

AMPARO EN REVISIÓN 787/2016
QUEJOSAS: *****

MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
SECRETARIO: FERNANDO CRUZ VENTURA

Vo. Bo.
Ministro:

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del

VISTOS; y,
RESULTANDO:

Cotejó:

PRIMERO. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el veinticuatro de enero de dos mil catorce, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, ***** representante de ***** , demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se indican:

Autoridades Responsables

1. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
2. El Secretario de Economía.
3. El Secretario de Hacienda y Crédito Público.
4. El Director del Diario Oficial de la Federación.
5. El Presidente de la Comisión de Comercio Exterior.
6. El Administrador de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
7. El Administrador General de Aduanas.

Actos Reclamados

De las autoridades enunciadas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 reclamaron, en el ámbito de sus respectivas competencias, la emisión, aprobación, firma y publicación del Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, publicado el veintiséis de diciembre de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, en específico el artículo sexto.

De las autoridades señaladas en los números 6 y 7, se reclamó el primer acto de aplicación del decreto referido consistente en la importación de diversa mercancía al amparo de

los pedimentos de importación números ****, **** y ****, que se encuentran clasificadas dentro de las fracciones arancelarias ****, ****, **** y **** comprendidas en el artículo 7 bis del decreto reclamado sujetas a un arancel *ad valorem* del 25% y no así del 20%.

Asimismo, expresa que también se reclama el artículo segundo del referido decreto, mediante el cual se reforma la fracción V del transitorio único del “Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación” publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil ocho, y su posterior modificación, realizada el treinta y uno de diciembre de dos mil doce.

SEGUNDO. Derechos humanos vulnerados. La quejosa estimó violados en su perjuicio los derechos reconocidos en los artículos 1, 14, 16 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 9 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 7, 9 y 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, narró los antecedentes de los actos reclamados y formuló los conceptos de violación que estimó pertinentes.

TERCERO. Trámite y resolución de la demanda de amparo. Por auto de veintiocho de enero de dos mil catorce¹, el Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el

¹ Cuaderno de amparo ****. Fojas 151 a 152.

Distrito Federal, registró y admitió a trámite la demanda de amparo con el número *****.

Seguidos los trámites de ley, el seis de julio de dos mil quince², se celebró la audiencia constitucional, dictándose la sentencia respectiva, misma que se terminó de engrosar el cinco de octubre del mismo año³, y la que concluyó con los puntos resolutivos siguientes:

*“... PRIMERO. Se Sobresee en este juicio de amparo promovido por ***** y *****”, por lo que hace al ‘Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación’, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de diciembre de dos mil trece, en particular su ARTICULO SEGUNDO, los actos de aplicación de dicho decreto atribuidos al **Administrador de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México**, al **Administrador General de Aduanas** y al **Administrador de la Aduana de Nuevo Laredo**; así como por el ‘Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación del sector calzado’, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de agosto de dos mil catorce, y la expedición del ‘Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación de los sectores textil y confección’, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de diciembre de dos mil catorce, atribuida al Secretario de Economía, al Secretario de Hacienda y Crédito Público y al Director del Diario Oficial de la Federación, en*

² Ídem. Foja 994 y 995.

³ Íbidem. Fojas 996 a 1033.

términos de los establecido en los considerandos tercero y quinto de la presente resolución.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión No Ampara ni Protege a *** y *******, en contra de la expedición del artículo **SEXTO** del ‘Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación de los sectores textil y confección’, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de diciembre de dos mil catorce, por los motivos resueltos en el último considerando de esta sentencia...”

CUARTO. Interposición del recurso de revisión.

Inconforme con la resolución anterior, las quejas interpusieron recurso de revisión mediante escrito presentado ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal el veintidós de octubre de dos mil quince⁴.

Mediante proveído de treinta de octubre de dos mil quince⁵, el juez que conoció del juicio de amparo ordenó remitir el expediente, así como el escrito de expresión de agravios relativos, al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en turno, para su resolución.

QUINTO. Trámite del recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado. Del citado recurso tocó conocer al Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, siendo el caso que, en acuerdo de dieciocho de

⁴ *Ibidem*. Folios 1044 a 1071.

⁵ Cuaderno de amparo ***** . Foja 1074.

octubre de dos mil quince⁶, su Presidente lo admitió y dispuso su registro bajo el toca R.A. *****.

El treinta de junio de dos mil dieciséis⁷, el tribunal del conocimiento, dictó sentencia a través de la cual y con los puntos resolutivos siguientes:

*“... PRIMERO. En la materia de la revisión competencia de este Tribunal, se **REVOCA** el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida.*

***SEGUNDO.** Este Tribunal Colegiado de Circuito se declara legalmente incompetente.*

***TERCERO.** Remítase a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del planteamiento de inconstitucionalidad del Artículo Segundo del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiséis de diciembre de dos mil trece, que modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación; del Artículo Sexto del Decreto por el que se establecen medidas para la producción, competitividad y combate de prácticas de subvaluación del sector del calzado, publicado el veintinueve de agosto de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación y del Artículo Sexto del Decreto por el que se establecen medidas para la producción, competitividad y combate de prácticas de subvaluación de los sectores textil y confección, publicado el veintiséis de diciembre de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación; por lo tanto se ordena remitir los autos del juicio de amparo y del toca de revisión para los efectos legales a que haya lugar...”*

⁶ Cuaderno de amparo en revisión R.A. *****. Foja 21.

⁷ *Ibíd.* Fojas 96 a 187.

SEXTO. Trámite del recurso de revisión ante este Alto Tribunal. En auto de quince de julio de dos mil dieciséis⁸, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó asumir la competencia originaria para que este Alto Tribunal conociera del recurso de revisión interpuesto por la autoridad responsable; asimismo, ordenó turnar el asunto al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y enviar los autos a la Sala a la que se encuentra adscrito, a fin de que, el Presidente de ésta, dictara el acuerdo de radicación respectivo. Finalmente, ordenó la notificación correspondiente a las autoridades responsables, para los efectos legales conducentes.

Posteriormente, el Presidente de esta Primera Sala, mediante acuerdo de veinte de septiembre del año en curso⁹, dispuso que la misma se avocara al conocimiento del presente asunto, y ordenó devolver los autos a la Ministro Ponente, a fin de que formulara el proyecto de resolución y se diera cuenta de él a esta Primera Sala.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83 de la

⁸ Fojas 145 a 147 del Toca en que se actúa.

⁹ *Ibidem*. Foja 194.

Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y conforme a lo previsto en el punto tercero, en relación con la fracción III del punto segundo del Acuerdo General Plenario 5/2013, que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó el artículo sexto del “Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación de los sectores textil y confección”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de diciembre de dos mil catorce; y si bien subsiste en esta instancia el problema de constitucionalidad planteado, su resolución no entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, ni tampoco existe alguna otra causa ni la solicitud por parte de algún Ministro para que este asunto lo resuelva el Tribunal Pleno.

Oportunidad del recurso de revisión principal y su adhesiva. No es necesario analizar la oportunidad con la que fueron interpuestos el recurso de revisión principal y su adhesiva, habida cuenta que el Tribunal Colegiado que conoció del asunto examinó dicha cuestión, concluyendo que fueron interpuestos en el término legalmente establecido¹⁰.

¹⁰ Cuaderno del recurso de revisión ***** . Folios 99 y 100.

TERCERO. Consideraciones necesarias para resolver la litis planteada:

1. Antecedentes. De las constancias que obran en autos se desprenden los siguientes:

1.1. El veinticuatro de diciembre de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación”, que prevé un esquema de desgravación arancelaria gradual, aplicable a diversos sectores de la economía incluidos los del calzado y confección.

1.2. Posteriormente, el treinta y uno de diciembre de dos mil doce, se publicó en ese medio de difusión oficial el “Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación”, en donde se dispuso la reforma al “Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación”, en específico al numeral 7 y se adicionó el diverso 7 bis y la fracción V del transitorio único, referente a la fecha en que entrarían en vigor esas reformas (a partir del uno de enero de dos mil catorce).

1.3. El veintiséis de diciembre de dos mil trece, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación”, en donde se reformó la

fracción V del transitorio único del decreto mencionado en el numeral que antecede, y precisó que el artículo 7 bis entraría en vigor el uno de enero de dos mil quince.

1.4. Mediante los pedimentos de importación ***** y ***** , las quejas importaron diversas mercancías consistentes en prendas de vestir, a que se refiere el artículo 7 bis del decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de dos mil doce.

2. Conceptos de Violación. La parte quejosa hizo valer, en resumen, los conceptos de violación siguientes:

2.1. En **el primer concepto de violación** se argumentó que el decreto reclamado transgrede la garantía de seguridad jurídica, consagrado en los artículos 14 y 16 constitucionales, de los cuales se desprende el principio de protección de confianza legítima, pues al modificarse la fecha en que iniciarían los beneficios de la reducción arancelaria se afectó a la quejosa respecto de las decisiones de negocios, estrategias comerciales, planeaciones financieras y futuros negocios.

Lo anterior, pues el Ejecutivo Federal, modificó de manera inmediata, imprevista y sin justificación urgente y sin régimen transitorio alguno la fecha en que iniciarían los beneficios de desgravación del arancel de importación de calzado y prendas de vestir del 30% al 20%, con lo que ha perjudicado las referidas decisiones de negocios.

Expresó que el acto reclamado fue emitido por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad legislativa, extraordinaria y excepcional establecida en el artículo 131 constitucional, pero se trata de una facultad no discrecional, que está sujeta a control del Congreso de la Unión.

Añadió que en el caso no se atenta contra el principio de configuración legislativa, pues no se está frente un acto formalmente legislativo, ya que el mismo no fue aprobado por el Congreso de la Unión, sino que se trata de un acto formalmente administrativo, al ser emitido por el Ejecutivo Federal sin el estricto control que imponen las distintas etapas del proceso legislativo.

2.2. En el **segundo concepto de violación** indicó que el decreto referido viola las garantías de audiencia y legalidad previstas en los artículos 14, 16 y 25 constitucionales, en relación con los artículos 4 y 6 de la Ley de Comercio Exterior, ello porque el Ejecutivo Federal no hizo público el anteproyecto que contenía los cambios al calendario de reducción arancelaria, además de no haber tomado en cuenta la opinión de las partes interesadas, previo a la imposición de las disposiciones generales del citado decreto.

Añadió que en términos del artículo 6 de la Ley de Comercio Exterior, el Ejecutivo Federal además de contar con la anuencia de la Comisión de Comercio Exterior, estaba obligado a hacer

público el anteproyecto y en consecuencia, preguntar la opinión de las partes que pudieran estar interesadas, toda vez que la validez y constitucionalidad de este decreto dependía de estos factores.

2.3. En el **tercer concepto de violación** adujo que en términos de la teoría de los derechos adquiridos y de los componentes de las normas, el artículo sexto del decreto reclamado transgrede la garantía de irretroactividad, en virtud de que la modificación contenida en el referido artículo, vulnera la situación jurídica en que se encontraban las quejas antes de la publicación del citado decreto, pretendiendo con ello desconocer los beneficios que ya les habían sido concedidos con anterioridad.

