

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 103
O R D I N A R I A
LUNES 1° DE OCTUBRE DE 2012

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las doce horas con cinco minutos del lunes primero de octubre de dos mil doce, 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, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

A continuación, el señor Ministro Presidente 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 ciento dos, ordinaria, celebrada el jueves veintisiete de septiembre de dos mil doce.

Por unanimidad de once 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 primero de octubre de dos mil doce:

II. 1. 35/2011

Acción de inconstitucionalidad 35/2011 promovida por Diputados integrantes de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado de Querétaro en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro, demandando la invalidez de la “Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro”, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el 25 de noviembre de 2011. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad 35/2011. SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de la promulgación de la Ley impugnada, atribuida al Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro, en los términos del considerando cuarto de esta resolución. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 137 y 142 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, reformado mediante la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, publicada en “La Sombra de Arteaga” Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, el veinticinco de noviembre de 2011. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro Pardo Rebolledo expuso los antecedentes del asunto, así como una síntesis de los conceptos de invalidez y de la propuesta de su proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno los considerandos primero al cuarto, relativos respectivamente, a la competencia, la oportunidad, la legitimación activa y a las causas de improcedencia, los cuales se aprobaron, en votación económica, por unanimidad de once votos.

Enseguida, sometió al Pleno el considerando quinto, en cuanto se propone determinar que no se violó el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley que reformó los artículos 137 y 142 de la Ley Orgánica del Congreso local, ya que se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad; el procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de reglas de votación establecidas, y en el caso se advierte también que en el desarrollo del procedimiento se cumplió con el criterio consistente en que tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones realizadas sean públicas.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó estar a favor del proyecto, considerando que de autos se advierte que el procedimiento legislativo que dio origen a la ley impugnada se apegó a las reglas previstas en el marco legal operante y, en consecuencia, respetó el orden constitucional.

Agregó coincidir en que la aprobación de la normativa impugnada no requiere de una mayoría calificada, dado que no existe disposición legal o constitucional que así lo disponga, máxime que, por el contrario, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro reserva ese supuesto a los casos en que la iniciativa de ley sea observada por el Ejecutivo. Asimismo, indicó coincidir en que, en función de que el procedimiento legislativo resulta válido, puede concluirse que no existió transgresión a los principios de fundamentación y motivación, pues, además de lo que el proyecto establece, debe considerarse que en el proceso legislativo correspondiente se precisó la necesidad de la regulación de la materia a que se refiere la norma impugnada.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó estar a favor del proyecto, dado que se ajusta a los precedentes en los que ha votado en el sentido mayoritario.

En votación económica, por unanimidad de once votos se aprobó la propuesta del considerando quinto del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando sexto, en cuanto se determina declarar infundado el concepto de invalidez en el que se aduce que la reforma a los artículos 137 y 142 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro viola los derechos adquiridos del Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional para presidir la

Junta de Coordinación Política, durante el resto del periodo de la actual Legislatura, considerándose que, al tener carácter orgánico la normativa impugnada en la presente acción, no es posible alegar irretroactividad de la ley, partiendo de que se tienen “derechos adquiridos” de quienes integran el Congreso local, o bien, de “situaciones jurídicas” creadas al amparo de la ley anterior, que impidan dicha reforma, como en el caso acontece, por lo que la norma general impugnada, no vulnera el principio de irretroactividad de las leyes.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que podría reflexionarse en torno al criterio del precedente en el que se sustenta la propuesta del proyecto, dado que su aplicación conduce a que el concepto de invalidez no sea contestado en los términos en que se hizo valer.

