto de la resolución por la que se expiden reglas de carácter general para la prestación de los servicios de recaudación y entero o concentración del impuesto a los depósitos en efectivo por parte de las instituciones del sistema financiero, porque su expedición y vigencia no puede producir ninguna afectación en la esfera de los derechos fundamentales de los quejosos.

Además, precisó que se repartió un estudio alterno en el que se propone abordar el estudio de fondo respecto del artículo 4º impugnado, en el que se plantea declarar infundado el concepto de violación respectivo.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó a favor de la addenda propuesta por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas que aborda el tema relativo a la época de pago en términos similares a lo propuesto por el señor Ministro Aguilar Morales en la sesión anterior.

Sometida a votación la propuesta alterna distribuida por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas consistente en abordar el estudio del artículo 4º de la ley impugnada y negar el amparo por lo que se refiere a éste, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

La señora Ministra Sánchez Cordero precisó el contenido de la referida propuesta alterna en la cual se indica que quien requiere conocer los plazos para cumplir con su obligación es el recaudador y la amplitud o deficiencia de la regulación de las obligaciones de éste no perjudican al contribuyente, por lo cual atendiendo a lo previsto en el artículo 6º del Código Fiscal de la Federación suponiendo que no se llevara a cabo el acto de recaudación por la institución financiera y, por ende, el contribuyente continuara obligado a cumplir con la obligación tributaria, cobraría aplicación lo previsto en el citado numeral.

A petición de los señores Ministros Presidente Silva Meza y Franco Gonzalez Salas, el secretario general de acuerdos precisó que el considerando cuarto se aprobó en términos de la propuesta alterna referida por la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, el quinto aborda el tema de proporcionalidad ya resuelto en precedentes previos, el sexto contiene un tema novedoso, el séptimo sobre equidad tributaria ya se analizó parcialmente y el octavo sobre vicios de fundamentación y motivación del acto legislativo impugnado el cuál se analizó en el primer precedente relativo a la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

A propuesta del señor Ministro Presidente Silva Meza, en votación económica, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza se aprobó ratificar la votación expresada en los precedentes respectivos en cuanto a que el impuesto a los depósitos en efectivo no viola el principio de proporcionalidad tributaria.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas expuso una síntesis del considerando sexto “Violación de la garantía de equidad tributaria” (páginas de la cincuenta y dos a la sesenta y cinco), en cuanto se determina que es infundado el argumento de la quejosa

identificado con el inciso dos del considerando tercero en el que los quejosos aducen, medularmente, que contrario a lo que resolvió la a quo, es fundado el quinto concepto de violación en el que se expuso la inconstitucionalidad de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, toda vez que por su conducto se establece una obligación tributaria a todos los ciudadanos, no obstante que el dinero que se deposite en las cuentas sea producto de la renta debidamente fiscalizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por tratarse de personas debidamente inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes.

Por todo lo anterior resulta infundado el argumento de mérito pues contrario a lo sustentado por la quejosa los contribuyentes inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes sí se encuentran en igualdad de circunstancias que los no inscritos, ello a la luz de la *ratio legis* utilizado como término de comparación y, por ende, no existe la exigencia por virtud de la garantía de equidad tributaria para otorgarles un trato diferenciado.

Además, precisó que distribuyó una addenda en la cual se analiza la violación que se hace valer respecto de la garantía de audiencia a que se refiere el artículo 14 constitucional, pues se estaría privando al quejoso de sus derechos sin que se pudiese defender.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó estar de acuerdo con el análisis referente a la garantía de audiencia propuesto, sin embargo indicó estar en desacuerdo con que se realice invocando la causa de pedir, pues de forma expresa se aduce que la noma impugnada violenta dicha garantía, coincidiendo con la propuesta alterna, únicamente solicitó que se suprimiera la consideración referente a que la garantía de audiencia no rige en el proceso de creación de leyes, pues de lo que se están doliendo los quejosos es que no se respeta la garantía de audiencia en la determinación del impuesto.

El señor Ministro Franco Gonzalez Salas se sumó a las observaciones realizadas por la señora Ministra Luna Ramos y se sumaría a la propuesta si la Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas estuviera de acuerdo en realizar las modificaciones señaladas por la señora Ministra Luna Ramos.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas aceptó las observaciones realizadas indicando que en la addenda se precisa que el estudio de violación a la garantía de audiencia se realiza atendiendo al análisis integral de la demanda.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en que el artículo 4 de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo y la Resolución por la