Lo anterior, ya que las quejas al realizar sus pruebas financieras y comerciales tomaron en consideración el derecho que les fue otorgado desde el decreto de fecha veintiséis de diciembre de dos mil trece, a importar con una tarifa desgravada al veinte por ciento en la planeación realizada para el año dos mil quince, por lo que al aplicar de manera retroactiva un nuevo decreto que modifica tal derecho, se causa un daño a su esfera jurídica.

Añadió que no puede pasar desapercibido que la reducción arancelaria de la mercancía identificada dentro del artículo 7 bis, es un supuesto normativo que se actualizó bajo la vigencia del “Decreto que modificó la Tarifa de la Ley de Impuestos Generales

de Importación y Exportación publicado el veintiséis de diciembre de dos mil trece”, es decir, nació bajo el ámbito de aplicación temporal de la vigencia del citado decreto, por tal motivo resulta constitucionalmente inadmisibles que el “Decreto por el que se establecen medidas para la productividad competitividad y combate de prácticas de subvaluación de los sectores textil y confección”, publicado el veintiséis de diciembre de dos mil catorce, pretenda establecer una nueva, distinta y más gravosa tasa para las mercancías clasificadas en las fracciones arancelarias del artículo 7 bis.

3. Sentencia del Juez de Distrito. El Juez de Distrito al dar respuesta a los argumentos antes sintetizados, determinó, en resumen, lo siguiente:

3.1. En el considerando tercero se decidió que no eran ciertos los actos atribuidos a las autoridades siguientes: i) al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la aprobación; del Secretario de Economía, del Secretario de Hacienda y Crédito Público y del Presidente de la Comisión de Comercio Exterior, consistente en la aprobación, ambos del *“Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación”*; ii) al Administrador de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, al Administrador General de Aduanas y al Administrador de la Aduana de Nuevo Laredo, consistente en el primer acto de aplicación del citado decreto; iii) al Secretario de Economía, del Secretario de Hacienda y Crédito Público y del

Director del Diario Oficial de las Federación, consistente en la expedición, ambos respecto del “*Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación del sector calzado*”; y, iv) al Secretario de Economía, y al Director del Diario Oficial de las Federación, consistente en la expedición del “*Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación de los sectores textil y confección*”; toda vez que las autoridades responsables negaron la existencia de dichos actos y la quejosa no demostró lo contrario.

3.2. En el considerando **quinto** se abordaron las causales de improcedencia que se estimaron fundadas, conforme a lo siguiente:

Se actualizaba la causal de improcedencia establecida en la fracción XXI del artículo 61 de la Ley de Amparo, en virtud de que ya habían cesado los efectos los actos reclamados consistentes en la expedición del “Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación” y del “Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación del sector calzado”, en específico los artículos segundo y sexto, respectivamente.

Que es un hecho notorio la publicación del “Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad

y combate de prácticas de subvaluación de los sectores textil y confección” en el Diario Oficial de la Federación, el veintiséis de diciembre de dos mil catorce, y que en su artículo sexto se aplazó de nueva cuenta la entrada en vigor de la porción normativa en cita al treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, lo que evidentemente modifica los artículos reclamados.

Asimismo, expresa que si el motivo de agravio de las quejas es la postergación de la entrada en vigor del decreto que prevé una reducción arancelaria; entonces, no obstante que la transgresión que se aduce subsiste, es evidente que el agravio no es provocado por los decretos respecto de los cuales se estudia la causal de improcedencia, ya que éstos han dejado de surtir efectos y la situación legal que prevalece es la que se estableció en la última de las disposiciones decretadas.

Agrega que, incluso, de resultar fundados los conceptos de violación que se hicieron valer respecto a los actos reclamados en comento, la eficacia del fallo protector no podría materializarse, ya que la protección de la Justicia Federal subsiste hasta en tanto se encuentra vigente el ordenamiento sobre el que verse.

En esa medida, se decidió hacer extensivo a los actos de aplicación consistentes en los pedimentos de importación ***** y *****.

3.3. En el considerando **sexto** se examinaron las causas de

improcedencia que se estimaron infundadas, y se decidió lo siguiente:

- Se desestimó la causal referente a la falta de interés jurídico de las quejas para reclamar el “Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación de los sectores textil y confección”, toda vez que guardan relación con el fondo del asunto.

- Se desestimó la causal de improcedencia referente al consentimiento tácito del acto reclamado, ya que que debió impugnarse el decreto que estableció el primer aplazamiento de la entrada en vigor de la tarifa arancelaria preferencial; lo anterior, ya que la demanda de amparo se presentó oportunamente, además de que se reclama también la postergación en la entrada en vigor de esa tarifa.

- Se desestima la causal referente a que de concederse el amparo los efectos serían generales, ya que los efectos de la sentencia de amparo serían la de desincorporar la norma reclamada de la esfera jurídica de las quejas, sin que ello constituya un derecho a su favor y oponible a la autoridad, ni se invada la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión.

3.4. En el considerando **séptimo** se aborda el estudio de los conceptos de violación, y se decidió lo siguiente:

- Que el principio legalidad previsto en el artículo 16 constitucional, en relación con el establecimiento de contribuciones, se respetará en la medida en la que la autoridad sea competente para emitir la regulación de mérito y se respeten los lineamientos dados por el texto constitucional.

- Que el “*Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación*” fue expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad reglamentaria que la Constitución Federal le confiere, en particular en materia de tarifas de cuotas de importación y exportación; siendo partícipes de tal reforma, los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, y Economía, cuya intervención se desprende del refrendo dado al Decreto de mérito.

- Que en ese sentido, las autoridades que intervinieron en el proceso legislativo del Decreto reclamado actuaron bajo el imperio de la ley, ajustándose a las facultades que les fueron conferidas por el Constituyente y el legislador ordinario.

- Que el artículo sexto del Decreto reclamado, pospone la entrada en vigor del artículo 7 bis del “Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación”, que preveía una reducción arancelaria para los productos que se encontraran contenida en él, lo que no puede suponer la transgresión a los derechos de

legalidad y seguridad jurídica, pues siempre que una ley es modificada es necesario establecer el límite de vigencia que tendrá, a efecto de no crear un ambiente de incertidumbre respecto del ordenamiento bajo el cual, en el caso, el sujeto subordinado a la norma se verá obligado a actuar.

- Que en el “Decreto por que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil ocho, se previó su entrada en vigor no sólo de manera diferida en relación a su publicación, sino también de manera escalonada en sus diversas porciones normativas; asimismo, el decreto reclamado dispone la vigencia de la norma, lo que implica que desde la fecha de su publicación, el sujeto de la norma es consciente de las disposiciones que, en su momento, serán las que rijan su situación jurídica en específico, lo que genera un escenario de certidumbre respecto de las normas a las que habrá de sujetarse.

- Que más aun cuando las disposiciones normativas que han regulado la entrada en vigor de la norma, en particular la que se estudia de veintiséis de diciembre de dos mil catorce, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, lo que supone la publicidad de las mismas y, por tanto, el conocimiento del contenido de la norma y la certeza del período de vigencia de éstas desde el momento en que son publicadas.

- Que adicionalmente, el período comprendido entre la fecha de publicación y el momento en que la norma entrará en vigor (*vacatio legis*) otorga la oportunidad al sujeto de la norma para analizar la ley que en su momento deberá acatar y, en su caso, implementar las medidas necesarias para su debido cumplimiento.

- Que en esa medida, es incorrecto el argumento de la quejosa en cuanto a que la prórroga de la fecha de entrada en vigor del decreto reclamado transgredió el principio de seguridad, ya que la fijación del inicio de vigencia de las normas lo que protege es, precisamente, la certeza con la que deben de contar los gobernados frente a la obligación de acatar las disposiciones legales; por ende, la emisión del decreto reclamado no fue súbita ni arbitraria, de tal modo que, una vez cumplido con el proceso legislativo correspondiente, permitió al gobernado gozar de la certeza respecto del ordenamiento jurídico que regiría su situación al realizar actividad de comercio a nivel internacional.

- Que se pasa inadvertido el argumento de transgresión al principio de confianza legítima, ya que ese principio en el ámbito de adopción de normas, se irrumpe cuando, una vez establecido el marco legal bajo el imperio del cual deberán actuar los gobernados, se introducen modificaciones normativas que generan una modificación en la situación jurídica actual, en virtud de que el objeto de protección de dicho principio radica en la estabilidad de conservación de un sistema legal, sin que ello

implique una eterna subsistencia del ordenamiento legal bajo los mismos términos.

- Que no se transgrede el citado principio, en virtud de que uno de los presupuestos del mismo es que la norma que se vea sujeta a modificación haya generado algún derecho u ocasionado alguna consecuencia legal en la esfera jurídica del gobernado; esto es, la exigencia de la estabilidad, permanencia y continuidad legal supone la vigencia de un sistema legal, el cual pueda ser objeto de desestabilidad, cambio e interrupción abruptos.

- Que respecto a lo aducido por las quejas, referente al decreto reclamado no tiene justificación en un interés urgente o perentorio, se resuelve que de la parte considerativa de dicho decreto se desprende que el objetivo primordial de la ampliación de la *vacatio legis* obedece a la consolidación de las acciones y estrategias implementadas en la materia, las cuales se desprende de la propuesta original y que implica la apertura comercial que permita la integración de la economía nacional a la de los países de mayor crecimiento económico, fortaleciendo el poder adquisitivo de las familias y la competitividad de las empresas.

- Que la materia que en específico se regula es la desgravación arancelaria, y en el ámbito fiscal el fin primordial del sistema tributario es la recaudación para el sustento de los

gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados y Municipios; en consecuencia, si bien una de las finalidades de la norma, cuya entrada en vigor se pretende, es la integración de la economía nacional a la de los países de mayor crecimiento económico, no puede desvalorizarse la necesidad de mantener la tasa arancelaria fijada para la importación de dichos productos, que durante años ha impulsado al comercio exterior.

- Que el Estado, en el límite de sus atribuciones y competencias tiene libertad de configuración legislativa a efecto de satisfacer las necesidades de la sociedad, la cual se encuentra en constante evolución, por lo que no puede considerarse que la norma deberá quedarse estática, aun cuando el legislador proyecte a futuro una iniciativa legislativa, ya que ello no supone que tenga, ineludiblemente, que concretarse en tales términos.

- Que en atención a esas consideraciones, contrario a lo aseverado por la quejosa, el precepto reclamado respeta el principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional, en específico el principio de confianza legítima, ya que el Ejecutivo postergó la entrada en vigor del artículo 7 BIS del Decreto que modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación por razón de política comercial.

- Que respecto al tópico en el que se aduce que se transgrede el derecho fundamental de audiencia, se decidió que

en materia tributaria, el Pleno del Nuestro Máximo Tribunal ha establecido que los impuestos son una prestación unilateral y obligatoria, por lo que la garantía de audiencia no es indispensable otorgarla de manera previa a su imposición, ya que existe la posibilidad de que, una vez determinado y hecho efectivo el monto correspondiente, el causante tiene la posibilidad de impugnarlo, otorgándosele así, la audiencia de manera posterior a la aplicación del impuesto.

