

# CRÓNICAS

DEL PLENO Y DE LAS SALAS

2004 – 2005



Suprema Corte de Justicia de la Nación

México 2007

Primera edición: julio de 2007

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Av. José María Pino Suárez, Núm. 2  
C.P. 06065, México, D.F.

ISBN 970-712-775-9

Impreso en México  
*Printed in Mexico*

La compilación de esta obra estuvo a cargo de la Dirección General de Casas de Cultura Jurídica y Estudios Históricos.

La edición y diseño de esta obra estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*Crónicas del  
Pleno y de las Salas  
2004-2005*



*México, 2007*

## SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

*Presidente*

### **Primera Sala**

Ministro José Ramón Cossío Díaz

*Presidente*

Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo

Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas

Ministro Juan N. Silva Meza

Ministro Sergio A. Valls Hernández

### **Segunda Sala**

Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos

*Presidenta*

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano

Ministro Mariano Azuela Güitrón

Ministro José Fernando Franco González Salas

Ministro Genaro David Góngora Pimentel

### **Comité de Publicaciones y Promoción Educativa**

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Ministro Mariano Azuela Güitrón

Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos

### **Comité Editorial**

Mtro. Alfonso Oñate Laborde  
*Secretario Ejecutivo Jurídico Administrativo*

Mtra. Cielito Bolívar Galindo  
*Directora General de la Coordinación de  
Compilación y Sistematización de Tesis*

Mtro. César de Jesús Molina Suárez  
*Director General de Casas de la Cultura Jurídica  
y Estudios Históricos*

Dr. Salvador Cárdenas Gutiérrez  
*Director de Análisis e Investigación Histórico Documental*

# Contenido

Presentación .....	XI
Introducción .....	XIII

## *Tribunal Pleno*

Crónica de la controversia constitucional 11/2001 .....	3
Crónica de la controversia constitucional 12/2004 .....	11
Sesión previa celebrada el dieciséis de noviembre de dos mil cuatro .....	13
Sesión previa celebrada el dieciocho de noviembre de dos mil cuatro .....	15
Sesión previa matutina celebrada el veintidós de noviembre de dos mil cuatro .....	18
Sesión previa vespertina celebrada el veintidós de noviembre de dos mil cuatro .....	23
Sesión pública celebrada el veintitrés de noviembre de dos mil cuatro .....	25
Crónica de los amparos en revisión 1037/2004, 1118/2004, 1211/2004, 1514/2004, 1682/2004, 1235/2004, 1278/2004, 1306/2004, 1700/2004, 1335/2004, 1687/2004 y 1745/2004 .....	29
Sesión previa celebrada el dieciséis de noviembre de dos mil cuatro .....	30
Sesión previa celebrada el veintidós de noviembre de dos mil cuatro .....	31
Sesión pública celebrada el veintitrés de noviembre de dos mil cuatro .....	31
Crónica de la acción de inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004 .....	35

Sesión previa celebrada el veintinueve de noviembre de dos mil cuatro . . . . .	37
Sesión pública celebrada el treinta de noviembre de dos mil cuatro . . . . .	41
Crónica del recurso de reclamación 372/2004-PL derivado de la controversia constitucional 109/2004 . . . . .	43
Sesión pública celebrada el primero de febrero de dos mil cinco	43
Sesión pública celebrada el tres de febrero de dos mil cinco .	54
Crónica del recurso de reclamación 371/2004-PL derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 109/2004	63
Sesión pública celebrada el ocho de febrero de dos mil cinco	64
Sesión pública celebrada el diez de febrero de dos mil cinco .	75
Sesión pública celebrada el quince de febrero de dos mil cinco	86
Sesión pública celebrada el diecisiete de febrero de dos mil cinco	96
Crónica de la acción de inconstitucionalidad 30/2004 . . . . .	101
Sesión pública celebrada el veintidós de febrero de dos mil cinco	101
Sesión pública celebrada el veinticuatro de febrero de dos mil cinco . . . . .	103
Crónica de la queja 4/2003 . . . . .	111
Sesión pública celebrada el veintiocho de febrero de dos mil cinco	120
Sesión pública celebrada el primero de marzo de dos mil cinco	121
Crónica de la controversia constitucional 8/2002 . . . . .	123
Sesión pública celebrada el tres de marzo de dos mil cinco . .	123
Sesión pública celebrada el diez de marzo de dos mil cinco . .	128
Crónica de las controversias constitucionales 46/2002 y 32/2003	135
Sesión pública celebrada el diez de marzo de dos mil cinco . .	136
Crónica del amparo en revisión 699/2000 . . . . .	143
Sesión pública celebrada el cuatro de abril de dos mil cinco .	149
Crónica de la solicitud de facultad de atracción 51/2004-PL . . . .	153
Sesión pública celebrada el siete de abril de dos mil cinco . .	157
Crónica de la controversia constitucional 87/2003 . . . . .	165
Sesión pública celebrada el dieciocho de abril de dos mil cinco	165
Sesión pública celebrada el veintiuno de abril de dos mil cinco	170
Crónica de la acción de inconstitucionalidad 19/2004 . . . . .	177
Sesión pública celebrada el dos de mayo de dos mil cinco . . .	179
Crónica de la controversia constitucional 109/2004 . . . . .	185
Sesión pública celebrada el nueve de mayo de dos mil cinco .	185
Sesión pública vespertina celebrada el nueve de mayo de dos mil cinco . . . . .	189

Sesión pública celebrada el diez de mayo de dos mil cinco . .	192
Sesión pública celebrada el doce de mayo de dos mil cinco . .	196
Sesión pública celebrada el dieciséis de mayo de dos mil cinco	202
Sesión pública celebrada el diecisiete de mayo de dos mil cinco	204
Crónica de la contradicción de tesis 14/2005-PL . . . . .	213
Sesión pública celebrada el trece de junio de dos mil cinco . .	216
Sesión pública celebrada el catorce de junio de dos mil cinco	216
Crónica de la controversia constitucional 91/2003 . . . . .	221
Sesión pública celebrada el siete de abril de dos mil cinco . . .	221
Sesión pública celebrada el once de abril de dos mil cinco . . .	224
Sesión pública celebrada el veinticinco de abril de dos mil cinco . . . . .	225
Sesión pública celebrada el veintiséis de abril de dos mil cinco	226
Sesión pública celebrada el veinte de junio de dos mil cinco .	231
Sesión pública celebrada el veintiuno de junio de dos mil cinco	240
Sesión pública celebrada el veintitrés de junio de dos mil cinco	243
Crónica de la controversia constitucional 54/2004 . . . . .	249
Sesión pública celebrada el treinta de junio de dos mil cinco .	252

### *Primera Sala*

Crónica de la contradicción de tesis 99/2004-PS . . . . .	259
Sesión previa celebrada el diecisiete de noviembre de dos mil cuatro . . . . .	262
Sesión pública celebrada el diecisiete de noviembre de dos mil cuatro . . . . .	262
Crónica de la contradicción de tesis 100/2004-PS . . . . .	265
Sesión previa celebrada el diecinueve de enero de dos mil cinco	266
Sesión pública celebrada el diecinueve de enero de dos mil cinco . . . . .	268
Crónica de la contradicción de tesis 46/2002-PS . . . . .	273
Sesión previa celebrada el diecinueve de enero de dos mil cinco . . . . .	274
Sesión pública celebrada el diecinueve de enero de dos mil cinco	276
Crónica de las solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción 4/2004-PS, 5/2004-PS y 6/2004-PS . . . . .	281
Sesión previa celebrada el veintisiete de octubre de dos mil cuatro . . . . .	282
Sesión pública celebrada el diecinueve de enero de dos mil cinco	284

Crónica de la contradicción de tesis 33/2004-PS .....	287
Sesión previa celebrada el cuatro de agosto de dos mil cuatro	288
Sesión previa celebrada el tres de septiembre de dos mil cuatro	289
Sesión previa celebrada el diecinueve de enero de dos mil cinco .....	291
Crónica de la contradicción de tesis 116/2004-PS .....	293
Sesión previa celebrada el nueve de febrero de dos mil cinco	294
Sesión pública celebrada el nueve de febrero de dos mil cinco	296
Crónica de la contradicción de tesis 132/2002-PS .....	299
Sesión previa celebrada el veinticuatro de noviembre de dos mil cuatro .....	300
Sesión previa celebrada el nueve de marzo de dos mil cinco .	301
Sesión pública celebrada el nueve de marzo de dos mil cinco	303
Crónica de la contradicción de tesis 89/2004-PS .....	305
Sesión previa celebrada el cuatro de mayo de dos mil cinco .	306
Sesión pública celebrada el cuatro de mayo de dos mil cinco	307
Crónica de la contradicción de tesis 39/2005-PS .....	309
Sesión previa celebrada el dieciocho de mayo de dos mil cinco	310
Sesión pública celebrada el dieciocho de mayo de dos mil cinco	312
Crónica del amparo en revisión 1756/2004 .....	317
Sesión previa celebrada el primero de junio de dos mil cinco	319
Sesión pública celebrada el primero de junio de dos mil cinco	321
Crónica de la contradicción de tesis 35/2005-PS .....	323
Sesión previa celebrada el primero de junio de dos mil cinco	324
Sesión pública celebrada el primero de junio de dos mil cinco	325
Crónica del recurso de apelación 1/2004-PS .....	327
Crónica del amparo directo en revisión 23/2005 .....	345
Sesión previa celebrada el veinticinco de mayo de dos mil cinco	347
Sesión previa celebrada el quince de junio de dos mil cinco .	350
Sesión pública celebrada el quince de junio de dos mil cinco	351
Crónica de la contradicción de tesis 166/2004-PS .....	355
Sesión previa celebrada el once de mayo de dos mil cinco ..	356
Sesión pública celebrada el seis de julio de dos mil cinco ....	359
Crónica de la contradicción de tesis 63/2005-PS .....	361
Sesión previa celebrada el diecisiete de agosto de dos mil cinco	362
Sesión pública celebrada el diecisiete de agosto de dos mil cinco	366
Crónica de la contradicción de tesis 72/2005-PS .....	369
Sesión previa celebrada el diecisiete de agosto de dos mil cinco	370
Sesión pública celebrada el diecisiete de agosto de dos mil cinco	371