que se expiden las Reglas de carácter general para la prestación de los servicios de recaudación y entero o concentración del impuesto a los depósitos en efectivo por parte de las instituciones del sistema financiero no violan el principio de legalidad tributaria consagrada en el artículo 31, fracción IV, constitucional, toda vez que dicho precepto no constituye una disposición que regule obligaciones que atañen al contribuyente sino una modalidad temporal (época de pago) que rige las condiciones de cumplimiento de una obligación que corre a cargo de un tercero, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas expuso una síntesis del considerando séptimo “Violación a la garantía de equidad tributaria” (páginas de la sesenta y cinco a la setenta y cinco), en cuanto se propone declarar inoperante el agravio seis del considerando tercero en el que las recurrentes esgrimen que la sentencia sujeta a revisión es inexacta, toda vez que el artículo 2, fracción III, de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, violenta la garantía de equidad tributaria consagrada en el precepto 31, fracción IV, constitucional, al establecer que estarán exentas las personas físicas y morales por los depósitos en efectivo que realicen en sus

cuentas, hasta por un monto de \$25,000.00 (veinticinco mil pesos 00/100 M.N.), en cada mes del ejercicio fiscal, siendo que la justificación de dicho monto, únicamente resulta aplicable para las personas físicas y no así para las morales; así como el agravio ocho del referido considerando, en el que las recurrentes aducen que el artículo 2, fracción III, de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, sí viola la garantía de equidad tributaria que consagra el artículo 31, fracción IV, constitucional, toda vez que otorga un trato desigual a contribuyentes iguales, al exentar a las cantidades que se depositen en una o varias cuentas de la misma institución del sistema financiero hasta por un monto acumulado de \$25,000.00 (veinticinco mil pesos 00/100 M.N.), lo cual ocasiona un trato inequitativo respecto de aquellos contribuyentes que realicen el depósito solamente en una cuenta.

Sometida a votación la propuesta contenida en el considerando séptimo, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Por otra parte, se propone declarar infundado el agravio sintetizado en el inciso 7 del considerando tercero de la resolución en el que las recurrentes sostienen que es

ilegal la sentencia de la Juez de Distrito, cuenta habida que el artículo 2, fracción III, de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, viola la garantía de equidad tributaria, al otorgar un trato desigual a sujetos que se encuentran en situaciones iguales frente a la ley, esto es, los causantes que adquieran cheque de caja no gozan de exención alguna, mientras que aquellos a los que se les deposite en sus cuentas en efectivo en una cantidad menor a \$25,000.00 (veinticinco mil pesos 00/100 M.N.), están exentos de realizar el pago correspondiente.

Sometida a votación la propuesta contenida en el considerando séptimo, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas expuso una síntesis del considerando séptimo “Violación a la garantía de equidad tributaria”, en cuanto se propone declarar infundado el agravio sintetizado en el inciso nueve del considerando tercero, en el cual las recurrentes aducen que la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, viola el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, al no gravar a los sujetos que,

teniendo dinero en efectivo, no lo depositen en cuentas abiertas a su nombre en las instituciones del sistema financiero.

Sometida a votación la propuesta del proyecto contenida en el considerando séptimo, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta contenida en los puntos resolutivos, los cuales indican: “PRIMERO. Se modifica la sentencia recurrida. SEGUNDO. Se confirma el sobreseimiento decretado en el punto resolutivo primero de la sentencia recurrida pronunciada en el juicio de amparo 1531/2008, promovido por *****, *****, *****, *****, *****, respecto del artículo 9 de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, en términos del considerando cuarto de esta ejecutoria. TERCERO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a *****, *****, *****, *****, *****, en contra de los artículos 1, 2, 3, 4, 7, 8 y 12, fracción II, de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, así como respecto de la Resolución por la que se expiden las Reglas de carácter general para la prestación de los servicios de recaudación y entero o concentración del

Sesión Pública Núm. 17

Jueves 10 de febrero de 2011

impuesto a los depósitos en efectivo por parte de las instituciones del sistema financiero, atribuida al Secretario de Hacienda y Crédito Público, en términos de esta ejecutoria”, la que se aprobó por unanimidad de votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

II.2. 130/2008

Amparo en revisión 130/2008 promovido por ***** y otras, contra actos del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y otras autoridades, consistentes en la expedición y aplicación del Acta número 309 de 3 de julio de 2003, de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: *“PRIMERO.- Se revoca la sentencia recurrida. SEGUNDO.- La Justicia de la Unión ampara y protege a *****; *****; y *****; en términos y para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria”*.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que se dio cuenta con la propuesta original del proyecto, sin embargo, el señor Ministro Ponente Ortiz Mayagoitia distribuyó una diversa propuesta, solicitándole realizara la presentación correspondiente.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que este asunto y el siguiente en listase refieren al importante tema

de el pago de aguas a un gobierno extranjero, pues los quejosos argumentan que derivado de este pago de aguas, se causó una afectación a las cantidades que, de acuerdo con los títulos de concesión, debieron recibir para su uso en riego.