Después de exponer la manera en que el proyecto brinda dicha contestación, indicó que es incorrecto que ésta se dé en el sentido de que el concepto de invalidez relativo no se puede hacer valer dentro de la acción de inconstitucionalidad sino en un juicio de amparo, estimando que la normativa en cuestión no se impugna desde el punto de vista individual, pues la acción de inconstitucionalidad fue promovida por una fracción parlamentaria, de forma que su impugnación a través del juicio de amparo sería improcedente, por lo que debe responderse al concepto de invalidez en el sentido de que los diputados promoventes no pueden aducir violación de derechos adquiridos dado que

aún no había vencido el plazo para que el coordinador de su grupo parlamentario estuviera en condiciones de presidir la Junta de Coordinación Política, de lo que se sigue que no existe problema de retroactividad.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó estar a favor del proyecto en lo general y en este punto en particular, toda vez que tratándose de leyes de carácter orgánico no es posible alegar irretroactividad de la ley, a partir de una supuesta violación de derechos adquiridos aducida por quienes integran el Congreso local, sin que pueda advertirse en el caso que la modificación a la organización interna del Poder Legislativo del Estado de Querétaro afecte principios democráticos que rigen la función legislativa, tales como la participación de todas las fuerzas políticas, incluidas las minoritarias.

Por otro lado en relación con la observación formulada por la señora Ministra Luna Ramos, indicó que no advierte en el proyecto alguna indicación a la fracción parlamentaria actora para que promueva el juicio de amparo.

La señora Ministra Luna Ramos precisó que dicha referencia se encuentra en el primer párrafo de la página noventa y uno del proyecto.

El señor Ministro Valls Hernández reiteró que la actora es una minoría parlamentaria y no personas que pudieran sufrir una afectación directa en virtud de los actos impugnados.

El señor Ministro Pardo Rebolledo, después de precisar el concepto de invalidez correspondiente, indicó que estaría a lo que dispusiera el Pleno en relación a si debe modificar la argumentación y separarse de los precedentes a partir de lo señalado por la señora Ministra Luna Ramos, señalando que, quizá, podrían incorporarse las observaciones de dicha señora Ministra como a manera de argumentos a mayor abundamiento.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que podría eliminarse del proyecto lo indicado a partir de las palabras “en concreto”, que se encuentran en la página noventa y uno, considerando que con ello queda claramente delimitado el espacio de la acción de inconstitucionalidad y el del juicio de amparo.

La señora Ministra Luna Ramos indicó no tener inconveniente en que no se ajuste el proyecto en esos términos, dado que, si ello sucede, realizaría voto concurrente.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó estar a favor del proyecto en sus términos, dado que precisa que la acción de inconstitucionalidad es un medio abstracto y que si, eventualmente, una persona considera que se le han afectado sus derechos en lo individual, puede acudir al juicio de amparo.

La señora Ministra Luna Ramos reiteró que el problema radica en que el proyecto señala que la acción de

inconstitucionalidad no es un medio a través del cual puedan constatarse posibles violaciones a los derechos fundamentales de los individuos, pues para ese efecto existe en el ordenamiento jurídico mexicano el juicio de amparo, indicando que si esta parte no se modifica, formularía voto concurrente.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que el proyecto no establece que, en el caso concreto, la fracción parlamentaria pueda acudir al juicio de amparo, sino que precisa el hecho de que se está ante una acción de tutela abstracta y que, para deducir derechos individuales, se cuenta con una acción concreta que es el juicio de amparo. En este sentido, señaló que si bien al suprimir la parte indicada por el señor Ministro Cossío Díaz el problema se aclara, ello no es necesario.

El señor Ministro Aguirre Anguiano llamó la atención sobre el hecho de que si bien es cierto que el argumento de la fracción parlamentaria actora en el sentido de que tenía un derecho adquirido resulta infundado, no menos lo es que los derechos de los grupos parlamentarios minoritarios pueden ser burlados por las mayorías y, con ello, acabarse con los pesos y contrapesos en el seno del Poder Legislativo de la entidad.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que, de cualquier forma, el concepto de invalidez sobre el que se

discute sería inoperante, ya que la siguiente Legislatura tomó posesión el veintiséis de septiembre de dos mil doce.