## *Segunda Sala*

Crónica de la contradicción de tesis 9/2004-SS .....	375
Crónica del amparo directo en revisión 1162/2004 .....	381
Crónica de la contradicción de tesis 165/2004-SS .....	387
Crónica del amparo directo en revisión 1731/2004 .....	391
Sesión previa celebrada el siete de enero de dos mil cinco ...	393
Sesión previa celebrada el catorce de enero de dos mil cinco	395
Crónica de la contradicción de tesis 202/2004-SS .....	397
Sesión previa celebrada el once de marzo de dos mil cinco ..	399
Sesión pública celebrada el once de marzo de dos mil cinco .	401
Crónica del recurso de reclamación 58/2005-PL .....	403
Crónica de la solicitud del ejercicio de la facultad de atracción 1/2005 .....	407
Sesión previa celebrada el ocho de abril de dos mil cinco ...	408
Sesión pública celebrada el ocho de abril de dos mil cinco ...	411
Crónica del amparo en revisión 180/2005 .....	413
Sesión previa celebrada el veintidós de abril de dos mil cinco	414
Sesión pública celebrada el veintidós de abril de dos mil cinco	418
Crónica del amparo en revisión 422/2005 .....	421
Sesión previa celebrada el veinte de mayo de dos mil cinco .	423
Sesión pública celebrada el veinte de mayo de dos mil cinco .	425
Crónica del amparo en revisión 552/2005 .....	427
Sesión previa celebrada el veinte de mayo de dos mil cinco .	428
Sesión pública celebrada el veinte de mayo de dos mil cinco .	430
Crónica del amparo directo en revisión 1950/2004 .....	433
Sesión previa celebrada el veintisiete de mayo de dos mil cinco	435
Sesión pública celebrada el veintisiete de mayo de dos mil cinco	437
Crónica de la contradicción de tesis 27/2005-SS .....	439
Sesión previa celebrada el cuatro de mayo de dos mil cinco .	441
Sesión previa celebrada el veintisiete de mayo de dos mil cinco	442
Sesión pública celebrada el veintisiete de mayo de dos mil cinco	444
Crónica de la contradicción de tesis 13/2005-SS .....	447
Sesión previa celebrada el tres de junio de dos mil cinco ....	448
Sesión pública celebrada el tres de junio de dos mil cinco ...	450
Crónica del amparo en revisión 105/2005 .....	453
Sesión previa celebrada el diez de junio de dos mil cinco ....	455
Sesión pública celebrada el diez de junio de dos mil cinco ...	462

Crónica del amparo en revisión 498/2005 .....	463
Sesión previa celebrada el primero de julio de dos mil cinco .	465
Sesión pública celebrada el primero de julio de dos mil cinco .	470
Crónica de la contradicción de tesis 56/2005-SS .....	471
Sesión previa celebrada el cinco de agosto de dos mil cinco .	472
Sesión pública celebrada el cinco de agosto de dos mil cinco .	474
Índice por temas .....	477

# Presentación



*“Seamos esclavos de la ley, para poder ser libres.  
La justicia es la reina y señora de todas las virtudes”  
Cicerón*

**L**a Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha erigido, en su carácter de Tribunal Constitucional de nuestro país, en un auténtico faro que guía el camino que siguen los juzgadores en su diario desempeño.

Siempre consciente de la enorme responsabilidad que la soberanía del pueblo, a través de la Norma Fundamental de nuestro país le ha conferido, el Alto Tribunal ha destinado importantes esfuerzos a la difusión de los criterios y argumentos jurídicos que sustentan la resolución de asuntos de la más alta prioridad en diversos aspectos de la vida nacional y la administración de justicia.

Es así que el Máximo Tribunal pone a consideración de la comunidad jurídica y del público en general, la tercera entrega de la presente publicación. A través de sus páginas, el lector podrá adentrarse en los criterios y argumentos emitidos por los señores Ministros durante la discusión de asuntos que se distinguen por la relevancia de su temática jurídica.

Las respuestas a numerosas e interesantes cuestiones podrán ser develadas a través de la lectura de la presente obra, interrogantes tales como:

¿Cuál es el límite a la libertad de expresión?; ¿Se deben perseguir los delitos que pudieran tener lugar en la Zona Económica Exclusiva adyacente al mar territorial de nuestro país?; ¿Prescribe el delito de genocidio en México?; ¿Se podrá enjuiciar a los presuntos responsables del lamentable suceso conocido por la opinión pública como el “halconazo”, en el que se perdieron vidas en el año de 1971?; ¿Cuáles son los elementos, la naturaleza, y los bienes jurídicamente tutelados del delito de genocidio?; ¿Es posible que se presente el delito de robo entre cónyuges?; ¿Qué requisitos son necesarios para que

la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda ejercer la facultad de atracción?; ¿Por qué es constitucional el impuesto sobre tenencia de automóviles?; ¿En que consiste el principio de autonomía municipal, en relación al ejercicio directo de los recursos de su hacienda pública?.

Estamos seguros que la presente obra ayudará a la difusión y transparencia de las decisiones tomadas por este Alto Tribunal, y favorecerá su acercamiento y entendimiento con la comunidad jurídica y el público en general.

*Comité de Publicaciones y Promoción Educativa de la  
Suprema Corte de Justicia de la Nación*

MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRÓN  
MINISTRA MARGARITA LUNA RAMOS  
MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

# *Introducción*



*L*a Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos, a través de la Unidad de Crónicas, realiza la importante labor de recuperar y difundir los razonamientos y reflexiones jurídicas sustentados por los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al dictar resoluciones sobre cuestiones que inciden de manera decisiva en diversos ámbitos de la vida jurídica nacional.

Las crónicas que contiene el presente volumen se desarrollaron de conformidad con las fechas en que tuvieron lugar las sesiones previas y públicas en las que fueron discutidos los asuntos a los cuales corresponden, y para su elaboración se siguió un riguroso procedimiento que requirió de la presencia de los cronistas en las salas de audiencias respectivas; además, se analizaron minuciosamente documentos tales como los proyectos de resolución de cada asunto, las versiones estenográficas de los argumentos expuestos durante la discusión, la normatividad aplicada, los engroses, tesis de jurisprudencia y aisladas e incluso grabaciones de audio y video.

Cabe mencionar que algunos de los instrumentos citados fueron proporcionados por la Secretaría General de Acuerdos y las Secretarías de Acuerdos de la Primera y Segunda Sala de este Alto Tribunal.

El lector tiene ante sí una selección compuesta por cincuenta crónicas en las cuales encontrará criterios y argumentos de gran valía para estudiosos del derecho, académicos, abogados postulantes y público en general; representa un esfuerzo más de este Alto Tribunal por difundir con apego a la cultura de transparencia que lo caracteriza, el trabajo que realizan los servidores públicos que en él laboran.

En las crónicas seleccionadas se identificaron y sintetizaron con precisión los argumentos expresados en los debates jurídicos sostenidos por los señores Ministros al resolver los asuntos sometidos a su consideración.

La presente obra pretende situar al lector en la solemnidad de las sesiones que tienen lugar en este Tribunal Constitucional, de forma tal que

pueda palpar la enriquecedora experiencia de atestiguar, desde un lugar privilegiado, el proceso de discusión y argumentación que se desarrolla durante la resolución de asuntos jurídicos de la mayor relevancia para el país.

*Tribunal  
Pleno*





# *Crónica de la controversia constitucional 11/2001*

*Cronista: Licenciada Laura Verónica Camacho Squivias*

**E**l Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la Ley Federal de Competencia Económica no puede aplicarse a las entidades de la administración pública federal, estatal o municipal cuando éstas actúan acorde a sus atribuciones de autoridad, por lo que en estos casos, la Comisión Federal de Competencia Económica tampoco puede supervisarlas, investigarlas o sancionarlas, luego de discutir la controversia constitucional 11/2001 en las sesiones previas de los días quince y diecinueve de enero de dos mil cuatro, interpuesta por el Gobernador Constitucional del Estado de Campeche.

Dicho medio de control constitucional llegó al más Alto Tribunal de la Nación con el objeto de invalidar la resolución de fecha veintidós de febrero de dos mil uno, dictada por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica en el recurso de reconsideración RA-44/2000, en la que se informó al titular del Ejecutivo Estatal que la aplicación de la Ley de Vialidad, Comunicaciones y Transporte para el Estado de Campeche tenía como efecto la comisión de prácticas violatorias de la Ley Federal de Competencia Económica, por lo que se le recomendaba elaborar el anteproyecto de reformas respectivo y remitirlo a la Comisión, a efecto de que en uso de sus atribuciones, esa autoridad emitiera observaciones, previo a su envío al Congreso Local.

A juicio de los recurrentes, dicha determinación violó en su perjuicio los artículos 40, 90, 116 y 124 de la Constitución Federal, ya que la Ley Federal de Competencia Económica no faculta a la Comisión para realizar análisis de leyes, pues con ello asumiría facultades que corresponden al Poder Judicial de la Federación, y tampoco puede obligar al titular del Ejecutivo Estatal a que ejerza su facultad de iniciativa.