Agregó que los quejosos son titulares de una concesión para ser dotados con aguas nacionales y ocuparlas en el Distrito de Riego número 25, en cantidades que se asientan en el propio título de concesión y cuya entrega de acuerdo con el título y con la Ley de Aguas Nacionales, está sujeta a disponibilidad del líquido, en dicha concesión se manifiesta que la dotación de las aguas se tomará de la Presa *****; es decir, el derecho de los quejosos tiene una vinculación directa con el contenido de la Presa indicada; sin embargo, cuando en las etapas de riego números 25 y 26, se vive una importante sequía, el argumento que los inconformes plantean es que del agua recaudada en todo el sistema hidrológico, debía entregarse una parte a los Estados Unidos y que en las presas más elevadas del sistema hidrológico hubo disponibilidad y que de acuerdo con esta disponibilidad se les debió entregar mayor cantidad de líquido, lo cual a su juicio carece de razón, pues el uso y la aplicación de las aguas nacionales, está sujeto a una política específica sobre el particular, así como a compromisos internacionales y a partir de allí se da el criterio de disponibilidad.

Agregó que se impugna el acta 308 que levantó la Comisión Internacional de Límites y de Aguas, documento que no se refiere al pago de aguas del gobierno mexicano a otra Nación, sino que alude a un sistema para la mejora en la represión de aguas para su posterior utilización, pactando entregas dependiendo de estas mejoras.

Señaló que bajo su óptica nada de lo anterior afecta a los quejosos en sus títulos de concesión pues se trata de aguas que corresponden al sistema hidrológico de diversas partes de la frontera y pretender vincular al gobierno mexicano para preferenciar la derivación de esta agua para la citada presa que surte a su distrito de riego es un tema muy distinto al de afectación de interés jurídico en las concesiones, manifestándose convencido de que los actos reclamados no causan un agravio personal y directo a los quejosos, pues aun cuando se les reconoció interés jurídico, lo cierto es que no han demostrado que los actos reclamados afecten directamente ese interés jurídico, en lo cual se centra su propuesta de sobreseimiento que se pone a consideración.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó de estudio preferente, que el asunto debe sobreseerse, porque las autoridades firmantes del Acta 309, no fungieron como autoridades ni son autoridades para los efectos del amparo, pues se trata de un acto que no trasciende de manera inmediata a la esfera jurídica de los particulares, no es un

acto administrativo que tienda a generar efectos inmediatos sobre su esfera de derecho, son partes firmantes de un acto específico, un acuerdo de voluntades previsto y dimanante de un tratado internacional y la consecuencia del amparo sería declarar la nulidad de algo acordado por uno de los firmantes, por lo que no se pueden considerar a las responsables como autoridades en el juicio de amparo.

Reflexionó sobre cuál sería la consecuencia del amparo, declarar la nulidad de actos emitidos por autoridad de una diversa Nación, sin que se pueda aislar el problema y declarar la inconstitucionalidad del acto únicamente respecto de la autoridad nacional, considerando que ello afectaría el tratado internacional respectivo violentando el derecho sobre tratados y el *ius cogens*, reiterando que lo primero a determinar es que no se trata de un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó no compartir la propuesta original y en cuanto a lo indicado por el señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que sí se está en presencia de una autoridad responsable pues si se otorgara el amparo resultaría que las autoridades mexicanas tendrían que hacer o dejar de hacer algo en relación con los volúmenes de agua, con independencia del tema relativo a la responsabilidad en que pudiera incurrir el Estado Mexicano al no cumplir un tratado internacional, pues suponiendo que los quejosos sí acreditaran su interés jurídico y se estimara

inconstitucional el acto reclamado ello implicaría acatar los efectos que podrían ser reponer o pagar volúmenes de agua, en términos de la concesión, pudiendo los Estados Unidos de América reclamar al Estado Mexicano, por lo que estimó que las responsables sí podían ser consideradas como autoridades para el juicio de amparo.

En relación con la nueva propuesta se manifestó en contra del sobreseimiento porque el énfasis que se imprime en la propuesta que se repartió descansa en términos del agua que se ahorra, pues es verdad que lo que refleja el Acta 309 es que está destinada a manejar los volúmenes de agua que se estén ahorrando con motivo de las obras de infraestructura que se realizan.

Estimó que la razón de “cualquier volumen que pudiera ser aplicado” tiene que ver con la transferencia al Río Bravo de los volúmenes ahorrados sin que se pueda desvincular exclusivamente el tema ya que el acta 309 tiene la idea de que se transferirán al río Bravo volúmenes de agua que pudieran ser aplicados para cubrir faltantes del ciclo anterior, que tienen que ver con el comportamiento de las entregas promedio anuales que se establecieron en el citado tratado.

Por ende, consideró que no era necesario impugnar las actas 307 y 308 anteriores, pues bastaba con controvertir el acta 309, pues ésta está dando directrices sobre el modo en que se va a asignar esta agua al Río Bravo, estimó que lo

planteado es cuál es el orden de prelación en la entrega de aguas, pues si México tiene un compromiso internacional que es de mayor jerarquía, lo debe atender primero y después debe resolver los compromisos nacionales o restricciones a que se refiere la Ley de Aguas Nacionales y finalmente atender a una concesión, lo cual sería la forma de responder dicha inconformidad y no sobreseer.