El señor Ministro Pardo Rebolledo coincidió con dicha posibilidad, de manera que se declararían inoperantes los argumentos en los que se aduce violación al principio de irretroactividad, aunque no así los diversos que se refieren a las violaciones en el proceso legislativo.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que al tratarse el asunto de una acción de inconstitucionalidad, deberá determinarse de forma abstracta si el precepto impugnado satisface o no la garantía de irretroactividad, por lo que es preferible mantener el estudio en los términos planteados, a fin de concluir que dicha norma no es retroactiva, sino que se aplica para casos futuros.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó estar de acuerdo con lo señalado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia y con la propuesta del proyecto en sus términos. Coincidió con el contraste que se realiza entre la acción de inconstitucionalidad y el juicio de amparo, indicando que no se advierte alguna solicitud o sugerencia dirigida a la actora en el sentido de que acuda al juicio de garantías. De esta forma, consideró innecesario modificar el proyecto en los términos sugeridos por el señor Ministro Cossío Díaz, dado que el precedente tiene un carácter general, estimando que, por ende, tampoco resulta necesario modificar éste sólo para suprimir una referencia específica, la que, además, tiene

sentido en tanto señala que las violaciones a los derechos individuales deben combatirse a través del juicio de amparo.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que las normas combatidas pudieran hacer nugatorio el equilibrio dentro del Poder Legislativo local, dado que a través de una decisión de la mayoría podrá impedirse en todo caso que el coordinador de un grupo parlamentario minoritario ocupe el cargo de Presidente de la Junta de Concertación Política, indicando que, ante esta posibilidad, no se satisfacen los requisitos que exige el principio democrático.

La señora Ministra Luna Ramos cuestionó si conforme al proyecto se acepta la procedencia del juicio de amparo que promueva la fracción parlamentaria en contra de las normas que en esta instancia se analizan.

El señor Ministro Pardo Rebolledo indicó que el proyecto no señala que los nueve diputados que promovieron la acción de inconstitucionalidad vayan a un juicio de amparo, sino sólo aquel individuo que se sienta agraviado en sus derechos, indicando que hace falta incorporar esta precisión. De esta forma, agregó que, en el caso, quien tendría legitimación para acudir al juicio de amparo sería el diputado que pretendía ocupar el cargo de Presidente de la Junta de Concertación Política y no el resto de los diputados promoventes.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia consideró conveniente agregar que el juicio de amparo será la vía para

deducir afectaciones personales en concreto, en los casos en que sea procedente, considerando que lo anterior purga la confusión sobre la procedencia de esa instancia contra una determinación política.

El señor Ministro Pardo Rebolledo manifestó no tener inconveniente en aclarar que el juicio de amparo podrá promoverse por el individuo cuyo derecho se estima violado y en sujetar esta afirmación a que dicha instancia procede en los casos que la ley prevé.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando sexto del proyecto, se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia, y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Aguirre Anguiano votó en contra.

La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho para formular voto concurrente.

En relación con la violación a los principios democráticos que rigen la función legislativa, el señor Ministro Pardo Rebolledo, indicó que en su proyecto, a partir del análisis de los preceptos constitucionales que regulan dicho tema, se concluye que el acto impugnado no viola dichos principios, aspecto que se estimó aprobado en la votación realizada previamente.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Silva Meza el secretario general de acuerdos dio lectura a la propuesta de los puntos resolutivos, la cual se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministro Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, con el voto en contra del señor Ministro Aguirre Anguiano.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, indicando que quedaban a salvo los derechos de los señores Ministros para formular los votos que estimen pertinentes.