- Que aun cuando las autoridades legislativas tienen la obligación de procurar el derecho de audiencia respecto de la creación de leyes, ésta únicamente se circunscribe a un debido proceso legislativo, sin que el respeto a ese derecho signifique darle intervención a los posibles afectados de la norma, ya que el proceso de formación de leyes corresponde exclusivamente a los órganos públicos.

- Que contrario a lo aducido por la quejosa, del artículo 6 de la Ley de Comercio Exterior se desprende que fue obligación de la Comisión de Comercio Exterior emitir su opinión respecto del Decreto que se reclama, y fue potestad para los demás entes enunciados, formularla, pues el verbo “podrá” debe entenderse como una potestad y no como una obligación.

- Que tal como obliga el artículo 6 antes mencionado, la Comisión de Comercio Exterior emitió su opinión respecto del “Decreto por el que se establecen medidas para la productividad,

competitividad y combate de prácticas de subvaluación de los sectores textil y confección”, publicado en veintiséis de diciembre de dos mil catorce, la cual resultó favorable, por lo que el derecho fundamental de audiencia se encuentra colmado.

- Que las quejas reclaman la vulneración al derecho de irretroactividad derivado del aplazamiento de entrada en vigor del “Decreto que modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación”; sin embargo, esa postergación no genera el perjuicio que aducen las promoventes, en virtud de que, previo a la ampliación de la *vacatio legis*, no existía un derecho formalmente constituido a favor de ellas; es decir, no existía ningún derecho adquirido, en virtud de que la reducción arancelaria que se esperaba por las quejas no había nacido a la vida jurídica por encontrarse pendiente su entrada en vigor, pues lo previsto en el artículo 7 bis, materia del aplazamiento contenido en el Decreto impugnado, constituía una mera expectativa de derecho, la cual aún no entraba a formar parte de la esfera jurídica del gobernado.

- Que aun cuando el legislador haya previsto un régimen de desgravación arancelaria a largo plazo, otorgando a los sujetos de la norma la posibilidad de reducir el pago de las tarifas de importación, no significa que, previo a su entrada en vigor, a éstas les sea reconocido el carácter de derecho adquirido, pues las tarifas arancelarias establecidas en el numeral 7 bis de que se trata, no formaban parte del haber jurídico de las quejas al

momento de la expedición del decreto que amplió el periodo previo a la entrada en vigor, puesto que hasta ese instante éstas aún no se habían concretizado en el mundo material y, por tanto, el quejoso no se había colocado en el supuesto normativo sino únicamente constituían una expectativa de derecho.

4. Agravios formulados en la revisión. Las quejas recurrentes hicieron valer, en síntesis, los siguientes agravios:

4.1. En el **agravio identificado como único**, se aduce que es incorrecto que en la sentencia se haya sobreseído en el juicio respecto de los decretos de veintiséis de diciembre de dos mil trece y veintinueve de agosto de dos mil catorce, toda vez que sí puede repararse el daño sufrido en relación con esos actos, ya que la postergación de la entrada en vigor del artículo 7 bis del decreto de treinta y uno de diciembre de dos mil doce, generaron consecuencias adversas.

Señala que ante la postergación de la entrada en vigor del numeral antes mencionada, la quejosa ha estado pagando en exceso la diferencia del beneficio arancelario, por lo que no es ocioso el estudio de constitucionalidad, pues de concederse el amparo el efecto sería que se desincorporaran los actos reclamados, lo que generaría el derecho de exigir la devolución de lo enterado.

4.2. En el **agravio identificado como primero**, se expone que la confianza legítima no se circunscribe a la temporalidad en

la aplicación de las leyes, sino se refiere a la seguridad jurídica que pretende tener un campo de aplicación más amplio, dirigido a cierta estabilidad frente a las autoridades; por ende, la exigencia de un derecho adquirido sólo es exigible en el análisis de irretroactividad.

Señala que el principio de confianza legítima debe considerarse como una manifestación subjetiva del principio de seguridad jurídica, por lo que para su transgresión, contrario a lo que se decide en la sentencia recurrida, no se requiere de un derecho adquirido, sino que el mismo se ve afectado al destruirse la expectativa que le crea al gobernado.

Que la desgravación arancelaria que estaba prevista constituye una expectativa legítima para las quejas, por lo que al no haberse concretado fue que resintieron una afectación a su seguridad jurídica, pues de forma inmediata, sorpresiva, infundada y sin justificación urgente, el Ejecutivo Federal modificó la fecha de inicio de la desgravación arancelaria, lo que afecta de manera directa las decisiones de negocio, estrategias comerciales, planeaciones financieras y futuros negocios que se habían previstos con dicha desgravación.

Agrega que en la sentencia recurrida de manera errónea considera que la postergación de la reducción arancelaria, fue correcta al haberse emitido conforme al artículo 131 constitucional, por razones de política comercial, pues en esencia la facultad concedida al Ejecutivo Federal en esencia no es una

facultad discrecional, sino que es extraordinaria y excepcional, sujeta a la autorización y aprobación posterior del Congreso de la Unión.

Que en ese sentido, las quejas estiman que puede analizarse los conceptos de violación, aun cuando se trate de un tema tributario, económico comercial; en tanto que no puede concebirse en un sistema jurídico que busca asegurar un correcto sistema de pesos y contrapesos, a efecto de evitar la arbitrariedad de los órganos del estado.

Sostiene que para ciertos importadores que confiaron y planeado conforme a expectativas legítimamente creadas, el acto reclamado se contrapone contra el derecho fundamental de seguridad jurídica, por lo que se trata de un acto sujeto a una motivación reforzada, bajo la cual el Ejecutivo Federal tuvo que justificar su decisión, ponderando la supuesta emergencia contra el riesgo de transgredir un derecho fundamental.

Que de ser cierta la decisión de la sentencia impugnada, ello implicaría que los actos emitidos con fundamento en el artículo 131 constitucional, escaparían de la esfera de control del juicio de amparo, lo que haría a este un medio de defensa ineficaz.

Expone que contrario a lo decidido por el Juez de Distrito, de las consideraciones del decreto reclamado no se advierte algún interés público que el Ejecutivo Federal quisiera

salvaguardar o proteger mediante la postergación de la reducción arancelaria; además, en esas consideraciones se advierte la relativa a la de abastecer al consumidor, por lo que si se busca esa finalidad, es ilógico no realizar la desgravación.

4.3. En el **agravio que se identifica como segundo**, se argumenta que en el fallo recurrido no se analiza de manera completa el concepto de violación que se propuso respecto a la transgresión al derecho fundamental de audiencia, en virtud de que dejó de pronunciarse en cuanto a la obligación de la autoridad de hacer públicos los anteproyectos del decreto reclamado.

Que contrario a lo decidido en la sentencia impugnada, el Ejecutivo Federal se apartó de lo que disponen los artículos 4 y 6 de la Ley de Comercio Exterior, de los que se desprende que deben hacerse públicos los anteproyectos de disposiciones generales y escuchando la opinión de asociaciones, instituciones, cámaras y cualquier otro interesado, por lo que si se emiten ese tipo de normas incumpliendo tales obligaciones se contraviene el derecho fundamental de legalidad.

Apunta que del análisis del decreto reclamado se advierte que el Ejecutivo Federal incumplió con las obligaciones antes mencionadas, lo que se traduce en que incumplió con la obligación que imponen los artículos 4 y 6 de la Ley de Comercio Exterior.

Que el Juez de Distrito hace un análisis incorrecto del artículo 6 de la Ley de Comercio Exterior, pues el vocablo “podrán” que de ese numeral se desprende constituya una facultad reglada y no discrecional; así, una vez cumplida con la obligación las autoridades de publicar el anteproyecto de normas generales, el Ejecutivo Federal debe solicitar a los interesados emitir su opinión respecto del anteproyecto del decreto reclamado.

4.3. En el **agravio que se identifica como tercero**, se aduce que para que exista una transgresión del principio de confianza legítima, no se requiere tener un derecho adquirido, sino que ese principio se ve afectado al destruirse la expectativa creada al gobernado.

Que en el caso, el “Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación” creo una expectativa legítima a las quejas de una tasa arancelaria menor en la importación de ciertas mercancías; empero, a través de los decretos publicados el veintiséis de diciembre de dos mil trece y veintinueve de agosto y veintiséis de diciembre de dos mil catorce, se decidió no llevar a cabo esa desgravación arancelaria.

Sostiene que el beneficio de la desgravación arancelaria es una expectativa legítima de las quejas, por lo que al no haberse concretado fue que resintieron una afectación a su derecho de seguridad jurídica, pues de forma inmediata, sorpresiva, infundada y sin justificación urgente el Ejecutivo

Federal modificó la fecha en que entraría en vigor la desgravación arancelaria.

5. Sentencia del Tribunal Colegiado. El Tribunal Colegiado del conocimiento para remitir el juicio a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió:

5.1. En el **considerando octavo**, se dejó firme lo determinado en el que se determinó no tener como actos reclamados el refrendo y publicación del “Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación”, del “Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación del sector calzado” y del “Decreto por el que se establecen medidas para la producción, competitividad y combate de prácticas de subvaluación de los sectores textil y confección”.

Asimismo, se decidió dejar firme lo referente a dejar firme el sobreseimiento decretado respecto a la aprobación del “Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación” atribuido al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al Secretario de Economía, al Secretario de Hacienda y Crédito Público, y al Presidente de la Comisión de Comercio Exterior; la aplicación del citado decreto atribuido al Administrador de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, al Administrador General de Aduanas y al Administrador de la Aduana de Nuevo Laredo; la

expedición del “Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación del sector calzado” reprochado al Secretario de Economía, al Secretario de Hacienda y Crédito Público, y al Director del Diario Oficial de las Federación; la expedición del “Decreto por el que se establecen medidas para la producción, competitividad y combate de prácticas de subvaluación de los sectores textil y confección” reprochado al Secretario de Economía y al Director del Diario Oficial de las Federación y al Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Esas conclusiones se debieron a que la quejosa no combatió tales decisiones.

5.2. En el **considerando noveno**, se analizó el agravio del recurso de revisión identificado como único y se decidió que era fundado, ya que el artículo segundo del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de diciembre de dos mil trece, constituye la primera extensión del inicio de vigencia del artículo 7 Bis antes transcrito, habida cuenta que el mismo fue adicionado en el diverso decreto de treinta y uno de diciembre de dos mil doce; mientras que el artículo sexto del “Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación del sector calzado”, publicado en ese medio de difusión oficial el veintinueve de agosto de dos mil catorce, también se relaciona directamente con la extensión de la vigencia del aludido precepto.

Que por ende, no es dable establecer eventualmente que han cesado los efectos derivados de la afectación que tales decretos produjeron en la esfera jurídica de las quejas, dado que el perjuicio derivado de la postergación de la entrada vigor de la desgravación arancelaria, subsiste con independencia de que los decretos subsecuentes sean superados por otros en los que se postergue nuevamente dicho beneficio.