La Comisión Federal de Competencia Económica, al contestar su demanda, manifestó que la ley en estudio la dotaba de facultades para prevenir, investigar y combatir los monopolios, prácticas monopólicas y las concentraciones prohibidas, así como de emitir opinión en materia de competencia y libre concurrencia respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y actos administrativos, en el sentido de eliminar las normas que favorezcan a un agente económico de manera exclusiva en el otorgamiento de concesiones:

El hecho de recomendar tiene como fin el agilizar el proceso de creación de la ley, que permita el respeto de la Constitución Federal mediante la eliminación de una ventaja exclusiva con perjuicio del público en general... La opinión sólo pretendió coadyuvar a que el proyecto de ley comulgara con los lineamientos de competencia vigentes y obligatorios en nuestro país, sin sustituirse al Poder Judicial de la Federación ...

El proyecto presentado por el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** partió del criterio asumido al resolver la controversia constitucional 1/2001<sup>1</sup> en la que se determinó que la Comisión Federal de Competencia Económica cuenta con legitimación pasiva en controversias constitucionales,<sup>2</sup> pues ejerce sus atribuciones con autonomía técnica y financiera, ya que a pesar de ser un órgano derivado del Estado, las características propias de su estructura y funcionamiento, así como la potestad con que cuenta para emitir y ejecutar sus determinaciones en esa materia, la convierten en un organismo de la administración pública federal con capacidad legal para obligarse por sí sola a satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que ésta resulte fundada.

En aquella controversia, la mayoría del Pleno determinó que los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica eran inconstitucionales por facultar a la Comisión a llevar a cabo el análisis y decisión sobre constitucionalidad, con lo cual se quebrantó el respeto de los diferentes

---

<sup>1</sup> Promovida por el Gobernador del Estado de Durango y fallada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día seis de enero de dos mil cuatro.

<sup>2</sup> Tesis P./J. 10/2004, COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL, PUES EMITE RESOLUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, marzo de 2004, p. 1056, IUS: 182015.

niveles de gobierno. Lo resuelto en dicha ocasión no fue compartido por los señores **Ministros José Ramón Cossío Díaz** y **José de Jesús Gudiño Pelayo** quienes difirieron del criterio predominante, al estimar que debe distinguirse entre medios ordinarios y extraordinarios de control constitucional, y que las facultades que en exclusiva tiene el Poder Judicial de la Federación, más enfáticamente la Suprema Corte de Justicia, son en el orden de ser la instancia final y definitiva en la materia. En conclusión, hasta antes de que se acceda al amparo, a la controversia constitucional o a la acción de inconstitucionalidad, según sea el caso, la determinación que en cualquier sentido se haya tomado sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad, podrá ser revisable por el más Alto Tribunal de la Nación.

De acuerdo con el precedente anterior, en el presente caso se propuso declarar procedente y fundada la controversia constitucional, así como la invalidez de la resolución del recurso de reconsideración dictada por la Comisión Federal de Competencia Económica, y el correspondiente procedimiento administrativo que le dio origen.

El argumento para sustentar la propuesta tuvo como base una interpretación sistemática y armónica de los artículos 1, 2, 23 y 24 de la Ley Federal de Competencia Económica, así como de los artículos 28, 40, 41, 90, 116 y 124 de la Constitución Federal, de los que se infiere que las entidades de la administración pública federal, estatal o municipal se consideran agentes económicos siempre que participen directamente en la actividad económica como particulares, pero no cuando actúan de acuerdo a sus atribuciones propias de ente público, puesto que bajo ninguna circunstancia esta actuación puede estar regulada o restringida por la ley en cita.

El Pleno centró el tema de discusión en el hecho de si la Comisión violó la esfera de competencia del Estado de Campeche al haber emitido la resolución combatida y pretender, con base en ella, que el Gobernador dejara de aplicar la Ley de Vialidad y que formulara un anteproyecto de reformas.

Por esa razón, los señores Ministros estimaron que habrían de pronunciarse sobre lo establecido en el artículo 3o. de la Ley Federal de Competencia Económica, en particular sobre el concepto de agentes económicos. De este modo, si el gobierno de Campeche era considerado con ese carácter, la actuación de la Comisión estaría sustentada en la ley. La citada disposición señala lo siguiente:

Artículo 3o. Están sujetos a lo dispuesto por esta ley todos los agentes económicos, sea que se trate de personas físicas o

morales, dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica.

Al respecto, intervino la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, quien comentó que la Primera Sala había definido el concepto en una tesis aislada,<sup>3</sup> a propósito de la resolución del Amparo en revisión 761/1999, el día veinte de febrero de dos mil dos, donde se determinó que el Notario Público no es un agente económico y por lo tanto no puede ser sujeto de la Ley Federal de Competencia Económica. Sobre el particular señaló que:

Agente económico es aquella persona que participa de manera directa en la producción, distribución, intercambio y consumo de artículos necesarios, que inciden directamente en la estructura económica de un Estado y que, sin lugar a duda, persigue un lucro.

Los señores Ministros participantes de la discusión de esta controversia constitucional se dividieron en dos posturas. Ambas coincidieron en que, definitivamente, la Comisión se había excedido en sus facultades constitucionales al pretender que la Ley de Vialidad se modificara, en atención a que el Poder Legislativo no puede ser considerado como sujeto de la Ley Federal de Competencia Económica; sin embargo, subsistió el desacuerdo en si el Ejecutivo estatal debía ser o no considerado como agente económico.

Los señores **Ministros Presidente Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José de Jesús Guidño Pelayo** destacaron una interpretación que podría darse al artículo 3o., ya que al referirse en forma expresa a las dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, se dejaba en claro que no son sujetos de la ley los Poderes Legislativo y Judicial; sin embargo, en cuanto al Ejecutivo y sus dependencias, estimaron que no podría sostenerse que sólo pueden considerarse sujetos económicos cuando no están investi-

---

<sup>3</sup> Tesis 1a. XXXI/2002, NOTARIOS PÚBLICOS. NO SON AGENTES ECONÓMICOS PARA EFECTOS DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XV, abril de 2002, p. 466, IUS: 187163.

dos de imperio, puesto que el legislador no distinguió el carácter con el que actúan, como se advierte del análisis de la Ley de Competencia Económica.

Por su parte, los **señores Ministros Genaro David Góngora Pimentel** y **Guillermo I. Ortiz Mayagoita** apoyaron la interpretación conforme del artículo 3º de la Ley Federal de Competencia Económica.

En este sentido, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** dijo que de apoyarse la otra postura, se erigiría a la Ley Federal de Competencia Económica en una ley constitucional, la cual se superpondría a todo el orden jurídico mexicano que fuese en su contra. Al respecto explicó que:

La Carta Magna nunca dice que los Estados que componen la Federación pueden ser considerados agentes económicos cuando actúan en ejercicio de sus atribuciones o potestad de autoridad. Sin embargo, no descarto la posibilidad de que si el Estado de Campeche actuara como un real agente económico, la Comisión pudiera regular sus actividades.

El **señor Ministro Presidente Azuela Güitrón** insistió en que, de aceptarse la interpretación propuesta en el proyecto, se sustentaría una tesis que daría pie a que los Estados establecieran leyes que podrían violentar al artículo 28 constitucional, pues en esos casos, la Comisión no estaría facultada para corregir esas irregularidades. Sin embargo, la opinión del **señor Ministro Ortiz Mayagoitia** fue que no se facultaba a los Estados para ir en contra de la Carta Magna, puesto que existen otros medios de revisión de la constitucionalidad que permitirían controlar su actuación.

Por su parte, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** dijo que conforme a la interpretación que había destacado el señor Ministro Presidente Azuela Güitrón, la Ley Federal de Competencia Económica sí otorga al Estado de Campeche el carácter de agente económico. Sin embargo, ponía a discusión el hecho de que pudiese anularse un acto sin que previamente la Suprema Corte haya declarado la inconstitucionalidad de la ley que le dio origen, es decir, de la ley que le dio el carácter de "agente económico".

Sin lograrse un acuerdo mayoritario, al asunto fue aplazado para verse en la sesión previa del diecinueve de enero. En ésta, los señores Ministros, luego de diversas reflexiones, coincidieron de manera unánime en la propuesta del señor Ministro Silva Meza, la cual fue presentada con algunas adecuaciones pero en el mismo sentido que en la sesión anterior.

De este modo, se aprobó como concepto de agentes económicos a las entidades que realicen actividades que se encuentren estrechamente vinculadas con la producción, la distribución, el intercambio y el consumo de artículos necesarios, que repercute y trasciende necesariamente en la economía de un Estado, pero no cuando actúa de acuerdo a sus atribuciones propias de autoridad. Al respecto el proyecto puntualizó:

En efecto, si el Estado, a través de un organismo descentralizado o empresa de participación estatal, realiza actividades vinculadas con la producción, la distribución, el intercambio y el consumo de artículos o servicios, con las que puede incidir directa o indirectamente en el proceso de competencia, libre concurrencia, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios, al igual que puede incidir la iniciativa privada, entonces sí se le puede considerar un agente económico, tal y como lo establece el artículo 3o. de la Ley Federal de Competencia Económica, por colocarse en un plano de igualdad con las personas físicas o morales que participan en la actividad económica. Sin embargo, cuando el Estado actúa en ejercicio propio del poder público que le confiere la Constitución Federal y su Constitución local, no puede considerársele agente económico y, por lo mismo, sale del ámbito de aplicación de la citada ley.

Asimismo, el proyecto aclaró que si bien en la resolución controvertida se utiliza el vocablo recomendaciones, para que el Gobierno del Estado de Campeche ejerza o deje de ejercer las atribuciones que le son propias como ente público —lo que aparentemente implicaría una potestad de las autoridades a quienes están dirigidas, de atenderlas o no— éstas sí constriñen al Gobierno estatal a su pleno acatamiento, y se hace patente la total intromisión de la Comisión Federal de Competencia Económica en el quehacer público del Gobierno del Estado de Campeche, tanto en el ámbito ejecutivo como en el legislativo, en flagrante violación al sistema federal mexicano.

En consecuencia, se estimó procedente declarar la invalidez lisa y llana tanto de la resolución impugnada en esta controversia constitucional, como de todo el procedimiento administrativo que le dio origen.