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

II. 2. 2155/2010

Amparo directo en revisión 2155/2010 promovido por ***** , contra actos de la Primera Sala Regional México-Hidalgo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consistentes en la sentencia definitiva de 1º de septiembre de 2009, dictada en el juicio de nulidad 7551/08-11-01-4. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“PRIMERO. En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida. SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** , contra el acto y la autoridad que se precisan en el resultando primero de esta ejecutoria”*.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea expuso los antecedentes del caso así como una síntesis de las consideraciones del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno los considerandos del primero al cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, la oportunidad de los recursos, a la procedencia y a las cuestiones necesarias para resolver el asunto.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que, al parecer, el recurso de revisión adhesiva se presentó de forma extemporánea, dado que el plazo para su interposición venció el veintiuno de octubre de dos mil diez, siendo que la revisión se presentó hasta el veintiséis de octubre siguiente.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que debe corregirse el considerando segundo en cuanto señala que el plazo para la interposición del recurso de revisión venció el diecisiete de septiembre de dos mil diez, debiendo ser el veinte siguiente, incluso si se descuentan los días que el propio proyecto señala como inhábiles, agregando que debe hacerse un análisis sobre la oportunidad del recurso de revisión adhesiva y no sólo indicar que se tiene por interpuesto, toda vez que así lo proveyó el Presidente de la Primera Sala, máxime que se ha sostenido que los autos presidenciales pueden ser modificados por el Tribunal Pleno.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó que está de acuerdo en realizar las correcciones sugeridas de

manera que se considere extemporánea la presentación de la revisión adhesiva.

Por unanimidad de once votos se aprobó la propuesta modificada del considerando segundo del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó tener dudas en relación con la propuesta del considerando tercero, tomando en cuenta que conforme al Acuerdo General Plenario 5/1999 no se surten los requisitos de importancia y trascendencia para la procedencia del amparo directo cuando los agravios son inoperantes en virtud de que se actualiza una hipótesis de improcedencia del juicio, como es la relativa a que la norma cuya inconstitucionalidad se hace valer no haya sido aplicada en perjuicio de la parte quejosa, siendo que del análisis de la resolución liquidatoria que obra de fojas ochenta y cinco a ciento ochenta y uno de los autos del juicio de nulidad, no se advierte que el precepto controvertido haya sido aplicado expresamente en perjuicio de la quejosa, pues no sólo no fue invocado por la autoridad como fundamento de su resolución sino que tampoco se desprende su aplicación de los supuestos normativos, en los que se señala que tratándose de importación el pedimento deberá acompañarse de la factura comercial que reúna los requisitos y datos que mediante reglas establezca la Secretaría de Hacienda.

Indicó, en primer lugar, que en el caso la resolución liquidatoria no deriva de la falta de presentación ante la

aduana de las facturas que deben acompañarse al pedimento de importación, sino de una visita domiciliaria en la que se advirtió que la quejosa no había demostrado la legal importación de determinada mercancía, señalando que si bien la norma podría estimarse aplicada aun en este caso si la resolución liquidatoria se sustentara: 1) en la circunstancia de que las facturas comerciales no cumplen con los datos o requisitos establecidos por la Secretaría de Hacienda o 2) en que no se hubieran acompañado dichas facturas a los pedimentos al presentarse ante la aduana, a pesar de que el valor de las mercancías excediera la cantidad establecida en dichas reglas, lo cierto es que ninguno de estos dos supuestos ocurre en el caso.

Precisó que el sustento principal de la resolución de que se trata fue la circunstancia de que, de la investigación realizada por las autoridades, se advirtió que no existía la empresa que en los pedimentos de importación se había consignado como proveedora de la quejosa, por lo que se estimó que la contribuyente había introducido al país mercancías de procedencia extranjera, sin cumplir con las disposiciones y ordenamientos que regulan su entrada al territorio nacional, en la inteligencia de que en dicha resolución liquidatoria se señala que el pedimento es, entre otros, el documento idóneo para acreditar la legal importación de mercancía, cuyo llenado se encuentra tipificado en el Anexo 22 de las reglas de carácter general,

publicado en el Diario Oficial el diecisiete de abril de dos mil tres, y que los pedimentos fueron llenados incorrectamente.