Que lo anterior se debe, a que en el caso de que se llegara a emitir una sentencia en la que se concediera el amparo en contra de los decretos reclamados, tendría como efecto declarar inconstitucional el diferimiento del beneficio de la reducción arancelaria al 20% de diversas fracciones arancelarias.

Máxime que en todo caso, el estudio de la causal de improcedencia que se aborda debió desestimarse al atender cuestiones que giran en torno al fondo del asunto, en tanto que todos los decretos reclamados tratan de la postergación del inicio de la reducción de la tasa arancelaria.

Que en ese sentido, es infundado el agravio primero del recurso de revisión interpuesto por el Presidente de la República, Secretario de Economía y Director General de Comercio Exterior.

5.3. En el **considerando décimo**, se abordaron las restantes causales de improcedencia y se resolvió lo siguiente:

Son inatendibles los argumentos de los recursos de revisión adhesivos tendentes a demostrar que el juicio de amparo es improcedente respecto a los actos consistentes en la firma, refrendo y publicación del “Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación”, porque se negó su existencia y por falta de conceptos de violación, así como respecto del acto consistente en el “Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación”, porque el Presidente de la Comisión de Comercio Exterior, por no tener la calidad de autoridad responsable.

Lo anterior se debió a que el sobreseimiento decretado en relación con el Presidente de la Comisión de Comercio Exterior y Secretario de Hacienda y Crédito Público, por inexistencia de los actos que les fueron atribuidos, no fue materia de estudio en la presente ejecutoria, porque al subsistir esa determinación es innecesario el análisis de los supuestos de improcedencia invocados.

Asimismo, se expresó que eran infundados los argumentos propuestos por el Presidente de la República, en cuanto a que los decretos reclamados no le causan afectación en la esfera jurídica de las quejas, además de que no afectan sus derechos adquiridos, así como que reclaman una política de rectoría económica cuya naturaleza trasciende a los intereses particulares

de las personas dado su impacto en la economía y los niveles de competitividad del país.

Ello se debe a que tomando en consideración las particularidades del asunto, se aprecia que esos argumentos giran en torno al fondo del asunto y, en ese aspecto, no es viable el análisis de los mismos, tanto es así, que en su contra se esgrimen violaciones a las disposiciones constitucionales antes mencionadas; además, que las quejas sí tienen interés jurídico para reclamar esas normas, ya que con las pruebas exhibidas se demuestra que se dedican de manera habitual a la importación de la mercancía comprendida en los aranceles que son objeto de desgravación gradual y cuya postergación se difirió con los decretos reclamados.

También se expone que es infundada la causal de improcedencia referente a que los decretos reclamados no se impugnaron en tiempo, pues tendría que haberse controvertido el primero de ellos que difirió el plazo por el que entraría en vigor la desgravación arancelaria, ya que no es dable establecer un eventual consentimiento de la norma general reclamada, dado que no se puede considerar que las quejas hayan consentido la norma reclamada, por no reclamar la primera extensión de la entrada vigor de la desgravación arancelaria, en tanto que la desgravación arancelaria de las prendas de vestir que importa la quejosa quedaron comprendidas en el artículo 7 bis que fue adicionado en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de dos mil doce y cuyo

artículo único transitorio expresó que entraría en vigor el uno de enero de dos mil catorce.

Asimismo, se estableció que era infundado el tópico relativo a que con la concesión, en su caso, se estaría transgrediendo el principio de relatividad de las sentencias, pues contrario a esa aseveración, una sentencia en la que se concediera el amparo, tendría como efecto declarar inconstitucional el diferimiento del beneficio de la reducción arancelaria al 20% de diversas fracciones arancelarias, por lo que no tendría efectos generales.

5.4. En el **considerando décimo primero**, se indicó que en relación con el tema de constitucionalidad formulado respecto del artículo segundo del “Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación”, el artículo sexto del “Decreto por el que se establecen medidas para la productividad, competitividad y combate de prácticas de subvaluación del sector calzado” y el artículo sexto del “Decreto por el que se establecen medidas para la producción, competitividad y combate de prácticas de subvaluación de los sectores textil y confección”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de diciembre de dos mil trece, el veintinueve de agosto de dos mil catorce y el veintiséis de diciembre de dos mil catorce, respectivamente; no se actualizaba su competencia para emitir un pronunciamiento de fondo, por lo que dejó a salvo la jurisdicción de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que resolviera lo que estimara pertinente.

CUARTO. Estudio de los agravios. Esta Primera Sala analizará de manera conjunta los agravios hechos valer en el recurso de revisión principal interpuesto por la parte quejosa, en términos del artículo 76 de la Ley de Amparo.

I. Transgresión al principio de confianza legítima.

En los agravios primero y tercero del recurso de revisión, las quejas sostienen es incorrecto lo decidido en la sentencia recurrida respecto al principio de confianza legítima, en virtud de que no se requiere tener un derecho adquirido para que se vea afectado ese principio, pues para ello basta que se haya tenido la presunción legítima de que entraría en vigor la desgravación arancelaria y que de forma repentina se haya cambiado el momento de su entrada en vigor.

Asimismo, se aduce que la emisión de los decretos reclamados se hayan emitido conforme al artículo 131 constitucional, implica el ejercicio de una facultad extraordinaria que requiere de una motivación reforzada, la cual no se contiene en ellos, pues no se advierte así de las consideraciones que lo sustentan.

Tales argumentos son **infundados**, conforme a las consideraciones siguientes:

Para demostrar el aserto anterior, conviene tener en cuenta que el principio de la confianza legítima no ha sido acuñado en nuestro derecho positivo mexicano.

Los diversos sectores de la doctrina que tocan el tema de la confianza legítima hacen descansar sus orígenes en el derecho alemán, pasando al derecho comunitario de la Unión Europea y al derecho español.

Sin que sea necesario abordar la tradición doctrinaria en Europa en el tema de la confianza legítima, basta con hacer referencia a lo que se ha venido abordando en aquella región en relación con ese principio.

La doctrina¹¹ que ha analizado el principio de confianza legítima sostiene que el Tribunal Federal Alemán encuentra el fundamento de dicho principio en la cláusula del Estado de Derecho contenida en la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, del cual también desprende el principio de seguridad jurídica.

Ese mismo sector de la doctrina, precisa que conforme a la jurisprudencia alemana, el principio de confianza legítima tiene tres requisitos, a saber: **i)** la existencia de un acto o comportamiento de los poderes públicos conocida por la persona interesada, generando una situación de confianza, la que puede ser originada normativa, administrativa o judicialmente; **ii)** un

¹¹ DÍAZ RUBIO, Patricia. El principio de confianza legítima en Derecho Tributario. Tirant to blach. Valencia, 2014.

cambio en la línea de conducta de los poderes públicos imprevisible para la persona interesada, provocando la frustración de una expectativa derivada de una situación de confianza; y, **iii)** en la ponderación del interés de la persona que reclama la protección de confianza en contraposición con el interés público en la modificación del acto o comportamiento de los poderes públicos, debe prevalecer la confianza de la persona interesada sobre el interés público.

Asimismo, señala que la doctrina alemana lo define como *“aquel principio general del Derecho en virtud del cual algunas expectativas, derivadas de las situaciones de confianza creadas por la conducta o el comportamiento de los poderes públicos, producen efectos jurídicos cuando la confianza cuya protección se demanda prevalece sobre el interés público en la modificación de la conducta o del comportamiento de los poderes públicos”*.

Agrega la doctrina en consulta que los ámbitos de aplicación más destacables del principio de confianza legítima son la que se presenta en relación la retroactividad de las normas y frente a la revisión y revocación de los actos administrativos.

Otro sector de la doctrina¹², al abordar el principio de confianza legítima en el derecho comunitario, sintetiza la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas,

¹² CASTILLO BLANCO, Federico. Protección de la confianza legítima en el Derecho Administrativo. Marcial Pons. Madrid, 1998.

actualmente como Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de la manera siguiente:

a) La invocación del principio por los afectados debe basarse en una acción imprevisible de las autoridades europeas. Así, señala la importancia de garantizar la previsibilidad de las situaciones y de las relaciones jurídicas amparadas en el Derecho Europeo que afecten a la situación jurídica y material de los titulares de derechos.

b) Las expectativas no son, en principio, protegibles salvo en la medida en que supongan un impacto real y efectivo, no previsible o especialmente perjudicial.

c) Las expectativas sólo serán protegibles si se sustentan en bases objetivas, de modo que un observador externo pueda reconocerlas y calibrar su dimensión objetivable. Esto es lo que se ha denominado “esperanzas fundadas no contrarias al Derecho Comunitario”.

d) También será preciso para estimar el principio que, en la valoración de los intereses privados y públicos en juego, estos últimos no sean preponderantes e imperativos hasta tal punto que se vieran frustrados si se adoptaran paulatinamente a través de medidas transitorias.

Así, se ha definido la *“protección de la confianza legítima como aquel principio general del Derecho de la Unión Europea en*

virtud del cual, como manifestación subjetiva del principio de seguridad jurídica, las instituciones y organismos de la Unión Europea, o los Estados miembros en aplicación del Derecho de la Unión, que han infundido a una persona interesada confianza en la estabilidad de su actuación, no pueden adoptar una modificación de dicha actuación si es imprevisible para la persona interesada, excepto en el caso de que el interés público exija tal modificación”¹³.

El Tribunal Supremo Español, en la sentencia de uno de marzo de mil novecientos noventa y uno (en el asunto RJ 1991/2502), estableció en relación con el tema que nos ocupa que *“... El principio de protección a la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales, en nuestro ordenamiento, de la seguridad jurídica y de la buena fe en las relaciones entre la administración y los particulares, comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y la jurisprudencia de esta Sala, el que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla y en función de la cuales los particulares ha adoptado determinadas decisiones...”*

Asimismo, el citado Tribunal, en su sentencia de seis de octubre de dos mil cinco (en el asunto RJ 2005/862), hizo referencia al principio de protección a la confianza legítima y expuso que *“... La virtualidad del principio puede suponer la*

¹³ DÍAZ RUBIO, Patricia. Op. Cit.

anulación de un acto de la Administración o el reconocimiento de la obligación de ésta a responder de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin la debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento. No pueden apreciarse los necesarios presupuestos para la aplicación del principio invocado en la mera expectativa de una invariabilidad de las circunstancias. Ni el principio de seguridad jurídica ni el de confianza legítima garantizan que las situaciones de ventaja económica deban mantenerse indefinidamente estables, coartando la potestad de los poderes públicos para establecer nuevas regulaciones...”.

Por su parte, el Tribunal Constitucional de España en la sentencia STC 270/2015 de diecisiete de diciembre de dos mil quince, en la que se pronunció respecto del “Real Decreto-ley 9/2013”, mediante el cual se adoptaron medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, estableció –en lo que nos interesa– lo siguiente:

“...7. Finalmente, se alega la vulneración de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, así como el de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE).