Finalmente, por unanimidad de nueve votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón** se determinó:

Primero. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

Segundo. Se declara la invalidez de la resolución al recurso de reconsideración emitida el veintidós de febrero de dos mil uno, por la Comisión Federal de Competencia, en el expediente número RA-44-2000, así como del procedimiento administrativo que le dio origen, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo.

Tercero. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**El señor Ministro Humberto Román Palacios** no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.



# *Crónica de la controversia constitucional 12/2004*

*Cronista: Licenciada Rosa Cristina Padrón González*

**E**l treinta y uno de diciembre de dos mil tres, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, cuyo artículo 12 contiene el siguiente mandato del legislador:

Artículo 12. El gasto programable previsto para el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios a que se refiere el Anexo 1.C. de este Decreto, se distribuye conforme a lo establecido en el anexo 9 del mismo.

Al menos el 25% de los recursos asignados dentro del Ramo 33 Aportaciones Federales para entidades federativas y Municipios, en lo que respecta al fondo de aportaciones para la infraestructura social, podrán ser destinados, con la aprobación del Cabildo o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, a actividades productivas del sector primario. Estos recursos podrán destinarse, además de lo permitido actualmente, a la adquisición de insumos, maquinaria y servicios en apoyo a las actividades agropecuarias. De igual manera, podrán mezclarse con recursos provenientes de otros programas federales, estatales o municipales.

Para una mejor comprensión de este precepto, debe señalarse que las aportaciones federales a que hace referencia pertenecen al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el cual es regulado en el artículo 33, inciso a), de la Ley de Coordinación Fiscal, a través de un catálogo de rubros o materias en las que se puede gastar el recurso.

A su vez, el artículo 32 de la citada Ley de Coordinación establece que dicho fondo no tiene más limitaciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 en comentario.

Ahora bien, el Ayuntamiento de Mérida, Yucatán, promovió controversia constitucional al estimar que el segundo párrafo del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación, vigente para dos mil cuatro, violó en su perjuicio los artículos 72, inciso f), 115, fracción IV, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre los argumentos aducidos por el Ayuntamiento actor en su demanda, se distingue que:

- a) El artículo impugnado reformó indebidamente el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, al ser una norma jurídica de grado inferior.
- b) Se actualizó la invasión de competencias en la esfera municipal, toda vez que la norma general impugnada es violatoria de la fracción IV del artículo 115 constitucional, en tanto pretende que órganos distintos al Ayuntamiento, como lo son los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, cuya intervención depende de la elaboración de convenios de colaboración, autoricen el destino del gasto público municipal, con lo que se trasladó a estos órganos una facultad municipal.

Una vez recibida la controversia constitucional en este Alto Tribunal, ésta se registró con el número 12/2004 y, sustanciado el procedimiento respectivo en todos sus trámites legales, se turnó el asunto al **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** para su estudio y resolución.

El sentido del proyecto presentado al Tribunal Pleno consistió en declarar procedente pero infundada la controversia constitucional y reconocer la validez del artículo 12, segundo párrafo, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de dos mil tres.

Del estudio presentado en este proyecto, destaca la interpretación del artículo 115 constitucional en cuanto a la hacienda municipal y al régimen de libre administración hacendaria, así como el análisis de la naturaleza de las aportaciones federales, para finalmente determinar si éstas se ubican dentro del régimen de libre administración hacendaria municipal.

Las conclusiones del proyecto se presentaron sobre la base de que las aportaciones federales son recursos de naturaleza federal que destinan y supervisan las autoridades federales y que se rigen por disposiciones de carácter federal; se entregan a los Estados previo convenio con la Federación, en el que no participan los Municipios; y aun cuando al final éstas llegan a ingresar a la hacienda municipal, no forman parte del régimen de libre administración hacendaria, por lo que los Municipios sólo ejecutan su aplicación en los rubros previamente determinados por las disposiciones federales; en consecuencia, al no ser ingresos que pertenezcan a la libre administración hacendaria municipal, no se conculca la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

*Sesión previa celebrada  
el dieciséis de noviembre de dos mil cuatro*

Los señores Ministros integrantes del Tribunal Pleno ingresaron al salón de sesiones y, una vez instalado, se autorizó la entrada del Secretario General de Acuerdos, así como del secretario de estudio y cuenta encargado del proyecto.

Acto seguido, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** solicitó al Secretario General de Acuerdos dar cuenta con los asuntos listados conforme al orden del día; se informó al señor Ministro que correspondía el turno a la presente controversia constitucional.

En esa virtud, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió el proyecto de resolución a la consideración de los señores Ministros para su discusión.

En primer lugar, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** solicitó el uso de la palabra para pronunciarse en contra del proyecto, al considerar que si bien el Municipio no puede decidir libremente el destino de las aportaciones federales, ello no implica que éste no tenga autonomía y libertad de ejercicio respecto de aquéllas, en razón de que sí ingresan a su hacienda pública.

En este sentido, señaló la conveniencia de dilucidar la acepción “podrá”, contenida en la norma impugnada, para determinar si se trata de una “potestad” o una “obligación” respecto a la decisión sobre el monto y porcentaje de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y para ello se basó en el proceso legislativo de la norma impugnada, en el texto del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación

impugnado y en el anexo relativo al Ramo 33 Aportaciones Federales para entidades federativas y Municipios.

Una vez leídos los anteriores documentos, arribó a la conclusión de que mientras en el dictamen legislativo se desprende el supuesto de que corresponde a la Federación destinar 25% de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social a actividades productivas del sector primario, del texto de la norma se desprende otro supuesto en el que la decisión se sujeta a lo que apruebe el Cabildo o el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

En este sentido, el señor Ministro Góngora Pimentel expuso:

En nuestra opinión, la decisión del monto y el porcentaje de los recursos y aportaciones de fondo de infraestructura social que se destinarán a actividades productivas del sector primario corresponde al Municipio o al Consejo Municipal, pues además de desprenderse del texto de la norma, es acorde con la naturaleza de las aportaciones federales definidas por el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, condicionando su gasto a la consecución y el cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley.

Ello es congruente también con lo afirmado en la contestación de la demanda, tanto por la Cámara de Diputados como por el Presidente de la República, la primera al sostener que por medio del artículo impugnado lo que se propuso fue que se destine el 25% de los recursos asignados del Ramo 33 necesariamente con la aprobación del cabildo o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, y el segundo al argumentar que el artículo 12 impugnado no modifica el destino de lo determinado por la Ley de Coordinación Fiscal, sino que tan sólo precisa dos finalidades que están comprendidas dentro de las genéricas que establece la ley, con lo que no se le imponen restricciones a lo ya permitido; por el contrario, tales recursos podrán ser destinados a las actividades productivas del sector primario, dando mayor libertad al Municipio para su aplicación.

A partir de esta premisa, cuestionó si el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable es una autoridad perteneciente o ajena al Municipio y señaló que en el estudio presentado en el proyecto no se realizó el análisis de la naturaleza de este órgano, lo que consideró conveniente.

Sin embargo, dado lo avanzado de la hora, el **señor Ministro Góngora Pimentel** no pudo continuar con su exposición, por lo que el señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón solicitó que el asunto continuara en lista para su discusión en la próxima sesión.

*Sesión previa celebrada  
el dieciocho de noviembre de dos mil cuatro*

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** cedió el uso de la palabra al señor Ministro Góngora Pimentel para que continuara con la exposición de sus argumentos.

El **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** recordó a sus compañeros los argumentos de su intervención en la sesión anterior y luego se refirió a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, al señalar que éstos tienen su fundamento en los artículos 3o., fracción I, y 25 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, así como en los diversos 17 y 21 de la Ley Federal de Desarrollo Sustentable y 9 y 11 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en Materia de Organismos, Instancias de Representación, Sistemas y Servicios Especializados. Luego, dio lectura a estos preceptos que se refieren a la existencia y estructura básica de los Consejos Municipales.

Posteriormente, indicó que la ley establece una composición compleja en la estructura permanente de los Consejos Municipales, en donde intervienen el Presidente Municipal, como único miembro del Ayuntamiento, funcionarios federales que forman parte de la Comisión Intersecretarial y de las entidades federativas, así como miembros de las organizaciones económicas y rurales del Municipio.

De las premisas anteriores, dedujo que el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable no es un órgano perteneciente a la estructura del Municipio, sino ajeno a éste, que tiene su origen en convenios que la Secretaría de Desarrollo Rural celebra con las entidades federativas para su integración, además de que su finalidad es la de ser un órgano consultivo, de difusión y promoción, mas no decisorio; por tanto, concluyó que el

artículo impugnado es inconstitucional al haber otorgado una facultad de decisión a un órgano que no pertenece a la estructura del Municipio.

En apoyo a su conclusión, sostuvo que si bien las aportaciones federales no están sujetas al régimen de libre administración hacendaria, regulado por el artículo 115 de la Constitución Federal, ello no implica que el Municipio no tenga cierta autonomía y libertad de ejercicio; luego, citó el contenido de los artículos 25 y 33, inciso a), de la Ley de Coordinación Fiscal, para manifestar que:

Del primero de los preceptos citados se advierte que las aportaciones federales tienen como características primordiales el ser recursos que la Federación transfiere a la hacienda pública de los Estados y Distrito Federal y, en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportaciones establece la ley, mientras que el segundo artículo establece al efecto un catálogo de rubros o materias en las que el Municipio puede gastar los recursos bajo el concepto de "aportación federal", es decir, que en la Ley de Coordinación Fiscal se delimitan las opciones que tiene el Municipio para gastar el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal en agua potable; alcantarillado, drenaje y letrinas; urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud y educativa; y mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

Ahora bien, aun cuando es cierto que los recursos están preetiquetados en cuanto a los rubros en los que se pueden gastar y no pueden ser conducidos a otro tipo de gasto, también es cierto que no están preetiquetados en cuanto a su destino específico, esto es, el Municipio tiene autonomía en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirá los fondos, en atención a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de éstos a posteriori, es decir, a través de la revisión de la cuenta pública respectiva y de la fiscalización que realizarán los órganos legislativos correspondientes.