El señor Ministro Valls Hernández reconoció la trascendencia del presente asunto, recordando que en el mes de septiembre se abordó el estudio de esto mismo y se analizó un proyecto que proponía sobreseer por consumación de los actos reclamados; un segundo, que proponía conceder el amparo por falta de fundamentación y motivación del acta 309; y el tercero, circulado el día de ayer, que propone sobreseer en virtud de dicha acta no afecta de manera directa e inmediata a los inconformes.

Señaló compartir la propuesta de sobreseimiento pero por razones diversas, recordando que desde la sesión celebrada en septiembre del año pasado se manifestó por la propuesta de sobreseer en el juicio por consumación irreparable de los actos reclamados, porque de lo que se duelen los quejosos es de la entrega a Estados Unidos del total del agua ahorrada con motivo de las obras de infraestructura para pagar previamente al vencimiento del plazo con que se contaba y conforme a la normatividad aplicable, se cuenta con cinco años para pagar esos

faltantes, de tal forma que si el agua se entregó y fueron cubiertos los faltantes ya no se podía beneficiar a los quejosos al estar de forma irreparable consumados los actos, porque el agua ya se destinó a los afluentes en un ciclo que ya concluyó, por lo que se manifestó por coincidir con esta propuesta.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que la sociedad quejosa no se vería beneficiada mediante el otorgamiento del amparo, siendo necesario analizar si sus derechos quedan afectados por una resolución de sobreseimiento o por una negativa del amparo, habiéndose escuchado tres razones de sobreseimiento.

Reiteró que debe estimarse no se trata de una autoridad responsable para efectos del amparo, ya que de lo contrario se abriría la procedencia del amparo por una puerta falsa, estimando necesario reflexionar sobre las consecuencias de la responsabilidad del Estado Mexicano derivada del incumplimiento de un tratado internacional, pues si se sostiene que los actos derivados de tratados internacionales son actos de autoridad para efectos del juicio de amparo se concluiría que las autoridades de otros Estados tienen que cumplir con lo previsto en el artículo 16 constitucional, lo que implicaría complejidades diversas.

Señaló que los actos bilaterales que se dan como consecuencia de un tratado y para fines de cumplirlo no son

actos de autoridad para efectos del juicio de amparo reiterando el fundamento de dicha improcedencia.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia reconoció los problemas de la procedencia del amparo contra actos de la Comisión habiendo buscado una solución más sencilla con el sobreseimiento que propuso; sin embargo si se pretende negar el amparo será necesario determinar quiénes son las autoridades responsables en el juicio de amparo que se analiza.

Estimó que el tema se podría eludir si se sobresee por causa diversa.

Recordó que la propuesta sobre actos consumados se discutió y se determinó por el Pleno que no se actualizó esa causa de improcedencia, manifestando no tener inconveniente en incorporar al proyecto los argumentos expresados por el señor Ministro Cossío Díaz, aun cuando estimó necesario sobreseer en el presente juicio.

Precisó que de acuerdo con la aplicación de aguas nacionales si alguno de los dos componentes resultara irregular se considerándose facultados para sostener que se pago anticipadamente a un gobierno extranjero, considerando que no fue así pues ya se debían dos años de entregas de agua; además, existen otras disposiciones sobre aguas a poblaciones de primera necesidad, las que son

preferentes a la entrega de aguas atendiendo a un compromiso internacional.

Cuestionó que sucedería si se planteara que indebidamente se suministró a una población cierta cantidad de agua y algún inconforme manifestara que con la mitad de lo suministrado era suficiente y la otra mitad debió ir al río Bravo y pagar al gobierno extranjero únicamente una parte, sin anticipos para mantener llena la presa *****, que es la presa de donde se surte agua para su concesión.

Al respecto consideró que el derecho de los quejosos no puede llegar a ese extremo ya que el gobierno otorga la concesión a partir de lo que tiene en la inteligencia de que tiene un sistema hidráulico que opera una presa que está al final del río, más allá de las grandes presas ***** y la *****, la que opera en condiciones de normalidad conforme a las políticas de aplicación de las aguas nacionales, existiendo momentos en que la Presa ***** está completamente llena y presenta excesos de agua, siendo necesario desfugarla hacia el mar por razones de seguridad para las poblaciones río abajo, lo cual no puede considerarse como una cuestión al alcance de nadie.

Indicó que su posición personal consiste en que no se le puede exigir al gobierno si la presa debe estar llena, pues depende de muchas circunstancias que no pueden estar a su alcance.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo con la propuesta alterna, ya que en ella se señala que en realidad el acta no tiene una injerencia directa sobre los usuarios, pues la relación jurídica se establece entre los concesionarios y el gobierno mexicano, el cual adopta determinadas obligaciones previstas en los títulos de concesión. Por ende, si bien materialmente la existencia del tratado internacional y las actas que se hayan emitido al respecto pueden llegar a afectar el suministro del agua, lo cierto es que no son la causa de la afectación a los concesionarios, pues esta es una obligación entre el gobierno y los usuarios.