Sobre este particular es necesario precisar, en primer lugar, que ‘los principios constitucionales invocados por los recurrentes (irretroactividad, seguridad jurídica, interdicción de arbitrariedad)’ como los otros que integran el art. 9.3 de

la Constitución –legalidad, jerarquía normativa, responsabilidad– no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva para promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de derecho (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 6).

a) El principio de seguridad jurídica, entendido como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable, la ausencia de confusión normativa y la previsibilidad en la aplicación de derecho, no resulta afectado por los preceptos que son objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, ni se justifica en el texto de la demanda en qué medida tales preceptos pueden generar confusión o incertidumbre en su aplicación. No estamos ante una norma incierta o falta de la indispensable claridad, pues cuenta con un contenido preciso y unos efectos perfectamente determinados.

El respeto de dicho principio, y su corolario, el principio de confianza legítima, es compatible con las modificaciones en el régimen retributivo de las energías renovables realizado por el Real Decreto-ley 9/2013, más aún –como sucede en el presente caso–, en un ámbito sujeto a una elevada intervención administrativa en virtud de su incidencia en intereses generales, y a un complejo sistema regulatorio que hace inviable la pretensión de que los elementos más favorables estén investidos de permanencia o inalterabilidad frente al ejercicio de una potestad legislativa que obliga a los poderes públicos a la adaptación de dicha regulación a una cambiante realidad económica.

Los cambios legislativos producidos no pueden ser cuestionados desde la óptica del principio de confianza legítima. Este principio no protege de modo absoluto la estabilidad regulatoria, ni la inmutabilidad de las normas precedentes, máxime en el contexto en que se promulgó el Real Decreto-ley que ahora se enjuicia, es decir, de dificultades económicas y de crecimiento del déficit del sistema eléctrico.

Los principios de seguridad jurídica y su corolario, el de confianza legítima, no suponen el derecho de los actores económicos a la permanencia de la regulación existente en un momento dado en un determinado sector de actividad. Dicha estabilidad regulatoria es compatible con cambios legislativos, cuando sean

previsibles y derivados de exigencias claras del interés general.

A este respecto, las medidas cuestionadas implican, ciertamente, una modificación respecto del régimen anterior, decisión que el legislador de urgencia adopta a la vista de la situación en la que se encontraba el sistema eléctrico. No cabe calificar de inesperada la modificación producida, pues la evolución de las circunstancias que afectaban a dicho sector de la economía, hacían necesario acometer ajustes de este marco normativo, como efecto de las difíciles circunstancias del sector en su conjunto y la necesidad de asegurar el necesario equilibrio económico y la adecuada gestión del sistema. No cabe, por tanto, argumentar que la modificación del régimen retributivo que se examina fuera imprevisible para un ‘operador económico prudente y diligente’, atendiendo a las circunstancias económicas y a la insuficiencia de las medidas adoptadas para reducir un déficit persistente y continuamente al alza del sistema eléctrico no suficientemente atajado con disposiciones anteriores.

El preámbulo del Real Decreto-ley determina que su objeto es evitar la ‘sobre-retribución’ de determinadas instalaciones de régimen especial, sin que los principios invocados por los recurrentes –seguridad jurídica y confianza legítima– puedan constituir un obstáculo insalvable para que el titular de la potestad legislativa pueda introducir medidas de carácter general que impliquen una alteración de determinados aspectos del régimen retributivo anterior. Estamos pues ante una norma clara, que no genera duda sobre sus efectos, los presupuestos de hecho a los que se aplica o sus consecuencias jurídicas, por lo que, ni desde una vertiente objetiva ni desde una subjetiva genera incertidumbre sobre su alcance. En una situación de crisis económica generalizada, modificaciones análogas a la presente han sido llevadas a cabo en éste y en otros sectores económicos, que, además, están sometidos a una intervención administrativa más intensa, dada su incidencia en los intereses generales, como lo es la actividad de producción de energía eléctrica. Ello hace particularmente inviable la pretensión de que los elementos más favorables de su régimen económico estén investidos de una pretensión de permanencia e inalterabilidad en el tiempo, pues es precisamente la protección de esos intereses generales la premisa que obliga a los poderes

públicos a adaptar su regulación al cambio de las circunstancias...”.

Esa reproducción da noticia del avance jurisprudencial que ha tenido el principio de confianza legítima en la doctrina española, llegando a establecer que las modificaciones legislativas no colisionan con dicho principio, en la medida de que no protege de modo absoluto la estabilidad regulatoria, ni la inmutabilidad de las normas que preceden a la entrada en vigor de un nuevo marco regulatorio; máxime, cuando esas normas se emiten para proteger diversos sectores económicos, es decir, cuando los cambios normativos derivan de la exigencia del interés general constitucionalmente válido.

Como puede advertirse de la doctrina europea referente al principio de confianza legítima, la vulneración a ese principio, primeramente, se hizo en relación con la actuación de la administración pública, para posteriormente hacerse respecto del ámbito legislativo. Sin embargo, en uno y otro caso, la idea que subyace atiende a la buena fe que debe existir en las relaciones de los poderes del Estado y sus gobernados, dada la seguridad jurídica que su actuación origina.

Asimismo, el desarrollo doctrinal europeo también ha referido que no pueden adoptarse medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de los poderes públicos, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones; sin

embargo, también precisa que la actividad creadora de la norma no debe verse obstaculizada por el principio de confianza legítima, pues los gobernados no pueden tener esperanzas que un régimen económico se mantendrá inmutable, pues los poderes públicos verían mermada su facultad de dirección en la política pública y económica.

Entonces, conforme a la doctrina europea, la “confianza legítima” podría ser definida como el principio por el cual ciertas situaciones jurídicas catalogadas como expectativas razonablemente objetivas¹⁴, las cuales son creadas por el comportamiento por las entidades del Estado, no pueden ser cambiadas de forma imprevisible por parte de los poderes públicos, con excepción de que existan causas constitucionalmente válidas que así lo permitan.

Una vez expuesto algunos aspectos generales del principio de confianza legítima en el derecho internacional, que fue donde se acuñó ese término, es necesario verificar si es susceptible de aplicarse al sistema jurídico mexicano y si es viable solicitar su protección constitucional.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica, consagrado en los artículos

¹⁴ Se consideran que se presentan las expectativas razonablemente objetivas cuando los gobernados realizan determinada actividad derivada o auspiciada por la conducta de los entes estatales, ya sea porque hicieron algo, o bien, porque dejaron de hacerlo. A diferencia de las meras expectativas en donde sólo se han ejecutado actos tendentes a generar el derecho, en las expectativas razonablemente objetivas, los sujetos han ejecutado el derecho, pese a que la autoridad no se lo haya reconocido, o bien, porque se lo concedió y posteriormente pretende desconocerlo.

14 y 16 de la Constitución Federal, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, en la medida en que tutela el derecho del gobernado a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en estado de indefensión.

Esta Primera Sala ha sustentado que el contenido esencial de la garantía de seguridad jurídica radica en “saber a qué atenerse” respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad, tal como se desprende de la jurisprudencia 1a./J. 139/2012 de rubro: **“SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE”**¹⁵.

En ese criterio jurisprudencial se precisó que en materia tributaria se destaca el relevante papel que se concede a la ley como instrumento garantizador de un trato igual de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la

¹⁵ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 437, que lleva por texto el siguiente: *“La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en “saber a qué atenerse” respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, más no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de ‘seguridad a través del Derecho’”.*

importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado.

De ahí se sigue que el principio de seguridad jurídica también puede dividirse en dos aspectos, uno objetivo y otro subjetivo. El primero, se refiere a los dispositivos normativos que permitan dar certeza a sus destinatarios y les posibilite conocer las facultades y aptitudes que se le permitieron a la autoridad ejercer. El segundo, se refiere al destinatario de la norma, en el sentido de que tenga un conocimiento cierto, claro y de antemano sobre lo que la disposición manda, permite o prohíbe.

Es en ese aspecto subjetivo del derecho de seguridad jurídica, en el que descansa el principio de confianza legítima en el sistema jurídico mexicano. Ello se debe a que las actuaciones de los entes estatales le generan certidumbre a los sujetos, lo cual implica que les da confianza, o bien, se tiene la expectativa de que la actuación de la autoridad se encuentra ajustada al marco regulatorio correspondiente y, por ende, en la estabilidad de sus acciones.

Lo que persigue el principio de confianza legítima es proteger la buena fe con la que actúan los gobernados en atención a las acciones que implementan los órganos del Estado; es decir, los primeros esperan que una acción pública se reitere, o bien, se mantenga.

Así, tenemos que el principio de confianza legítima válidamente puede adoptarse en el sistema jurídico mexicano, además de que tiene un asidero constitucional, como ya dijimos, en el derecho fundamental de seguridad jurídica; por tanto, la protección constitucional de ese principio sí puede solicitarse.

Sin embargo, pese a que ese principio tiene cabida constitucional en el derecho humano a la seguridad jurídica; ello no implica que deba entenderse de modo absoluto e irrestricto, sino que debe analizarse en sintonía con los demás derechos fundamentales reconocidos, así como con el resto de disposiciones que integran la Constitución General.

En efecto, tratándose del derecho humano a la seguridad jurídica en su vertiente de “confianza legítima” no puede erigirse como un valor absoluto, pues ello podría dar lugar a que las funciones del Estado sean estáticas y no puedan evolucionar conforme a lo que requiere el devenir social.

Una primera limitante la encontramos en el artículo 73 de la Constitución General, en el cual se establecen varias facultades del Congreso de la Unión para regular las diversas áreas en que se desenvuelve el Estado mexicano, como son las referentes a la imposición de contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

En relación con esa atribución, esta Suprema Corte la ha interpretado en el sentido de que el creador de la norma tiene una amplia libertad de configurar las contribuciones que estime necesarias. Así, sostuvo que no es exigible al creador de la norma que explique o justifique detalladamente las reformas que haga a leyes impositivas, sino basta con que éstas atiendan a la necesidad de recaudar recursos para cubrir el gasto público¹⁶.

Así, para respetar esa libertad de configuración que tiene el creador de la norma y en atención a los principios democrático y de división de poderes, esta Suprema Corte ha sostenido que no es válido analizar lo acertado o no del legislador para establecer o modificar gravámenes a efecto de cumplir con su finalidad de recaudar para el gasto público, sino que debe hacerse un estudio laxo que descansa en que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida.

Bajo esa perspectiva, el establecimiento de una tasa, una contribución, un beneficio fiscal, el cambio de un régimen fiscal, o

¹⁶ Tal como se advierte de la jurisprudencia 1a./J. 159/2007, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, página 111, de rubro y texto siguientes: “**SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES.** El texto constitucional establece que el objetivo del sistema tributario es cubrir los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados y Municipios, dentro de un marco legal que sea proporcional y equitativo, por ello se afirma que dicho sistema se integra por diversas normas, a través de las cuales se cumple con el mencionado objetivo asignado constitucionalmente. Ahora bien, la creación del citado sistema, por disposición de la Constitución Federal, está a cargo del Poder Legislativo de la Unión, al que debe reconocérsele un aspecto legítimo para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico cumplan con sus propósitos de la mejor manera, sin pasar por alto que existen ciertos límites que no pueden rebasarse sin violentar los principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva. En tal virtud, debe señalarse que el diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas y que, como tal, lleva aparejado un margen de configuración política -amplio, mas no ilimitado-, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo, por lo que el hecho de que en un determinado momento los supuestos a los que recurra el legislador para fundamentar las hipótesis normativas no sean aquellos vinculados con anterioridad a las hipótesis contempladas legalmente, no resulta inconstitucional, siempre y cuando con ello no se vulneren otros principios constitucionales”.

bien, la modificación o extinción de beneficios fiscales deriva de las atribuciones que la Constitución General otorga al legislador; razón por la cual bajo ningún aspecto puede considerarse que los gobernados tienen la previsibilidad de que los aspectos tributarios van a mantenerse sin cambios en un momento determinado.