Además, los Municipios tienen derecho a recibir la totalidad de los recursos conforme al principio de integridad económica, expuesto en la jurisprudencia P./J. 46/2004 de

rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."<sup>4</sup>

De esta forma, consideró que el artículo impugnado constituyó a una autoridad intermedia al disponer que el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable decida el destino de los recursos que ingresaron a la hacienda pública municipal.

Adicionalmente, sostuvo que este artículo transgredió el principio de ejercicio directo de los recursos de la hacienda pública municipal, establecido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

En este tenor, concluyó que las aportaciones federales al ser transferencias de recursos de la Federación a los Municipios, que ingresan a la hacienda pública municipal, condicionadas a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de fondos establece la ley, se encuentran protegidas en cuanto a que pueden ser administradas con libertad por el Municipio dentro de los rubros que la propia Ley de Coordinación Fiscal establece y en atención al principio de ejercicio directo de los recursos de la hacienda pública municipal, por lo que las aportaciones federales deben ser ejercidas directamente por los Ayuntamientos, no por un órgano ajeno, como lo son los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

En defensa de su proyecto, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** indicó que, en primer lugar, había que diferenciar las aportaciones federales de la participaciones federales, para luego distinguir que las aportaciones federales no son recursos municipales sino federales que por vía de aportaciones se entregan a los Municipios; en segundo lugar, consideró que debía establecerse una distinción temporal respecto a cuándo ingresan estas aportaciones federales a la hacienda pública municipal para determinar qué órganos pueden participar, y así resolver si se trataba de recursos preetiquetados (anteriores a su ingreso a la hacienda pública municipal) o etiquetados (posteriores a su ingreso a la hacienda pública municipal) y, con base en ello, definir si se aplicaría el principio de ejercicio directo.

En otro orden de ideas, indicó que los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable no son autoridades intermedias, pues no ejercen

---

<sup>4</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, IUS 181288.

una función que afecte las competencias municipales, en tanto se pronuncian respecto de recursos que son de naturaleza federal y no ingresan a la hacienda pública municipal.

Acto seguido, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** solicitó el uso de la palabra para expresar su postura diversa al proyecto, al considerar que si las aportaciones federales están preetiquetadas por la Federación, es por lo que respecta al gasto abstracto, no en cuanto a su ingreso a la hacienda pública municipal, toda vez que la limitación que presentan es que se tienen que destinar al gasto preestablecido en la ley, lo que no significa que la Federación directamente pueda indicar el destino de obras concretas y menos aún hacerlo a través de los Consejos Municipales.

En esa virtud, sostuvo que desde el momento en que en el Presupuesto Federal se pre-etiquetan las aportaciones federales a favor de los Municipios, se consideran fondos municipales; y en el artículo impugnado, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable se erige en una autoridad por encima del Ayuntamiento Constitucional, cuando la ley establece la disyuntiva de que la aplicación de estos recursos será aprobada por el Cabildo o por el Consejo Municipal, por tanto, concluyó que debía declararse la invalidez del artículo por lo que a este concepto se refiere.

Derivado de las posturas anteriores, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** consultó a los presentes si este asunto estaba suficientemente discutido, y los señores Ministros consideraron conveniente continuar con su discusión en la siguiente sesión.

*Sesión previa matutina celebrada  
el veintidós de noviembre de dos mil cuatro*

En turno la discusión de esta controversia constitucional, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** solicitó el uso de la palabra para exponer algunas objeciones en relación con los argumentos vertidos en la sesión anterior.

Sobre el concepto de autoridad intermedia, consideró que en atención al contenido y alcance de lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis<sup>5</sup> podían derivarse sus características, para

---

<sup>5</sup> Consúltense las tesis publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*: P./J. 50/97, CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS

luego determinar si los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable establecidos en el artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro tienen ese carácter.

Para solucionar los cuestionamientos anteriores, el señor Ministro Cossío Díaz se pronunció por la necesidad de analizar la naturaleza de la facultad conferida al Consejo Municipal por el artículo impugnado, al tener una relación directa con el gasto de las aportaciones federales.

Posteriormente, destacó el análisis de la naturaleza de las aportaciones del Gobierno Federal y su fiscalización, las cuales distinguió de las participaciones federales, en términos del último párrafo del artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal, como aquéllas predestinadas o “etiquetadas” por parte de la Federación para que los gobiernos de las entidades y los Municipios sólo puedan utilizarlas en los rubros establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que aun cuando aquéllos las reciban, administren, ejerzan y registren “como si” fueran ingresos propios, nunca pierden la “etiqueta” o destino establecidos por el legislador federal, en lo que se refiere a la competencia para fiscalizar el uso que se le dio al recurso, como lo evidencia su naturaleza federal permanente en atención a las facultades que descansan sobre la Auditoría Superior de la Federación para la fiscalización de estos recursos.

Ahora bien, en cuanto al “principio de integridad” de los recursos municipales, indicó que este criterio sólo garantiza la entrega puntual de aquéllos proporcionados por la Federación, pero en ningún momento difumina la diferencia entre la aportaciones federales y participaciones federales, y si bien es cierto que existe disposición expresa en el último párrafo del artículo 115 de la Constitución Federal sobre la facultad de los Municipios de ejercer de manera directa los recursos que integran la hacienda municipal, sostuvo que en ningún momento las aportaciones federales quedan libres de su destino establecido federalmente, por lo que su “ejercicio directo” no implica su libre disposición.

---

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN, Tomo V, junio de 1997, página, 343, *IUS* 198438.

P./J. 10/2000, AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, *IUS* 192326.

P./J. 11/2000, AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA VOZ "GOBIERNO DEL ESTADO", UTILIZADA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Tomo XI, febrero de 2000, página 510, *IUS* 192325.

Advirtió entonces que aceptar el argumento de que los recursos al ingresar a la hacienda municipal pierden su naturaleza federal, implicaría la imposibilidad de fiscalización por parte de la Federación y se convertiría en un ejercicio opaco de imposible fiscalización; por tanto, concluyó que el “gasto directo” no implica ni la pérdida de la naturaleza de los recursos, ni de su destino específico, ni la opacidad en su ejercicio, sino que el Municipio tiene derecho a ejercer estas aportaciones federales que, dijo, nunca se convierten realmente en recursos propios, y en este sentido explicó que adquieren un cierto “derecho de crédito” para la recepción de los montos establecidos en las fórmulas de la Ley de Coordinación Fiscal, pero no “un derecho de disposición directa”.

En esa virtud, el señor Ministro Cossío Díaz basó su análisis en la naturaleza federal de la función y la relación que existe entre el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal, para concluir que lo dispuesto en el artículo 12 impugnado:

- a) No establece un destino de obra específica de los fondos del Ramo 33, sino sólo rubros genéricos para el posible gasto por parte del Municipio.
- b) No interviene en el ejercicio directo del Municipio, sino simplemente autoriza la posibilidad de ampliar y dirigir un porcentaje del fondo a ese rubro de gasto específico, sin ejercer los recursos de manera directa ni dirigirlo a una obra concreta o específica, excluyendo la posibilidad de decisión del Cabildo.
- c) No supone la creación de una autoridad intermedia entre el Municipio y el Estado, pues se está en un ámbito en donde las competencias relevantes no son del Municipio, sino de la Federación, la cual en ejercicio de éstas puede contar con la intervención de autoridades diferentes a ella, máxime cuando se trata de diferenciar entre distintas localidades y sus prioridades en el país.
- d) Establece la facultad federal para determinar una nueva categoría en el rubro del artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, además de que amplía los conceptos de gasto del inciso a) del artículo 33 de esta ley y le otorga la opción al Municipio de no dirigirlo a este tipo de gasto, si no lo considera conveniente; y en el caso de considerarlo conveniente, la aprobación tiene que otorgarla el Cabildo o el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable.

Esto es, el artículo impugnado dispone una modalidad en el ejercicio de los fondos previstos en el Ramo 33 por la Ley de Coordinación Fiscal, lo que no contraviene o modifica, sino sólo amplía y aclara, el rubro de gasto referente al sector primario, específicamente al rubro de infraestructura rural que se encuentra en la lista del inciso a) del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por último, en apoyo a sus argumentos, citó como precedente la controversia constitucional 7/98, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de noviembre de dos mil, relativa a los Consejos de Bienestar Social del Estado de Tamaulipas.

El **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** solicitó el uso de la palabra para argumentar que las aportaciones federales implican una transferencia municipal de dinero en propiedad, con la concomitante obligación de darle un destino específico, que si bien son recursos propios del Municipio, no tiene la libre administración, en términos del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro.

Además, especificó que estas aportaciones son una transferencia irrevocable al Municipio y no constituyen un “derecho de crédito”, sino un derecho a la recepción de los recursos en propiedad, que se transforma en un “derecho de disposición”, por lo que la Federación lo único que va a vigilar es su correcto y puntual destino, para el cual las entregó, esto es, llevará a cabo la fiscalización de los recursos.

En cuanto a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, sostuvo que si tienen facultades de naturaleza consultiva, no son autoridades intermedias; pero si pueden aprobar autorizaciones de gasto, ello es un obstáculo para los Municipios y, en consecuencia, sí deben considerarse como tales.

En otro orden de ideas, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Maya-goitia** puso de relieve dos distintos principios en torno a la hacienda pública municipal; el primero, la libre disposición de la hacienda municipal, y el segundo, la administración directa o ejercicio directo de los recursos municipales, de acuerdo al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

En el caso, citó que el artículo impugnado establece que el ejercicio de los recursos queda condicionado a la aprobación de una autoridad que se encuentra fuera de la órbita municipal, por tanto, no es la libre disposición

lo que se afecta, sino la administración directa de las aportaciones federales, por lo que el traslado de este derecho a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable los constituye en una autoridad intermedia cuando lesiona la autonomía municipal, al suplantar o mediatizar las facultades constitucionales del Ayuntamiento e invadir su esfera competencial.