Además, señaló que en la propuesta se toma en cuenta que los quejosos no indican cuáles fueron las afectaciones respecto de las cantidades de agua que se dejaron de dotar atendiendo a la relación existente entre ellos y el gobierno mexicano, considerando que las relaciones entre el Estado Mexicano y uno diverso no le generan una afectación directa a su interés jurídico, como puede suceder con otras causas materiales que afectan la disponibilidad del agua.

Agregó que con independencia de que haya o no una afectación directa jurídica de los usuarios los concesionarios no demostraron cuál era esa afectación a la que tuvieran derecho de ser resarcido por un incumplimiento del gobierno

mexicano por lo cual se manifestó a favor de la propuesta de sobreseimiento.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que en la ocasión anterior cuando se votó el tema de interés jurídico se tomo la intención de voto, situación por lo cual la nueva propuesta es acertada, estimando que incluso no hay afectación alguna al interés jurídico de los quejosos.

Señaló que la emisión del tratado respectivo implicó crear una comisión que estableciera la interpretación de ese tratado y la manera de distribución de las aguas por lo cual resulta pertinente indicar que en la controversia constitucional que se sobreseyó con anterioridad se había combatido el acta 234 que era parte de la interpretación del tratado internacional, además, indicó que las aguas corren desde que se inicia el Río Bravo hasta que éste desemboca en el Golfo de México, y durante su trayecto hay varias presas que en un momento dado están almacenando agua.

Agregó que los distritos de riego que son ahora los quejosos, están en la parte final del trayecto del Río Bravo, y en las concesiones lo que se determina es que estos distritos de riego en realidad se abastecen de la presa ***** , pero antes de que lleguen a esa presa, todavía hay otras presas más que abastecen a otros distritos de riego que se encuentran en otros Estados de la República; entonces el acto reclamado es el Acta 309, que se refiere a

la interpretación de cómo se van a repartir esas aguas de acuerdo al tratado internacional, a la omisión de dar publicidad para tener conocimiento de cómo se está llevando a cabo esa distribución, a la asignación y contabilización y entrega de Estados Unidos de las aguas almacenadas de las presas ***** y la ***** provenientes de ahorros por tecnología, y de acuerdo a esto al artículo 4º, inciso b) y subinciso c) del propio tratado y la asignación y contabilización de esa agua almacenada en la presa ***** y la ***** , provenientes de afluentes no aforados, también referido al precepto mencionado del tratado; por lo que si se advierte de las concesiones de los ahora quejosos, y en éstas se advierte que por no se otorga a los concesionarios un derecho real del agua y debe sujetarse a las políticas de ajuste de volúmenes que se implementen en el reglamento del acuífero para su estabilización y recuperación, lo que se traduce en que siempre van a estar sujetos a los volúmenes de agua a su disponibilidad; por lo que el título de concesión no garantiza la existencia e invariabilidad del volumen de agua, por lo que sobre esa base estimó que no puede decirse que exista un interés jurídicamente tutelado para combatir el Acta 309 que interpreta al tratado.

Señaló que se llega a la conclusión anterior porque el Acta 309 lo que está determinando es el cumplimiento del Acta 308, que es una anterior a la que se está combatiendo, y ésta lo que dispone es que tenían que establecerse por

parte de los gobiernos, tanto de México como de Estados Unidos, programas de ahorro de agua a través del desarrollo de obras de carácter tecnológico a fin de que pudiera dársele un mejor aprovechamiento y en el Acta 309 lo que dispone es formalizar esa recomendación, pero en realidad no está llevando a cabo ejecución alguna al respecto, lo único que está determinando es la forma de llevar a cabo ese ahorro de acuerdo a esas obras de tecnificación, y que los volúmenes de agua que se vayan ahorrando de acuerdo al desarrollo de esas obras, entonces, se comprometen a encauzar esos ahorros al Río Bravo para que, en un momento dado, puedan cubrir los faltantes de agua a Estados Unidos.

Por esa razón, estimó que aun cuando se ha considerado que el problema se refiere al cumplimiento de un tratado de entrega de volúmenes de agua en determinados ciclos, que son de cada cinco años; lo cierto es que cada ciclo se cierra y se queda a deber determinado volumen de agua de México a Estados Unidos, pero se cierra el ciclo para llevar a cabo la contabilidad; sin embargo, el déficit en el que se haya incurrido en la distribución de esa agua, se va a pagar en los años posteriores, por lo que por esa razón, no se podría hablar de que se trata de actos consumados de manera irreparable, porque se tendrán que pagar en los años subsecuentes; sin embargo señaló que en el caso, el problema que se presenta es que el ciclo 26, con muy poca agua, repercutió en un déficit en el pago del agua

que le correspondía a Estados Unidos, la cual se pagó con posterioridad, cuando el Acta 309 impugnada se elabora el tres de julio de dos mil tres, cuando ya había concluido el ciclo 26, ciclo que dio lugar a que se pagara el déficit en el que había incurrido el Estado Mexicano; y en esta acta, lo que se está determinando son las medidas necesarias para asegurar la conducción hacia el Río Bravo de los ahorros de agua, y lo que se está dando son valores estimados de los volúmenes que en un momento dado se pueden tener de agua, pero no que esa agua pertenezca a la Presa *****, pues es agua que se almacena en todas las presas y de los afluentes aforados y no aforados, de acuerdo a lo que se ha establecido en el propio Tratado.