Efectivamente, los gobernados no pueden esperar de forma previsible que las condiciones legislativas en materia tributaria vayan a mantenerse de la misma forma, pues ello daría lugar a restringir la libertad de configuración con que cuenta el legislador, implicando –a su vez– la eventualidad de congelar el ordenamiento jurídico existente sin la posibilidad de ajustarse a la realidad imperante.

Más apegado al tema que nos ocupa en este asunto, debe tenerse en cuenta que el artículo 131 constitucional otorga al Presidente de la República facultades extraordinarias para legislar en materia de comercio exterior, la que incluye los medios adecuados para lograrlo, siempre que no se trate de los que están legalmente prohibidos y se adapten al espíritu de la propia Constitución y de las leyes.

Así, esa atribución implica, entre otros aspectos, que el Ejecutivo Federal puede: i) aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso de la Unión; ii) crear las cuotas o tarifas de exportación o importación; y, iii) restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos

y efectos, cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional y la realización de cualquier otro propósito en beneficio del país.

En relación con ese tema, esta Primera Sala ha sostenido que la intención de otorgar facultades extraordinarias para legislar al Presidente de la República en materia de comercio exterior, fue que el sistema fiscal cumpliera con los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición para que el Estado pueda, material y jurídicamente, adecuar o alterar los aranceles en atención a las necesidades económicas imperantes en el país en un momento determinado; esto es, se le facultó para regular el comercio exterior, la economía, la estabilidad de producción nacional, y cumplir cualquier otro propósito en beneficio del país¹⁷.

¹⁷ Tal como se advierte de la jurisprudencia 1a./J. 3/2013 (9a.), visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 1, página 298, de rubro y texto siguientes: **“COMERCIO EXTERIOR. LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL ARTÍCULO 131, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL, INCLUYEN NO SÓLO LA POSIBILIDAD DE AUMENTAR, DISMINUIR O SUPRIMIR LAS CUOTAS DE LAS TARIFAS DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE CREAR OTRAS, SINO TAMBIÉN LA DE DEROGARLAS.** Cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Presidente de la República facultades para alcanzar un fin determinado, en éstas se incluyen los medios adecuados para lograrlo, siempre que no se trate de los que están legalmente prohibidos y se adapten al espíritu de la propia Constitución y de las leyes. Ahora bien, el hecho de que el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución General de la República prevea que el Congreso de la Unión podrá facultar al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, sin incluir el término ‘derogar’, no implica que no pueda derogarlas, toda vez que de los antecedentes legislativos que dieron origen a la reforma del citado precepto, se advierte que la intención del legislador federal al otorgar esa facultad al Presidente de la República fue que el sistema fiscal cumpliera con los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición para que el Estado pueda, material y jurídicamente, adecuar o alterar los aranceles en atención a las necesidades económicas imperantes en el país en un momento determinado; esto es, se le facultó para regular el comercio exterior, la economía, la estabilidad de la producción nacional, y cumplir cualquier otro propósito en beneficio del país, por lo que gozaría de la facultad de modificar las prescripciones legales sobre la materia de comercio exterior, y como entre las acepciones del término “modificar” están la de alterar, variar y derogar, es evidente que, al otorgarse tal facultad, dicha alteración o modificación incluye también la posibilidad de derogar disposiciones contenidas en la ley expedida por el Congreso de la Unión, sin que ésta tenga fuerza obligatoria ineludible para el legislador, quien en otra ley o decreto puede apartarse de aquélla, ya sea al derogarla tácita o expresamente, o bien, al establecer excepciones”.

Lo anterior hace notar que la facultad legislativa que la Constitución General le concede al Presidente de la República es muy amplia en materia de comercio exterior; lo que implica que se le permite ejercer facultades que en esa materia pueden asemejarse a la facultad configurativa del legislador, a efecto de atender a los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición para que el Estado pueda, material y jurídicamente, adecuar o alterar los aranceles en atención a las necesidades económicas imperantes en el país en un momento determinado.

Así, tal como sucede en el ámbito legislativo, la facultad amplia que tiene el Ejecutivo Federal en comercio exterior atiende a las necesidades presentes y futuras de la colectividad, lo que tiene como efecto que la regulación en comercio exterior sea permeable y atienda al contexto nacional e internacional, así como a las necesidades públicas.

Bajo ese esquema, aun cuando la confianza legítima protege a los gobernados que ajustan su conducta a la normatividad vigente, frente a cambios que no sean razonablemente previsibles, lo cierto es que ese derecho no puede tener como efecto limitar la actuación de los órganos creadores (ya sea el legislador o el Ejecutivo Federal, en comercio exterior), bajo la esperanza de que las normas dadas en un tiempo no van a sufrir cambios, o bien, pretender que tanto el legislador como el Presidente de la República actúen de cierta

manera, cuando cuentan con una amplia facultad configurativa, en sus ámbitos correspondientes.

Otra limitante válida en el ámbito de la confianza legítima, la encontramos en el principio de irretroactividad y las expectativas de derechos relacionadas con las normas.

La expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho. Ahora bien, respecto de esas expectativas de derechos, este Alto Tribunal ha sostenido que no se vulnera el artículo 14 constitucional cuando se emite una normatividad que tiende a afectarlas.

La irretroactividad a que se refiere esa norma constitucional, es sabido que constituye una manifestación del derecho fundamental de seguridad jurídica, ello en función de que los gobernados tienen certeza de que ordenamiento es el aplicable y la forma en la cual se regulan y protegen los intereses tutelados.

Así, es como el principio de confianza legítima y el de irretroactividad de las normas se relacionan, pues los gobernados no pueden alegar que con la modificación de las normas se ve afectada la expectativa de un derecho –en los términos que ha quedado apuntada para el derecho positivo mexicano–, pues ello conduciría a petrificar la actividad del creador de la norma.

Las normas jurídicas despliegan sus efectos sobre situaciones acaecidas durante su vigencia, así que por razones de seguridad y certeza jurídicas una norma no puede retrotraer sus efectos modificando o alterando derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior.

Sin embargo, dado que una expectativa de derechos es una esperanza para que se genere el derecho, es decir, sin que se haya materializado, ésta no puede ser protegida por la norma anterior, por lo que aquélla que se emita con posterioridad regulando o modificando dicha expectativa, no trascenderá en la esfera jurídica de los gobernados.

No puede alegarse así que la vulneración al principio de confianza legítima en el ámbito de la creación de la norma, por afectar una mera expectativa, es decir, los gobernados no pueden esperar razonablemente que no se modifique alguna situación jurídica que aún no se ha concretizado en el mundo factico, o bien, que trascienda a los efectos o supuestos normativos inacabados.

En ese sentido, la actividad de los órganos estatales que se encargan de crear normas dirigidas a regular determinados aspectos del acontecer social, no implica que por sí mismas generen una afectación a situaciones acaecidas respecto de las cuales se haya incorporado un derecho a los gobernados, sino que su finalidad es regular hacia el futuro.

Es verdad que en los países en los que se empezó a tratar el tema de la confianza legítima hablan de las expectativas a nivel legislativo y su protección con base en ese principio; sin embargo, ello se debe a que en el catálogo de sus derechos fundamentales no se encuentra integrado el de irretroactividad de las normas, cosa que sí pasa en la tradición jurídica mexicana.

Así, la afectación que pudiera generarse a las expectativas en el ámbito materialmente legislativo no colisiona con el principio de confianza legítima, pues a la luz tanto de ese principio como el de irretroactividad de la norma, el legislador puede válidamente modificarlas en función de su libertad configurativa con la que constitucionalmente cuenta, pues de otro modo dicha atribución se vería coartada generándose así una limitante total o parcial en atención a los cambios sociales, políticos o económicos.

Incluso, ya este Alto Tribunal ha establecido que el Congreso de la Unión, en ejercicio de la potestad tributaria que la Constitución General le confirió, anualmente determina las contribuciones del año fiscal correspondiente y, cuando las incrementa hacia el futuro, es patente que no afecta situaciones pasadas, por lo que no puede argumentarse una vulneración a la irretroactividad de la norma, pues no gozan de un derecho ni de una expectativa de tributar de la misma forma, en la medida en

que contribuir al gasto público es una obligación de los gobernados¹⁸.

Hechas las precisiones anteriores, conviene tener en cuenta que el tema a tratar en el caso, radica en determinar si con la emisión del “Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación” publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de diciembre de dos mil trece, se vulnera o no el principio de confianza legítima.

Para dilucidar tal aspecto, debe tenerse presente que el primer antecedente del decreto reclamado, se encuentra en el “Decreto que modifica la Tarifa de la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación” que se publicó el veinticuatro de diciembre de dos mil ocho, el que en la parte que nos interesa establecía lo siguiente:

“DECRETO por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.”

¹⁸ Tal como se advierte de la jurisprudencia P./ 105/99 visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999 , página 27, de rubro y texto siguientes: **“CONTRIBUCIONES. LAS LEYES QUE LAS INCREMENTAN NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD.** Esta garantía, consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que una ley no puede contener disposiciones que regulen hechos acaecidos con anterioridad a su vigencia o afectar derechos adquiridos; el Congreso de la Unión, en ejercicio de la potestad tributaria que la propia Constitución le confiere, anualmente determina las contribuciones del año fiscal correspondiente, y cuando las incrementa hacia el futuro, es claro que no afecta situaciones anteriores y los particulares no pueden alegar violación a dicha garantía, porque no tienen el derecho adquirido para pagar siempre sobre una misma base o tasa, ya que contribuir al gasto público es una obligación de los mexicanos consagrada en el artículo 31, fracción IV, constitucional, y no un bien que ingrese al patrimonio del contribuyente”.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA,
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 131 de la propia Constitución; 31 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 4o., fracción I, 12 y 13 de la Ley de Comercio Exterior, y

CONSIDERANDO

Que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte establece que a partir del 1o. de enero de 2009, México no podrá adoptar ni mantener una prohibición o restricción a la importación de vehículos originarios usados, provenientes de territorio de los Estados Unidos de América o de Canadá que tengan 10 años o más de antigüedad;

Que ante la dinámica de los cambios en el comercio exterior de nuestro país, particularmente con motivo de los eventos recientes de la economía mundial, específicamente de la industria automotriz, y a fin de dar cabal cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos, es necesario que el Ejecutivo Federal ejerza sus atribuciones constitucionales para adoptar de inmediato acciones que permitan afrontar en mejores condiciones dichos cambios;

Que derivado de lo anterior resulta indispensable adecuar la política arancelaria con el objeto de facilitar la clasificación de los vehículos usados que se pueden importar en forma definitiva, así como la administración de los permisos de importación para los vehículos usados que estén sujetos a dicho requisito, para lo cual es necesario crear, modificar y suprimir fracciones arancelarias para este tipo de vehículos en la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, y

Que las medidas a que se refiere el presente Decreto fueron opinadas favorablemente por la Comisión de

Comercio Exterior, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

(...)