En conclusión, sostuvo que la inconstitucionalidad consistió en que el artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cuatro transfirió la facultad de aprobar el monto de recursos para la infraestructura municipal a un órgano diferente del Ayuntamiento.

Por su parte, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** mencionó que las aportaciones federales, dada su naturaleza, tienen un destino específico que no puede ser determinado por la Ley de Coordinación Fiscal ni por el Presupuesto de Egresos de la Federación, sino por el Municipio, el cual a través de su Ayuntamiento concreta este destino conforme a su infraestructura y, en el caso de que se presente una auditoría, será el propio Municipio el que tenga la obligación de responder ante la verificación que se realice respecto de estas aportaciones.

Nuevamente, el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en uso de la palabra, se pronunció por una interpretación racional del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación impugnado, en razón de que no se establece con claridad si es el Cabildo o el Consejo Municipal el que decide el destino de las aportaciones federales.

En otro orden de ideas, en cuanto al argumento de que la Federación se encuentra impedida para fiscalizar las aportaciones de origen federal al ingresar a la hacienda pública municipal, no estuvo de acuerdo, puesto que la facultad de fiscalización de fondos de origen federal está claramente contenida en los artículos 111 y 112 de la Constitución Federal, lo que significa que las aportaciones federales son fiscalizables por la Federación en cuanto a su recta aplicación.

En resumen de lo anterior, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** indicó que existían dos posturas; la primera a favor del proyecto, o bien, en contra del proyecto en el sentido de que, conforme a su naturaleza, las aportaciones federales tienen un destino que le otorga la Federación, la que tiene las facultades de auditar y verificar el cumplimiento de ese destino preestablecido; sin embargo, la inconstitucionalidad se presenta en la parte relativa a que el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, no sólo el Ayuntamiento, tenga facultad de decisión sobre el destino específico de esos recursos, con lo que se vulnera la autonomía municipal.

Los señores Ministros acordaron continuar por la tarde para concluir con la discusión de este asunto.

*Sesión previa vespertina celebrada  
el veintidós de noviembre de dos mil cuatro*

Reunidos los señores Ministros integrantes del Tribunal Pleno, y previa anuencia del **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón**, continuaron con la discusión del asunto.

El **señor Ministro Juan N. Silva Meza** solicitó el uso de la palabra para señalar que la hacienda pública municipal, sujeta a la libre administración, no necesariamente se encuentra en función del patrimonio, porque éste se constituye con distintos tipos de aportaciones que pueden ser recibidas, vía convenios, y tener diversa naturaleza, destino y ejecución; en el caso, precisó que las aportaciones federales a que se refiere el artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación impugnado, tienen su propia naturaleza, sin embargo, la decisión respecto a su destino específico, a cargo de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, es lo que contrariaba el texto constitucional.

Por su parte, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** citó que la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, en la parte que dispone que “Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.” se adicionó el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, al establecer el principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal.

A partir de esta cita, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** argumentó que las aportaciones federales no podían ser aplicadas directamente por la Federación puesto que, con la introducción de este “nuevo principio” a partir de mil novecientos noventa y nueve, sin importar si los recursos se encuentran sujetos al régimen de libre administración hacendaria, los Municipios tienen reconocida la potestad constitucional de ejercerlos directamente o a través de los Consejos Municipales, si así lo autorizan.

Explicó que, antes de la reforma, las aportaciones federales se asemejaban a donaciones que la Federación aplicaba directamente en los Municipios; sin embargo, a partir de mil novecientos noventa y nueve, se incorporó en la Constitución Federal un nuevo principio de ejercicio directo de los

Ayuntamientos respecto de toda su hacienda pública, aun cuando una porción de ésta sea de libre disposición y otra se encuentre preetiquetada.

Aunado a lo anterior, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** sostuvo que el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no define en forma genérica lo que es la hacienda pública municipal, sino la libre administración hacendaria. De esta forma, argumentó que la hacienda pública municipal es un concepto más amplio que el definido constitucionalmente y que se asemeja más al patrimonio, pues comprende bienes que no están enumerados en el citado artículo constitucional, los cuales no son de libre disposición o administración municipal y además pueden tener ciertas taxativas como, por ejemplo, el pago de una deuda, la adquisición de bienes por título diferente, entre otras, por lo que dicho concepto, al que alude el artículo referido debía entenderse en sentido amplio.

Asimismo, dijo que las aportaciones federales las reconoce y determina la Federación, quien tiene que hacer una transferencia real y efectiva al Estado, el cual, de conformidad con la ley, tiene a su vez que hacer una transferencia real y efectiva al Municipio, lo que reconoce la ruta del dinero; pero, si los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable pueden canalizar estos recursos, mutilan el arribo real y efectivo del dinero al Municipio.

No obstante lo anterior, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** mencionó que seguía intocado el punto fundamental, relativo a si los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable tenían la facultad otorgada por el artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación impugnado y si era una autoridad intermedia.

A continuación, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** se pronunció en el sentido de que, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, es el Municipio el que tiene la facultad de administrar los recursos preetiquetados por el Gobierno Federal; sin embargo, dado que los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, distintos al Ayuntamiento y reconocidos mediante convenios de coordinación, se encuentran facultados por el artículo impugnado para aprobar en forma “disyuntiva” al Cabildo la administración de los recursos preetiquetados, consideró que ello no corresponde al espíritu de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y, por ende, debía declararse inconstitucional el referido artículo 12.

En el mismo tenor, la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** consideró que los Consejos Municipales

de Desarrollo Rural Sustentable, al disponer directamente de la administración de las aportaciones federales, debían considerarse autoridad intermedia.

Por su parte, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** argumentó que el artículo impugnado supone que el Municipio tiene un campo de acción, por lo que el problema radica en el campo de la autonomía municipal, no así sobre la existencia de una autoridad intermedia.

Con base en ello, consideró que si el artículo impugnado otorgó la posibilidad de que los Consejos Municipales, que de suyo no están dentro de los gobiernos municipales, puedan decidir lo que es propio de los Municipios, lo que acontecía es que, al ser órganos consultivos, se les otorgaron facultades decisorias, por lo que invalidar esta porción normativa salvaguardaba a la Federación, al preetiquetar las aportaciones federales, y salvaguardaba a la autonomía municipal, al reconocer el ejercicio directo de los recursos de la hacienda pública municipal por el Cabildo; por lo que, sostener que los Consejos Municipales son autoridad intermedia, sería aniquilar a estos órganos consultivos creados mediante convenios de coordinación con carácter incluyente y representativo.

Finalmente, consultó a los señores Ministros si consideraban suficientemente discutido este asunto y al no haber mayores observaciones, se listó para sesión pública.

*Sesión pública celebrada  
el veintitrés de noviembre de dos mil cuatro*

Una vez iniciada la sesión pública y atento al orden de los asuntos listados, correspondió el turno a la controversia constitucional 12/2004, cuyos puntos resolutiveos fueron leídos por el Secretario General de Acuerdos, previa instrucción del **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón**, conforme a lo siguiente:

Primero. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

Segundo. Se reconoce la validez del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de dos mil cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de dos mil tres.

Tercero. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Acto seguido, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** lo sometió a la consideración del Tribunal Pleno.

El **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** solicitó el uso de la palabra para reconocer que el proyecto fue un trabajo escrupulosamente elaborado y con argumentos decantados; sin embargo, existió uno de carácter toral que no lo convenció, relativo a considerar que las aportaciones federales, destinadas a los Estados y a los Municipios, son recursos federales y, por tanto, además de que la Federación puede imprimir el destino correspondiente, a su vez puede precisar quién determine el gasto.

Así, sostuvo que los recursos, desde el momento en que se determinan como aportaciones federales, corresponden a los Municipios y existen en cantidad individualizada, líquida para cada uno, por lo que tienen que ser puestos en manos del Estado para que éste, a su vez, en términos de ley, los distribuya.

De esta forma, manifestó que reconocía la facultad de la Federación para imprimir el destino a estas aportaciones federales; pero, respecto a la Constitución, debía considerarse que sí son parte de la hacienda municipal (en el sentido más amplio y no definido por la Constitución General de la República) y no de la hacienda de libre disposición municipal; por tanto, dijo, el derecho de los Municipios, desde el punto de vista constitucional, es ejercer el gasto en forma directa.

Expuso también que cuando a través de una ley se otorga a otra entidad, como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, la autorización o la potestad de definir la inversión y destino de las aportaciones federales, se viola el principio de disposición directa constitucional.

Acto seguido, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** preguntó si, de acuerdo con la exposición del señor Ministro Aguirre Anguiano, los señores Ministros estaban de acuerdo en que la inconstitucionalidad se circunscribiría a la parte en que se le otorgó a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable la facultad para decidir sobre las aportaciones federales.

Puesto a votación el proyecto, los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Armando Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón** votaron en contra y el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** votó a favor, por la validez del precepto impugnado, y se reservó su derecho de formular voto particular.

En atención a lo anterior, el asunto se resolvió en los términos siguientes:

Primero. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

Segundo. Se declara la invalidez del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año dos mil cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de dos mil tres, en la porción normativa contenida en el segundo párrafo de ese precepto que dice "...o del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable..."

Tercero. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán.

Finalmente, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** consultó a los presentes la conveniencia de precisar, en la parte considerativa, el efecto de declaración de inconstitucionalidad entre las partes contendientes y solicitó al **señor Ministro Góngora Pimentel** formular el engrose correspondiente, quien accedió a esta petición.