Consecuentemente, manifestó no poder advertir en la afectación que les pueda ocasionar a los quejosos esta acta, pues no hay posibilidad de que los particulares formen parte del señalamiento que se haga en la ejecución del Tratado, pues el acta ni siquiera menciona a la Presa *****, se está refiriendo a los otros afluentes, y se está refiriendo a las otras presas que se encuentran ubicadas en un lugar distinto.

Por ende, si se dio de más o de menos agua a los Estados Unidos de América se trata de una cuestión respecto de la cual no tienen injerencia los particulares, compartiendo la propuesta de sobreseimiento respecto de la

cual haría un voto concurrente al considerar que los actos reclamados no afectan a los quejosos.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó relevante analizar el tema relativo a la autoridad responsable ya que el gobierno mexicano celebró un tratado internacional que tiene una comisión bilateral para la toma de decisiones las cuales no instrumenta al interior del orden jurídico mexicano que otros órganos de las administraciones de México y Estados Unidos tienen que instrumentar, por lo cual en la demanda se indican las diversas autoridades que lo hacen por parte del gobierno mexicano, considerando que se podría constreñir enormemente la procedencia del juicio de amparo y dejar sin control constitucional ese conjunto de actos, como podrían ser el caso de asuntos de extradición y de comercio internacional, sin que el problema de fundamentación y motivación guarde relación con lo actuado por la respectiva Comisión bilateral, sino sobre lo realizado por las autoridades nacionales.

Recordó que en la sesión de veintisiete de septiembre de dos mil diez se analizó la causal de sobreseimiento por actos irreparablemente consumados, pero estimó que ese tema quedó votado en esa ocasión, por lo que no deberían de abordarla ahora.

En cuanto al acta 309 precisó que en esta se indica lo expresado por la señora Ministra Luna Ramos, pero

tomando en cuenta las actas 307 y 308 se advierte que el problema radica en los adeudos de agua a los Estados Unidos, pues en la 309 se refiere que el gobierno mexicano hará la transferencia de los volúmenes ahorrados para cubrir faltantes del ciclo anterior sin que ello se refiera a lo ahorrado sino a las cantidades de agua que debe suministrar al Rio Bravo el Estado Mexicano para poder pagar sus adeudos de agua.

Indicó que el tema del agua, complejo, incluso sin mencionar si tiene un carácter de derecho fundamental, considerando que el problema debe abordarse desde la óptica de fundamentación y motivación, pues a este distrito de riego se le otorga una concesión que, sin ser un derecho real, sí les posibilita contar con agua en cantidades aproximadas siendo su queja que si no se les da una cantidad aproximada a la que indica el título de concesión respectivo, por lo menos se les den las razones sobre ello, siendo ese el problema central, ya que los quejosos intuyen o dicen tener la certeza de que no se les da el agua respectiva por cumplir con un convenio internacional.

Mencionó que el título de concesión es para uso agrícola mientras la Ley de Aguas dispone que el uso doméstico y público urbano tendrán preferencia en relación con cualquier otro uso. Ante ello se preguntó si la compensación o pago internacional tiene prevalencia respecto de un uso agrícola derivado de una concesión

considerando que la respuesta sería que no se da el agua que se requiere porque no hay la necesaria para ello, sin que se responda que se tiene derecho a un volumen determinado, pues se está ante redes hidráulicas dinámicas con condiciones de compensación, por lo que surge la interrogante sobre cómo se manejan las redes atendiendo al acta 309 y sus antecedentes en términos de adeudos y no sólo de ahorros, siendo el problema el del flujo y preguntando los quejosos por qué no les suministra lo que les corresponde, lo que les da interés jurídico para ello, y también las responsables tienen el carácter de autoridades para efecto del juicio de amparo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió en ser de análisis previo el tema del interés jurídico y de la consumación irreparable, y posterior, el del concepto de autoridad responsable.

Señaló que si bien en lo votado el veintisiete de septiembre del año pasado se dieron intenciones de voto lo cierto es que no advierte la existencia de elementos que lo lleven a cambiar su voto.

Adelantó que de superarse el problema de interés jurídico, considera que no por el hecho de que una autoridad derive de un tratado internacional no son impugnables sus actos mediante el juicio de amparo, pues el sistema constitucional permite la impugnación de tratados

internacionales cuando son contrarios a la Constitución y si esto es así, por mayoría de razón se pueden combatir los actos de aplicación de estos tratados.