I. Modificaciones a la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.

(...)

Artículo 7. Se modifican los aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2007, únicamente en lo que se refiere a las siguientes fracciones arancelarias:

Se inserta tabla.

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor el 2 de enero de 2009, a excepción de lo siguiente:

(...)

IV. El artículo 7 del presente Decreto, que entrará en vigor el 1o. de enero de 2013...”.

Posteriormente, el treinta y uno de diciembre de dos mil doce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto que modifica la Tarifa de la Ley de Impuestos Generales de Importación y Exportación”, y en su artículo primero dispuso:

“DECRETO por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 131 de la propia Constitución; 31 y 34 de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, y 4o., fracción I, de la Ley de Comercio Exterior, y

CONSIDERANDO

Que el 24 de diciembre de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, que prevé un esquema de desgravación arancelaria gradual, aplicable a diversos sectores de la economía incluidos los del calzado y de la confección, cuya última etapa de desgravación inicia el 1o. de enero de 2013;

Que el 23 de noviembre de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se modifican la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el diverso por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial y de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza, que contempla un esquema de desgravación arancelaria que incluye el sector de calzado, para iniciar el 1o. de enero de 2013;

Que la política industrial del Gobierno Federal está orientada a establecer condiciones que faciliten la actividad empresarial y coadyuven a la transformación productiva rumbo a la culminación del proceso de reducción arancelaria; que los sectores del calzado y de la confección son altamente generadores de empleo y desarrollo económico y, en ese sentido, resulta conveniente ampliar la gradualidad de la desgravación prevista en los Decretos referidos, para los productos a los que se refiere este ordenamiento;

Que es necesario que el Ejecutivo Federal haga uso de sus atribuciones constitucionales con el propósito de adoptar acciones que permitan establecer condiciones para que los sectores del calzado y de la confección avancen en la reconversión de sus procesos productivos, la consolidación de sus planes de crecimiento para responder mejor preparados a las

nuevas tendencias del mercado, y coadyuvar al desarrollo económico del país, y
 Que conforme a lo dispuesto en la Ley de Comercio Exterior, la medida arancelaria a que se refiere el presente Decreto fue opinada favorablemente por la Comisión de Comercio Exterior, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO. Se REFORMA el artículo 7 y se ADICIONAN el artículo 7 BIS y el transitorio único, con una fracción V del Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, publicado el 24 de diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación para quedar como sigue:

*‘Artículo 7. Se modifican los aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2007, en lo que se refiere a las siguientes fracciones arancelarias:
 Se inserta tabla.*

*Artículo 7 Bis. Se modifican los aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2007, en lo que se refiere a las siguientes fracciones arancelarias:
 Se inserta tabla’.*

**TRANSITORIO
 ÚNICO.**

(...)

V. El artículo 7 BIS del presente Decreto, que entrará en vigor el 1o. de enero de 2014...”.

Asimismo, el veintiséis de diciembre de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación otro decreto modificatorio, el cual constituye el acto reclamado en el juicio de amparo, y se expresó lo siguiente:

“DECRETO por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 131 de la propia Constitución; 31 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 4o., fracción I, de la Ley de Comercio Exterior, y

CONSIDERANDO

Que el 18 de junio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, en la que se establece la Tarifa arancelaria aplicable a la importación y exportación de mercancías al territorio nacional;

Que el 23 de noviembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el ‘Decreto por el que se modifican la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el diverso por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial y de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza’, que prevé un esquema de desgravación arancelaria gradual, aplicable a diversos sectores de la economía;

Que el 24 de diciembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el ‘Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación’, mismo que fue modificado mediante diverso publicado en el

mismo órgano de difusión oficial el día 31 de diciembre de 2012;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece Estrategias Transversales para Democratizar la Productividad que implica llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida nacional; generar los estímulos correctos para integrar a todos los mexicanos en la economía formal; analizar de manera integral la política de ingresos y gastos para que las estrategias y programas de gobierno induzcan la formalidad, e incentivar, entre todos los actores de la actividad económica, el uso eficiente de los recursos productivos, a través de un diálogo abierto con los sectores;

Que con el objeto de promover una mayor integración de la cadena productiva y transitar hacia la innovación y generación de productos con mayor valor agregado y propiciar condiciones para la consolidación de sectores en el mercado, así como abastecer al consumidor de productos necesarios para la vida diaria, resulta conveniente ajustar la desgravación para ciertas fracciones arancelarias en los sectores del calzado, de la confección, y de la industria química, incluyendo para este último caso sus insumos;

Que derivado de que la industria del juego constituye un fenómeno social y económico que va en aumento en nuestro país, cuya exposición aumenta el riesgo de que esta actividad interfiera en las relaciones familiares, sociales y laborales de las personas implicadas, es necesario crear una fracción arancelaria en la que se clasifiquen las importaciones de las máquinas, de funcionamiento eléctrico, electrónico, mecánico o combinación de ellos, a través de las cuales se realicen sorteos con números o símbolos, que están sujetos al azar, con el objeto de permitir un mejor monitoreo y vigilancia de las mismas;

Que la Sociedad Americana de Química (ACS por su siglas en inglés) es un organismo mundialmente reconocido que asigna una identificación numérica

única para los compuestos químicos conocido como 'número de registro CAS', y en virtud de que se detectaron fracciones arancelarias que describen compuestos químicos con distintos nombres, pero que coinciden en su número de registro CAS por tratarse del mismo compuesto, resulta necesario suprimir tres fracciones arancelarias que describen a los compuestos duplicados, a fin de otorgar claridad y certidumbre en la clasificación arancelaria, y Que conforme a lo dispuesto en la Ley de Comercio Exterior, las medidas arancelarias a que se refiere el presente Decreto fueron opinadas favorablemente por la Comisión de Comercio Exterior, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO SEGUNDO. *Se reforma la fracción V del Transitorio Único del 'Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación', publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2008, y su posterior modificación, realizada el 31 de diciembre de 2012, para quedar como sigue:*

'ÚNICO. (...)

I. a la IV. (...)

V. *El artículo 7 BIS del presente Decreto, que entrará en vigor el 1 de enero de 2015'.*

(...)"

De la cronología de los decretos antes transcritos se advierte, por un lado, que éstos se emitieron en atención a lo que dispone, entre otros numerales, el artículo 131 constitucional; además, por otro lado, se advierte que la intención primigenia del Ejecutivo Federal fue la de modificar la tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, así los demás decretos prorrogaron la entrada en vigor del primero de los mencionados.

Asimismo, del Decreto reclamado se advierte que su emisión se debió a las causas siguientes:

- Que dentro de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece Estrategias Transversales para Democratizar la Productividad, lo que implica: i) llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos para maximizar los sectores de la vida nacional; ii) generar los estímulos correctos para integrar a todos los mexicanos en la economía formal; y, iii) analizar la política de ingresos y gastos para que pueda inducirse al comercio formal, así como incentivar el uso eficiente de los recursos productivos.

- Que resulta conveniente ajustar la desgravación para ciertas fracciones arancelarias en los sectores del calzado, de la confección, y de la industria química, incluyendo para este último caso sus insumos, a efecto de promover la integración en la cadena productiva, consolidar los sectores de mercado y abastecer al consumidor de productos necesarios.

De lo antes expuesto tenemos que, contrario a lo aducido por las quejas, el decreto reclamado no vulnera el principio de confianza legítima, pues aun cuando el Ejecutivo Federal estableció desde dos mil ocho un esquema de desgravación arancelaria para un sector económico, lo cierto es que los gobernados no podrían esperar de manera indubitable que el beneficio arancelario no fuera modificado.

En efecto, el decreto reclamado se encuentra en una de las limitantes al derecho humano de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima, pues se refiere a la facultad del Ejecutivo Federal para legislar en materia de comercio exterior, la que es amplia conforme a las necesidades económicas imperantes en el país en un momento determinado, de tal manera que no puede generar una esperanza a los gobernados de que las tarifas en comercio exterior no sufrirán cambio alguno, o bien, como en el caso, que entrarán en vigor las desgravaciones arancelarias, pues la petrificación del ordenamiento en comento –es decir, de que se desgravarán las mercancías en la fecha indicada– podría tener consecuencias negativas en el sector económico y social del país.

Así, aun cuando la quejosa pudiera haber realizado una estimativa para realizar importaciones de las mercancías a que se refiere el decreto reclamado, en atención a que dicho decreto entraría en vigor el uno de enero de dos mil catorce, lo cierto es que ese aspecto no puede ser protegido por el principio de confianza legítima, pues las tasas y tarifas en materia de comercio exterior no pueden preverse razonablemente que van a ser estáticas.

Por el contrario, en función de la libertad que en comercio exterior cuenta el Ejecutivo Federal, lo previsible es que puedan ser aumentadas, disminuidas o derogadas intempestivamente, conforme lo permite el artículo 131 constitucional, pues no debe

desatenderse que –como antes se dijo– el Ejecutivo Federal cuenta con una facultad amplia para legislar en materia de comercio exterior, la que también limita la confianza legítima, conforme al principio de elasticidad y suficiencia en el gasto que la rige.

Incluso, el pretender obligar al Ejecutivo Federal a sujetarse siempre a medidas transitorias para que dé un margen temporal en su aplicabilidad, restringiría la libertad constitucional con la que cuenta en el establecimiento de medidas necesarias para la estabilidad económica del país.

De ahí se sigue que, más allá de que en el caso el principio de confianza legítima no eliminaría la atribución del Ejecutivo Federal en materia de comercio exterior, lo cierto es que se crearía un ámbito en donde lo predecible sería la restricción a la libertad de configuración del Ejecutivo desatendiéndose los principios de elasticidad y suficiencia en la imposición, por lo que limitaría o impediría hacer frente a las situaciones políticas, económicas y sociales.

Debe entenderse que ese principio es compatible con el decreto reclamado (en cuanto retarda la entrada en vigor de la desgravación arancelaria), pues es a través del artículo 131 constitucional que –precisamente– el constituyente concedió una facultad amplia a favor del Ejecutivo Federal para que aumentara, disminuyera o derogara las tasas o tarifas en comercio exterior,

previando impactos en el ámbito político, económico y social de la Nación.

Debe reiterarse que no puede calificarse de inesperada la modificación en la entrada en vigor de las desgravaciones arancelarias, pues es previsible que en el marco económico imperante conocer la marcha de la problemática que enfrenta determinado sector de la industria; por ende, el decreto reclamado no colisiona con el principio de confianza legítima, ya que la quejosa no puede contar con la esperanza de que entraría en vigor las desgravaciones arancelarias, cuando en todo momento debe estar pendiente de si el Ejecutivo Federal realiza o no alguna modificación para cumplir con los objetivos trazados en la política económica del país.