Hizo notar que, aunque precisamente en la resolución se hace una remisión a las reglas expedidas por el Secretario de Hacienda, lo cierto es que se habla de la incorrección en el llenado del pedimento y no de las facturas, indicando que aun cuando en diversas partes de la resolución se mencionan las facturas comerciales para establecer que con ellas tampoco se acredita la legal importación de la mercancía, esto se basa en la circunstancia de que provienen de un proveedor inexistente y no en el hecho de que dichas facturas no cumplieran los requisitos o datos señalados en las reglas expedidas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Así, señaló que la autoridad fiscal estableció que la quejosa no acreditó la legal importación, tenencia y estancia en territorio nacional de la mercancía, toda vez que no presentó los documentos que comprobaran tal situación, como son el pedimento de importación o factura, sin que en su fundamento apareciera el artículo 36, fracción I, inciso a), de la Ley Aduanera, controvertido, ni tampoco las reglas de carácter general de comercio exterior, donde se prevé la regulación de las facturas.

En resumen, precisó que en ningún momento la resolución impugnada establece que las facturas no cumplieron con los requisitos o datos establecidos por la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general, sino que dichas facturas tampoco amparan la legal importación de las mercancías y, por lo tanto, no sirven para acreditar que se hubiera pagado el impuesto, por provenir de un proveedor inexistente, y si bien en una parte de la resolución se llega a sostener que la quejosa infringió el artículo 176, primer párrafo, fracción XI, de la Ley Aduanera porque introdujo mercancía consignando en los pedimentos y facturas el nombre de un proveedor inexistente, la autoridad no se fundó en las reglas referidas sino que se constriñó a citar específicamente el referido artículo 176 de la Ley Aduanera.

Agregó que lo relativo a la inexistencia de proveedor, cuyo nombre y domicilio esté consignado en las facturas, se encuentra previsto tanto en el artículo 176, como en el artículo 183-A, en relación con el artículo 151, fracción VI, de la Ley Aduanera, indicando que estas normas fueron las que se aplicaron y sirvieron de sustento a la resolución fiscal, no así el referido artículo 36 de esa Ley, y que, incluso, en las reglas en comento no se menciona nada en relación con la existencia del proveedor.

De esta forma, concluyó que si en la resolución de que se trata no se invocó la norma que ahora se controvierte, ni tampoco las reglas expedidas con apoyo en ella, no puede estimarse aplicada la norma en estudio y únicamente presumir su aplicación por la circunstancia de que la autoridad haya estimado que ni con los pedimentos ni con

las facturas se acreditaba la legal importación de las mercancías por la razón de que provenían de un proveedor inexistente, por lo que la revisión sería improcedente, porque los conceptos serían inoperantes.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó que el señor Ministro Aguilar Morales abarcó lo extremos que comprendían su participación. Consideró que los supuestos normativos que prevé el artículo 36, fracción I, de la Ley Aduanera no se concretaron en la especie, toda vez que a través de una visita se determinó que la factura que se presentó para amparar las mercancías respectivas era falsa, ante lo cual debe considerarse que la determinación de un crédito fiscal a cargo de la quejosa no le causa perjuicio en virtud de la aplicación de dicho artículo.

La señora Ministra Luna Ramos señaló que con independencia de lo que el señor Ministro Aguirre Anguiano ha manifestado, lo cierto es que en el acto que se impugna mediante el amparo se están aplicando a la quejosa las reglas que se estiman emitidas por virtud de lo previsto en el artículo 36, fracción I, inciso a), de la Ley Aduanera, por lo que agradecería la oportunidad de revisar con mayor detenimiento estas circunstancias y que se pospusiera la discusión del asunto para la sesión de mañana.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el martes dos de octubre del presente año, a partir

Sesión Pública Núm. 103

Lunes 1° de octubre de 2012

de las once horas, y levantó esta sesión a las trece horas con 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.