*Crónica de los amparos en revisión  
1037/2004, 1118/2004, 1211/2004, 1514/2004,  
1682/2004, 1235/2004, 1278/2004, 1306/2004,  
1700/2004, 1335/2004, 1687/2004 y  
1745/2004*

*Cronista: Licenciada Rosa Cristina Padrón González*

**M**ediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, en vigor a partir del primero de enero de dos mil cuatro, se reformó el artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado para disponer que las personas físicas que tributen en el régimen de pequeños contribuyentes, de acuerdo con lo previsto en el Título IV, Capítulo II, Sección III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pagarán el impuesto al valor agregado a partir de ese mismo año; de ahí que el legislador dispuso una mecánica específica para que tributara esta categoría de contribuyentes.<sup>6</sup>

De conformidad con esta mecánica, corresponde a las autoridades fiscales determinar el impuesto de referencia, mediante la estimativa de valor que se practique a las actividades de los pequeños contribuyentes, en atención a los ingresos reportados por ellos en su declaración informativa presentada para efectos del impuesto sobre la renta, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

De esta forma, las autoridades fiscales aplicarán la tasa del impuesto que corresponda a la cantidad que resulte de aplicar el coeficiente de valor agregado respectivo, previsto en el artículo 2o.-C impugnado, al valor estimado de las actividades por las que los pequeños contribuyentes estén obligados al pago de este impuesto. La estimativa de tal procedimiento será dividida entre doce para obtener el valor de las actividades mensuales estimadas.

En relación con este tema, el veintiséis de octubre de dos mil cuatro,<sup>7</sup> el Tribunal Pleno resolvió sobreseer diversos amparos en revisión en

<sup>6</sup> Con esta reforma, el legislador derogó la exención otorgada hasta el 31 de diciembre de 2003 a los pequeños contribuyentes en materia del impuesto al valor agregado.

<sup>7</sup> Véase crónica de los amparos en revisión 906/2004, 918/2004, 929/2004, 970/2004, 1006/2004, 1007/2004, 1051/2004, 1062/2004, 1073/2004 y 1100/2004.

los que se impugnó el artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente a partir del primero de enero de dos mil cuatro, con fundamento en los artículos 73, fracción XVIII y 80 de la Ley de Amparo, al considerar que, desde la óptica de las obligaciones fiscales administrativas, el régimen de pequeños contribuyentes en la Ley del Impuesto al Valor Agregado es de beneficio para las personas físicas que tributen en éste, al establecer cargas menores, y de haberse concedido la protección federal a los quejosos, se les hubiera causado perjuicios al remitirlos al régimen general en donde las cargas administrativas son mayores.

Sin embargo, distintos quejosos del mismo régimen de pequeños contribuyentes, en forma adicional al tema anterior, argumentaron destacadamente la inconstitucionalidad de los coeficientes previstos en el citado artículo 2o.-C, en contravención a las garantías de equidad y proporcionalidad contenidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que fue motivo de pronunciamiento por los señores Ministros integrantes del Tribunal Pleno.

*Sesión previa celebrada el  
dieciséis de noviembre de dos mil cuatro*

Después de que el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Gutiérrez** solicitó al Secretario General de Acuerdos dar cuenta con los asuntos listados conforme al orden del día, la Comisión de Secretarios de Estudio y Cuenta encargada del análisis, estudio y presentación del sentido de los proyectos, sometió a la consideración de los señores Ministros los proyectos de resolución.

Así, la Comisión recordó que en sesión de veintiséis de octubre de dos mil cuatro, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobreseer respecto de los actos y autoridades reclamados por los quejosos, en forma genérica, en relación con la forma de tributar establecida en el artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, pero aún faltaba el pronunciamiento de este Alto Tribunal respecto de la porción normativa de este numeral que prevé los coeficientes del valor agregado y que fue objeto de impugnación, en forma específica, por diversos quejosos.

*Sesión previa celebrada el  
veintidós de noviembre de dos mil cuatro*

Una vez que dio inicio la sesión, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió los asuntos a la consideración de los señores Ministros del Tribunal Pleno.

A favor de los proyectos, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** expuso que si bien el legislador estableció diferentes coeficientes en el artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente en el dos mil cuatro, lo cierto es que lo hizo de conformidad con las actividades que los pequeños contribuyentes realizan, lo que no contraviene la garantía de equidad tributaria.

Asimismo, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** mencionó que el precepto impugnado no es violatorio de la garantía de proporcionalidad, pues sí se respetó la capacidad contributiva de los sujetos pasivos del gravamen, en atención a que los distintos coeficientes que se establecen en el artículo impugnado, toman en cuenta el acto o actividades que realizan los pequeños contribuyentes, así como el valor añadido correspondiente a esas actividades específicas.

En sentido opuesto, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** consideró que sí se violó la garantía de equidad tributaria, toda vez que en el proceso legislativo no se aprecian elementos objetivos razonables que justifiquen el trato desigual de los contribuyentes, pues el legislador sólo hizo referencia a la participación que tienen los coeficientes de valor agregado en la determinación del impuesto, así como que cada coeficiente atiende al porcentaje de valor agregado correspondiente a las actividades del contribuyente, sin precisar los criterios que en forma definitiva hacen aplicables diversos porcentajes, y no otros, a las actividades delimitadas en el artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

*Sesión pública celebrada el  
veintitrés de noviembre de dos mil cuatro*

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** solicitó al Secretario General de Acuerdos dar cuenta con los asuntos, quien informó de los amparos en revisión 1037/2004, 1118/2004, 1211/2004, 1514/2004,

1682/2004, 1235/2004, 1278/2004, 1306/2004, 1700/2004, 1335/2004, 1687/2004, 1745/2004.

A continuación, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** solicitó el uso de la palabra para anunciar que en los asuntos en que él fue ponente, los proyectos se elaboraron de acuerdo con el criterio mayoritario, esto es, por el sobreseimiento decretado en relación con el artículo 2o.-C de la ley reclamada y la negativa del amparo en relación con la porción normativa relativa a los coeficientes de valor agregado, pero que votaría en contra de éstos, de conformidad con sus argumentos expuestos en la sesión anterior.

Al no haber mayores observaciones, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** solicitó al Secretario General de Acuerdos tomar la votación respectiva.

Así, por mayoría de seis votos de los **señores Ministros Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo I. Ortiz Maya-goitia, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón** se resolvió el sobreseimiento por lo que respecta a la forma de tributar establecida en el artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano,<sup>8</sup> José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández** votaron en contra del sobreseimiento y porque se entrara al estudio de fondo del asunto y se concediera el amparo a los quejosos.

---

<sup>8</sup> Los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio Salvador Aguirre Anguiano formularon voto minoritario al estimar que la mecánica del impuesto contenida en el artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, es violatoria del principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que pasa por alto elementos esenciales del gravamen, como lo es la imposición indirecta que recae sobre el valor añadido en el proceso de producción-distribución, pues al disponer que para calcular el impuesto se debe atender a los ingresos reportados en la declaración informativa para efectos del impuesto sobre la renta correspondiente al ejercicio inmediato anterior, significa que la base del tributo no es el valor económico que agregue la persona que deba contribuir sino que se trata de una base fija, situación que no atiende a la capacidad real del contribuyente.

Por lo que consideraron que si dicho impuesto tiene como referente el ingreso que los causantes hayan tenido en el año o en el ejercicio fiscal anterior, el cual no tiene nada que ver con el impuesto al valor agregado que se está causando en el ejercicio corriente, tal ingreso no puede constituir una referencia objetiva, ni con el objeto directo del impuesto ni con

En cuanto a la porción normativa del artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado que establece los coeficientes de valor agregado, por mayoría de ocho votos de los señores **Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón** se aprobó negar el amparo a los quejosos.

En contra del criterio anterior votaron los señores **Ministros José Ramón Cossío Díaz, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández**, al considerar que debió concederse el amparo a los quejosos en relación con el artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en la porción normativa relativa a los coeficientes de valor agregado.

---

la capacidad contributiva de los causantes. En consecuencia, concluyeron que al estimarse inconstitucional el artículo 2o.-C impugnado, debía otorgarse a la quejosa el amparo solicitado.

Sin embargo, no es óbice a lo anterior que los señores Ministros compartieran los argumentos vertidos por el criterio de la mayoría en el sentido de que la porción normativa reclamada en forma destacada por los quejosos, respecto de los coeficientes de valor agregado contenidos en el precepto impugnado, no vulnera el principio de equidad tributaria que señala el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna.



# *Crónica de la acción de inconstitucional 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004*

*Cronista: Licenciado Arturo Díaz San Vicente*

**E**l día cinco de septiembre de dos mil cuatro, se llevaron cabo las elecciones para Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La coalición “Alianza Fidelidad por Veracruz”, formada por los partidos políticos nacionales Revolucionario Institucional (PRI) y Verde Ecologista de México (PVEM), y el estatal Revolucionario Veracruzano (PRV), obtuvo el triunfo en la elección de Diputados Locales con un millón cuarenta y seis mil quinientos setenta y nueve votos, el Partido Acción Nacional (PAN) logró un total de novecientos setenta y nueve mil quinientos cincuenta y tres votos y la coalición “Unidos por Veracruz”, integrada por los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Convergencia, consiguió seiscientos sesenta y un mil veinticuatro votos.

Posteriormente, el día dieciséis de octubre de ese año, fue publicado en la Gaceta Oficial de la entidad, el Decreto Número 881 de interpretación auténtica de ley, relativa al artículo 206 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el cual se determinó que por la expresión “partido político mayoritario” debía entenderse aquel que obtuvo un número superior de diputaciones por el principio de mayoría relativa respecto de los demás partidos contendientes, y no el que obtuvo más votos en la elección.

Para una mejor comprensión del asunto, el artículo en comento del Código Electoral del Estado se transcribe a continuación:

El cómputo de la circunscripción plurinominal, se sujetará al procedimiento siguiente: ...