Aunado a lo anterior, es infundado el tópico en el que la quejosa sostiene que el decreto reclamado escaparía de la esfera de análisis del juicio de amparo; ello se debe a que –como se ha dicho– la existencia de esa facultad amplía a favor del Ejecutivo Federal se sujeta a los parámetros de control constitucional, pero ello no significa que deba hacerse un análisis estricto sobre su justificación.

Tal como se dijo en párrafos anteriores, la atribución que emana del artículo 131 constitucional guarda relación con la libertad configurativa del legislador, en este caso, en materia de comercio exterior. Esto implica que, el análisis sobre las

justificaciones expuestas en el decreto reclamado debe hacerse laxa o no estricta, pues se refiere al campo económico.

Debe reiterarse que en ejercicio de la función que le fue atribuida, el Ejecutivo Federal debe analizar que tipo de políticas al comercio exterior son las mejores o las que resultan necesarias en determinado momento, lo que implica que es en ello en que radica la libertad de configuración con el que esa autoridad cuenta.

En esa medida, no es correcta la afirmación que hace la quejosa, en cuanto a que el decreto reclamado podría escapar del análisis constitucional que se hace en los juicios de amparo, derivado de que se emite en términos del artículo 131 constitucional, pues –como se dijo– el que se emita con fundamento en ese numeral, sólo implica que el Ejecutivo Federal cuenta con una amplia libertad de configuración, y cuyo análisis en la justificación de la medida –en su caso– deberá hacerse laxo, por la materia que se encuentra involucrada.

Por último, es inoperante el argumento en que las quejas aducen que en la sentencia recurrida se analizó de forma incorrecta las consideraciones de los decretos reclamados, pues de ahí no se advierte algún interés público de alguna clase que quisiera salvaguardarse; lo anterior, pues de la lectura a la sentencia recurrida no se advierte que el Juez de Distrito hubiera efectuado una aseveración de esa índole.

En efecto, en el apartado de la sentencia recurrida que aborda las consideraciones contenidas en los decretos reclamados, sostiene que el establecimiento de diseños en la imposición, que le corresponde al legislador, repercute directamente en el desenvolvimiento económico del país, teniendo entre otros efectos mitigar o fomentar la realización de las actividades en las que recae.

Posteriormente, transcribió las consideraciones de uno de los decretos por el que se prórroga la entrada en vigor de la desgravación arancelaria y sostuvo que el objetivo primordial de dicha postergación obedece a la consolidación de las acciones y estrategias implementadas en la materia de comercio exterior.

Asimismo, expresó que las acciones y estrategias mencionadas en el párrafo que antecede de los objetivos principales de la propuesta original de desgravación arancelaria, por lo que procedió a transcribirla y concluyó que de ella se advertía que el fin principal de la desgravación arancelaria era la apertura comercial que permitía la integración de la economía nacional a la de los países de mayor crecimiento económico, fortaleciendo el poder adquisitivo de las familias y la competitividad de las empresas.

Y en función de las consideraciones mencionadas en los tres párrafos anteriores, se decidió que *“... la materia que en específico se regula es la desgravación arancelaria, debemos recordar que, en el ámbito fiscal, el fin primordial del sistema*

tributario es la recaudación para el sustento los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados y Municipios; en consecuencia, si bien una de las finalidades de la norma, cuya entrada en vigor se pretende, es la integración de la economía nacional a la de los países de mayor crecimiento económico, no puede desvalorizarse la necesidad de mantener la tasa arancelaria fijada para la importación de dichos productos, que durante años ha impulsado al comercio exterior...”.

Sin embargo, de esas consideraciones no desprende que en la sentencia impugnada se hubiera sostenido, como ahora lo afirma la quejosa, que de la propuesta original del proyecto de desgravación se advertía la existencia de un interés público a salvaguardar; por ende, el que las quejas sostengan que no se interpretaron de forma correcta las consideraciones de los decretos que establecieron el diferimiento de las reducciones arancelarias son inoperantes, en la medida de que ésta equivocada interpretación se hace descansar en un aspecto que no sustenta la sentencia recurrida.

Consecuentemente, son infundados e inoperantes los argumentos que se proponen, en cuanto a que los decretos reclamados transgreden el derecho fundamental en su vertiente de confianza legítima.

II. Transgresión a los derechos fundamentales de audiencia y legalidad.

En el agravio identificado como segundo, se aduce que en el fallo recurrido no se analiza de manera completa el concepto de violación que se propuso respecto a la transgresión al derecho fundamental de audiencia, en virtud de que dejó de pronunciarse en cuanto a la obligación de la autoridad de hacer públicos los anteproyectos del decreto reclamado.

Asimismo, expresa que contrario a lo resuelto en la sentencia impugnada, sí se tiene la obligación de hacer públicos los anteproyectos de disposiciones generales y escuchando la opinión de asociaciones, instituciones, cámaras y cualquier otro interesado, por lo que si se emiten ese tipo de normas incumpliendo tales obligaciones se contraviene el derecho fundamental de legalidad; además, que el verbo “podrán” que se utiliza en el artículo 6 de la Ley de Comercio Exterior no es potestativo.

Los argumentos antes sintetizados son inoperantes, toda vez que descansan en la idea de que el respeto a su derecho fundamental de audiencia obedece a que los decretos reclamados se sujetan a lo que disponen los artículos 4 y 6 de la Ley de Comercio Exterior, aspecto no es así.

Para arribar a esta conclusión, es necesario tener en cuenta que el artículo a que se refieren las quejas, expresamente dispone lo siguiente:

“Artículo 6. *La Comisión de Comercio Exterior será órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en relación con las materias a que se refieren las fracciones I a V del artículo 4o. de esta Ley. Esta Comisión estará encargada de emitir opinión en los asuntos de comercio exterior de conformidad a lo establecido en la presente Ley.*

Asimismo, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán hacer públicos, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los anteproyectos de disposiciones derivadas de la presente Ley. Las organizaciones empresariales reconocidas por la Ley de Cámaras y sus Confederaciones en su carácter de organismos de interés público, así como las asociaciones, instituciones y agrupamientos que los coordinen frente al Gobierno Federal, que representen a nivel nacional los intereses del gremio industrial, comercial, agropecuario, de servicios y aduanal del país, así como cualquier otro interesado, podrán emitir una opinión sobre los anteproyectos mencionados.

La Comisión revisará, de oficio o a petición de los organismos mencionados en el párrafo anterior, las medidas de regulación y restricción al comercio exterior que se encuentren vigentes, a fin de recomendar las modificaciones a que haya lugar. Además podrá celebrar audiencias públicas con los interesados”.

La norma reproducida es clara en cuanto a que va dirigida a establecer una carga a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, consistente en hacer públicos los anteproyectos que deriven de la Ley de Comercio Exterior, así como de darle intervención a la Comisión de Comercio Exterior.

Sin embargo, el Titular del Ejecutivo Federal no es una entidad ni dependencia de la Administración Pública Federal, sino un poder originalmente constituido. Incluso, de los artículos 2¹⁹ y 3²⁰ de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se hace mención clara de cuáles son las dependencias y las entidades que integran la Administración Pública, sin que se encuentre el Ejecutivo Federal.

En estos términos, el Presidente de la República no constituye en sí mismo una dependencia ni una entidad de la Administración Pública Federal, a que expresamente hace referencia el artículo 6 de la Ley de Comercio Exterior; por tanto, no tiene obligación de dar a conocer algún anteproyecto, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Incluso, más allá de las dependencias y entidades a que se refiere el citado artículo 6 de la Ley de Comercio Exterior, debe tomarse en cuenta que la obligación que impone su segundo párrafo respecto de hacer público un anteproyecto, se refiere a las disposiciones que deriven de la citada ley.

¹⁹ **“Artículo 2.** En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes **dependencias** de la Administración Pública Centralizada:

I. Secretarías de Estado, y
II. (DEROGADA, D.O.F. 9 DE ABRIL DE 2012)
III. Consejería Jurídica”.

²⁰ **“Artículo 3.** El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes **entidades** de la administración pública paraestatal:

I. Organismos descentralizados;
II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
III. Fideicomisos”.

Sin embargo, tratándose del decreto reclamado no deriva de las disposiciones de la Ley de Comercio Exterior, sino que emana –como ya ha quedado anunciado– del propio artículo 131 constitucional.

No pasa inadvertido que el artículo 4²¹ de la Ley de Comercio Exterior haga referencia a diversas facultades que tendrá el Ejecutivo Federal; empero, las atribuciones que se ejercieron en el acuerdo reclamado no derivan propiamente de las disposiciones de la ley, sino que son atribuciones de las concedidas constitucionalmente.

De ahí que no haya duda de que la obligación de publicar un anteproyecto, como lo aduce la quejosa, no es aplicable para el decreto reclamado, pues éste se emitió conforme a las

²¹ **Artículo 4.** El Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación;

V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal;

VI. Coordinar, a través de la Secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado, y

VII. Coordinar, a través de la Secretaría, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que administren o controlen una restricción o regulación no arancelaria se encuentren interconectadas electrónicamente con la Secretaría y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

facultades que el artículo 131 constitucional le concede al Ejecutivo Federal.

En esa medida, es inoperante que se tenga que precisar cuál es la acepción del vocablo “podrán” utilizado en la última parte del artículo 6 de la Ley de Comercio Exterior, pues debe tenerse presente que ese término se utiliza para que las asociaciones, instituciones y agrupamientos que los coordinen frente al Gobierno Federal, que representen a nivel nacional los intereses del gremio industrial, comercial, agropecuario, de servicios y aduanal del país, así como cualquier otro interesado puedan emitir una opinión, sobre los anteproyectos de normas generales publicados previamente, obligación esta última que –como ya se dijo– no es aplicable a los decretos reclamados.

Consecuentemente, son inoperantes los tópicos propuestos en el agravio identificado como segundo, en tanto que el decreto reclamado no vulnera el derecho fundamental de audiencia ni desatiende lo que dispone el numeral 6 de la Ley de Comercio Exterior.

QUINTO. Estudio relacionado con la revisión adhesiva.

En las condiciones descritas, al haberse evidenciado lo infundado de los argumentos esgrimidos por la parte quejosa, la revisión adhesiva formulada por el Presidente de la República ha quedado sin materia.

Ello, pues es evidente que el sentido de la resolución dictada es favorable a sus intereses, por lo cual ha desaparecido la condición a la que estaba sujeto el interés del adherente. Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 71/2006²² de esta Primera Sala de rubro: **“REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE”**.

En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a *****y *****, en contra de los artículos único, segundo y sexto de los “Decretos por los que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de

²² Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, página 266, de texto: “De conformidad con el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, quien obtenga resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios respectivos dentro del término de cinco días, computado a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso. Ahora bien, si se toma en cuenta que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de éste y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal, es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses desaparece la condición la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido, y por ende, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva”.

diciembre de dos mil ocho, el treinta y uno de diciembre de dos mil doce y el veintiséis de diciembre de dos mil trece, respectivamente.

TERCERO. Queda sin materia la revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.