Estimó que más que el carácter formal de una autoridad debe atenderse al carácter material del acto impugnado, lo que ejemplificó con un embajador cuyos actos no necesariamente son actos de autoridad para efectos del amparo, por lo que habría que analizar cada caso en concreto.

Señaló que un tratado internacional también es una norma de derecho interno y de él pueden derivar actos de autoridad que pueden ser objeto de control constitucional salvo que existiera norma constitucional expresa que previera la improcedencia del amparo.

A las trece horas el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con veinte minutos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que un tratado internacional tiene que ser controlable y tiene que ser un acto autoritario para efectos del juicio de amparo, lo cual indicó no está sujeto a discusión.

Indicó que el acuerdo bilateral respectivo no modifica situación jurídica alguna de los quejosos, por lo que no

puede ser considerado como un acto de autoridad, pues aun cuando sea el resultado de un organismo secundario previsto en el tratado, lo cierto es que lo que produzca dicho organismo no afecta el mundo jurídico de éstos, por lo que si el acto no está dirigido a modificar la esfera jurídica de los quejosos no se puede tener como acto de autoridad.

En cuanto a los tratados de extradición estimó que el ejemplo no es afortunado ya que las extradiciones están solventadas por leyes mexicanas habiendo previsión sobre reciprocidad como de igualdad sustancial de hechos criminosos, por lo que estimó que el ejemplo no resulta apreciable.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó compartir lo indicado por el señor Ministro Aguirre Anguiano, precisando que desde su óptica los tratados internacionales pueden ser impugnados en un juicio de amparo, quedándole claro que en el caso concreto el tratado respectivo no está dirigido hacia los particulares sin que se les afecte algún derecho, pues la relación jurídica se establece con el gobierno mexicano, aunado a que si bien el tratado puede incidir en los volúmenes de dotación de agua, ello no deriva por la relación jurídica entre los países firmantes y el derecho de los concesionarios.

Recordó que en la sesión anterior señaló que el gobierno mexicano debe explicar por qué cumple o no con

los derechos derivados de las concesiones, señalando la señora Ministra Luna Ramos la existencia de circunstancias que hacen variables las dotaciones de agua, como la entrega del líquido a Estados Unidos, lo que no puede traducirse en una afectación directa a los concesionarios, considerando que el acto reclamado se refiere a una relación entre dos países respecto de aguas que se ubican entre el territorio de ambos.

Reiteró que los tratados internacionales pueden ser materia de análisis en un juicio de amparo tanto por los derechos que otorgan como por las violaciones que pudieran implicar, pero estimó que este no era el caso en este asunto, pues primero sería necesario acreditar cuánta agua se les proporcionó y confrontarlo con las cantidades que se entregaron para otros fines, derivadas de obligaciones del gobierno mexicano, para determinar si dicha entrega hubiese sido indebida o corta, lo cual no está probado en este caso.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia consideró que el acta 309 no tiene como finalidad el reparto de aguas entre los dos gobiernos, aunque se ha dicho que se debe articular con las diversas 308 y 307, estimando que efectivamente dichas actas están relacionadas pero únicamente por lo que se refiere a implementar medidas que permitan efficientar el uso del agua en la cuenca del Río Bravo no así respecto de la distribución de aguas entre los dos países dado que los acuerdos plasmados en dicha acta se sustentan en la

diversa acta 234, en la que se establecen los mecanismos para la distribución de aguas.

Agregó que en el acta 309 sí se dice que las aguas ahorradas se van a repartir de determinada forma así como los faltantes, lo que es a título aclarativo, pues la entrega de agua no libera de adeudos anteriores.

Insistió en que el orden de prelación en la entrega de las aguas nacionales no resuelve el problema pues los quejosos no ostentan un mejor derecho que otros usuarios del agua, sino que se ha realizado un pago indebido, por lo que aun siendo por prelación, lo estiman indebido dado que se debió esperar hasta la conclusión del ciclo 27, señalando que ello no era posible pues el adeudo no era del ciclo 26 de cinco años sino de diez años debiendo ser inmediato el pago. Además, suponiendo que el gobierno tuviera la opción de pagar todo de inmediato lo cierto es que adoptó una decisión política, sin compartir la idea de que los quejosos que adquirieron el derecho a ser surtidos por aguas de la presa ***** puedan a través de ese derecho investigar la recta aplicación de aguas en toda la cuenca hidrológica para sostener que se realizó un pago en demasía que redujo sus posibilidades de disponibilidad del líquido, lo que sería verdaderamente complicado.

Por ende, su propuesta es que habiéndose determinado que los quejosos si tienen interés jurídico los

actos no les causan una afectación directa a sus derechos derivados de su título de concesión.

Señaló que en el caso no desconoce que pudiera darse una afectación material, pero no es el agravio personal y directo que exige la Ley de Amparo como condición para solicitar la protección federal.

El señor Ministro Franco Gonzalez Salas recordó que en la sesión anterior cuando se analizó este asunto sostuvo que sí se afectaba el interés jurídico de los quejosos, siendo necesario distinguir los aspectos nacionales e internacionales. Estimó inaplicable el ejemplo del arrendador, dado que el arrendador no es equiparable al concesionario de una comunidad en Tamaulipas, que sí tiene un derecho directo derivado de la concesión, pero en el caso, el problema estriba en si ese derecho se puede hacer valer en contra de un acta que deriva de la instrumentación de un tratado internacional, considerando que una es la parte internacional y otra la nacional.

Compartió que se está ante un sistema de aguas íntimamente ligado, que involucra aguas nacionales e internacionales, señalando que el acta impugnada se denomina: “Volúmenes de agua ahorrados con los proyectos de modernización y tecnificación de los distritos de riego en la cuenca del río Conchos y medidas para su conducción hacia el río Bravo” estimando que desde la óptica del

derecho nacional sí hay un interés jurídico, pues la autoridad respectiva tiene un doble carácter representando al Estado Mexicano y realiza actos de derecho internacional y tiene la obligación de velar por el derecho nacional y el título de concesión indica que salvo aquello derivado de los fenómenos naturales, se debe cumplir con la concesión.

Agregó que lo reclamado es que al firmarse el acta se afectó el derecho a gozar de determinados volúmenes de agua, consecuentemente se cuenta con interés jurídico para acudir a las vías legales invocando que aconteció un acto de autoridad indebido, conforme al derecho nacional no internacional, y si bien el fallo podría tener efectos internacionales, ello no es el punto fundamental para analizar el problema de interés jurídico, por lo que sostendrá que sí tienen éste los quejosos, independientemente del resultado que se pudiese dar al abordar el tema de fondo y resolver la cuestión efectivamente planteada.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que si bien es cierto que los quejosos cuentan con un título de concesión también es cierto que la afectación que resienten en ese título de concesión, no puede llegar de ninguna manera a sustituir a las funciones de la autoridad que en una decisión soberana se hace cargo de la distribución del recurso y de la manera como está cumpliendo sus obligaciones internacionales.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó compartir la propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, por la distinción que se nos propone entre el derecho subjetivo y susceptible de ser protegido por el juicio de amparo y de la afectación a ese derecho, pues la primera nos lleva al interés jurídico de poder defenderlo en el amparo, pero la segunda no, la segunda tiene que ver con el acreditamiento efectivo de esta circunstancia que no está acreditada.

El señor Ministro Presidente Silva Meza, instruyó al secretario general de acuerdos a tomar la votación si se está a favor o no con la propuesta que se hace en el proyecto alterno presentado el señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en sobreseer en el juicio de garantías por estimar que los quejosos no acreditan ubicarse en un supuesto de hecho que se afecte por los actos reclamados, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos con salvedades, Aguilar Morales con salvedades, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza votaron a favor de dicha propuesta. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, votaron en contra.

Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho para formular sendos votos

Sesión Pública Núm. 17

Jueves 10 de febrero de 2011

particulares. El señor Ministro Franco González Salas manifestó sumarse al voto particular del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

Lo señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron el suyo para formular voto concurrente.

En consecuencia, los puntos resolutivos derivados de la votación emitida quedan en los siguientes términos: “PRIMERO. Se confirma la sentencia recurrida. SEGUNDO. Se sobresee en el juicio de garantías a que este toca se refiere. TERCERO. Queda sin materia la revisión adhesiva interpuesta por la autoridad recurrente, por las razones expresadas en el último considerando de esta resolución”.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

II. 3.1082/2007

Amparo en revisión 1082/2007 promovido por la ***** y otros contra actos del Director General de la Comisión Nacional del Agua y de otras autoridades, consistentes en la propuesta de entrega de agua a los Estados Unidos de América, de dieciséis de marzo de dos mil cinco, en cumplimiento de diversos acuerdos, entre otros actos. En el proyecto modificado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: “PRIMERO. Se

Sesión Pública Núm. 17

Jueves 10 de febrero de 2011

confirma la sentencia sujeta a revisión. SEGUNDO. Se sobresee en el juicio de garantías a que este toca se refiere”.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en sobreseer en el juicio de garantías por estimar que los quejosos no acreditan ubicarse en un supuesto de hecho que se afecte por los actos reclamados, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos con salvedades, Aguilar Morales con salvedades, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza votaron a favor de dicha propuesta. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, votaron en contra.

Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho para formular sendos votos particulares. El señor Ministro Franco González Salas manifestó sumarse al voto particular del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

Lo señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron el suyo para formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Sesión Pública Núm. 17

Jueves 10 de febrero de 2011

El señor Ministro Presidente Silva Meza levantó la sesión y convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendría verificativo el lunes catorce de febrero del año en curso a las diez horas con treinta minutos y concluyó la sesión a las trece horas con cuarenta y cinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.