...X.- La asignación de diputaciones por representación proporcional, se hará en primer término al partido que haya

obtenido mayor número de votos, y en orden decreciente a los demás... En ningún caso al partido mayoritario se le asignarán más de cinco diputados por este principio...

Por su parte, el Decreto impugnado determinó que:

La expresión 'partido político mayoritario', contenida en el artículo 206 del Código Electoral de Veracruz de Ignacio de la Llave, se refiere al partido que bajo el principio de mayoría relativa hubiese obtenido los triunfos electorales suficientes para alcanzar un número superior de curules uninominales, respecto de cualesquiera de sus adversarios.

Ante esta interpretación, diversos Diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y los representantes locales de los partidos políticos nacionales Acción Nacional y Convergencia, promovieron respectivamente acciones de inconstitucionalidad por escritos presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del más Alto Tribunal del país, en las que solicitaron la invalidez del aludido Decreto interpretativo, los días veintiséis y veintinueve de octubre y el cuatro de noviembre de dos mil cuatro.

Los Diputados promoventes y el partido político nacional Convergencia coincidieron en esencia, en que el Decreto impugnado lesionó la posibilidad de que los partidos que no hubiesen obtenido la mayoría por el principio de representación relativa, pudiesen ocupar un número mayor de diputaciones de representación proporcional, toda vez que se asignarían más curules por ese principio a la coalición "Alianza Fidelidad por Veracruz" –nueve en total–, al considerar que los tres partidos políticos que la integraron fueron minorías en la elección, en virtud de que no alcanzaron en forma individual la mayoría de diputaciones; de esta forma, la coalición ganadora obtuvo más de las cinco curules que el artículo citado de la ley electoral establece como límite al partido mayoritario por el principio de representación proporcional, y al partido Acción Nacional se le consideró indebidamente como partido mayoritario, en virtud de que contabilizó mayor número de votos que cualquier otro partido considerado de modo individual.

Por su parte, el Partido Acción Nacional argumentó que el Decreto combatido permitiría la sobrerrepresentación de la fuerza política que quedó

en segundo lugar en la elección, ya que obtendría mayor número de diputaciones que la fuerza política que obtuvo mayor cantidad de constancias de mayoría. Además, señaló que la facultad para realizar la interpretación de la citada disposición del Código Electoral de la entidad recaía, en primer lugar, en el órgano encargado de aplicarla, que es Instituto Electoral del Estado de Veracruz, y posteriormente, en el Poder Judicial del Estado, a través de la Sala Electoral correspondiente, toda vez que se trataba de materia electoral.

Los actores coincidieron en señalar que al momento de emitir el Decreto impugnado, aún no había concluido el proceso electoral, pues había recursos de impugnación que debían resolver las autoridades competentes, y la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz carecía de facultades y competencia para realizar la interpretación que se combate, al actualizarse el supuesto previsto en el penúltimo párrafo, de la fracción segunda, del artículo 105 de la Constitución Federal, que establece que las leyes electorales federales y locales no podrán ser promulgadas y publicadas dentro un periodo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse, además de que no deberán sufrir modificaciones legales fundamentales.

Por acuerdos de veintisiete de octubre de dos mil cuatro, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 26/2004 y 27/2004 y, posteriormente, el cuatro de noviembre de ese año, el expediente correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 28/2004; por razón de turno se designó al **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** como instructor del procedimiento y ponente de la propuesta de resolución. Debe notarse que por existir identidad en la norma impugnada en dichas acciones, se ordenó hacer la acumulación de esos asuntos.

Previos los trámites de ley, se listó el proyecto respectivo para su discusión.

*Sesión previa celebrada  
el veintinueve de noviembre de dos mil cuatro*

La sesión del Tribunal en Pleno fue presidida al inicio por el **señor Ministro Decano y Presidente en funciones Juan Díaz Romero**. En ella, se presentó el proyecto de resolución en el que se estimó conducente declarar fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad, así como la invalidez

del Decreto Número 881 de interpretación auténtica de ley expedido por el Congreso del Estado de Veracruz.

En primer lugar, solicitó el uso de la palabra el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** para manifestar que la interpretación auténtica que se refiere en la doctrina y que constitucionalmente se permite a los Congresos Locales, en realidad se constriñe a una tarea legislativa, toda vez que deben observar el mismo trámite que se lleva a cabo para formar leyes o decretos, por tanto, la Legislatura Local realizó un acto inconstitucional al pretender interpretar la norma sin seguir el procedimiento para la formación de las leyes; aunado a lo anterior, señaló que la interpretación del Máximo Ordenamiento del Estado de Veracruz es una facultad única de la Sala Constitucional de su Poder Judicial.

Por su parte, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** señaló que en el artículo 206 del Código Electoral de la entidad se reprodujo el texto del artículo 21 de la Constitución Local, por lo que al interpretar la norma secundaria, el órgano parlamentario también lo hacía con el precepto constitucional, lo que no le está permitido por el propio Ordenamiento Supremo del Estado, ya que se trata de una facultad propia de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la entidad; además, subrayó que la ley electoral del Estado se modificó sustancialmente con el Decreto impugnado y se aplicó durante el curso del proceso electoral, lo que contravino lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, que señala que las leyes electorales federales y locales no podrán sufrir modificaciones fundamentales durante al menos noventa días antes del proceso electoral en que vayan a aplicarse.

Al respecto, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** precisó que el Congreso de la entidad pretendió interpretar el artículo 206 del Código Electoral del Estado de Veracruz, no el artículo 21 de la Ley Fundamental del Estado, y en esa interpretación consideró la cuantía de curules en lugar de la cuantía de votos, lo que trastocó el sentido de la norma secundaria, toda vez que el partido mayoritario en las elecciones sería el que obtuviese más diputaciones y no más votos; además, precisó que el proceso electoral en el Estado había concluido y las diputaciones habían sido asignadas, por lo que aun cuando se declarara la invalidez del Decreto que se impugnó, no sería factible darle efectos retroactivos a esa determinación, ni dejar sin efectos esas asignaciones.

Sobre el particular, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** consideró que el Congreso del Estado interpretó el artículo 206 de la Ley

Electoral de la entidad para adecuarlo al contenido del artículo 21 de la Constitución Local, al determinar qué debe entenderse por la expresión “partido mayoritario”, esto es, aquel que obtuvo un mayor número de diputaciones respecto de sus adversarios en la contienda electoral, y no el partido que obtuvo mayor número de votos.

El **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** estimó que el artículo 206 del Código Electoral de la entidad pretendió evitar la sobrerrepresentación de alguno de los partidos políticos al establecer que al partido mayoritario, entendido éste como aquel que hubiese obtenido mayor número de diputaciones, no podría asignársele por el principio de mayoría relativa más de cinco diputaciones.

En uso de la palabra, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** mencionó que en el artículo 21, párrafo quinto, de la Constitución Local, se determinó un límite al número de diputados que deben integrar el Legislativo Estatal, y en el artículo 206 del Código Electoral del Estado se estableció una serie de reglas generales para repartir las diputaciones de representación proporcional entre los partidos políticos, y esas reglas parten de la base de la votación total emitida, no del número de diputaciones obtenidas por los partidos, por tanto, el Decreto impugnado difiere del artículo anterior, al que pretende interpretar, en virtud de atender al número de diputaciones obtenidas por los partidos políticos para determinar cuál es el partido mayoritario al momento de aplicarle la limitación de cinco diputados.

La **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** destacó que el decreto impugnado representó una modificación sustancial a la interpretación del artículo 206 del Código Electoral de la entidad en razón de que establecía, en su último párrafo, un límite al número de diputaciones asignadas por representación proporcional al partido que alcanzó votación mayoritaria, y en esta fase cambió el concepto de votación por el de curules; por otra parte, coincidió con el Ministro Cossío Díaz al señalar que el partido mayoritario era, en el caso concreto, aquel que recibe el mayor número de votos en la contienda electoral.

Por su parte, **señor Ministro Juan Díaz Romero** observó que el hecho de que exista un sistema de elección relativa y un sistema de representación proporcional, obedeció a la necesidad de que los partidos políticos de oposición o menores tuvieran la oportunidad de obtener alguna diputación, con base en el número de sufragios que hubiesen registrado en la votación general, por lo que concluyó que el sistema de representación proporcional se basa en los resultados obtenidos en las votaciones generales,

no en el número de diputaciones uninominales obtenidas, como lo estableció el Decreto impugnado.

El **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** señaló que en el caso concreto, la interpretación auténtica que se pretendió hacer del artículo 206 de la ley electoral de la entidad, implicó la emisión de una norma general, abstracta, impersonal y vinculante en relación con el reparto de las diputaciones a través del principio de representación proporcional, por lo que no podía emitirse durante el proceso electoral toda vez que se trata de una norma fundamental.

En el mismo sentido, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** argumentó que el Decreto impugnado debía declararse inconstitucional en virtud de que se emitió dentro del término de noventa días previos a que tuviera lugar el proceso electoral, en contravención con lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Federal; no obstante, señaló que la invalidez que se declarara de la norma citada, tendría efectos sobre futuras contiendas electorales en el Estado, pero no sobre la elección pasada, toda vez ésta terminó en su totalidad, y no se podría dar efectos retroactivos a la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad.

En ese momento se integró el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** quien se encontraba en una comisión del Alto Tribunal; acto seguido, hizo uso de la palabra para comentar que en el proyecto de resolución debería señalarse que el Decreto impugnado sería inconstitucional en tanto que no se cumplió con la Constitución del Estado de Veracruz, por lo que habría que excluir de las consideraciones a la Constitución General de la República, en virtud de que en ésta se regula la formación de leyes federales y no locales; además, dentro del proceso electoral ya no era permisible para los Legislativos Estatales modificar las leyes de la materia.

El **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** recordó que la única vía para impugnar leyes electorales era el artículo 105 de la Constitución General de la República, por lo que la invalidez del Decreto impugnado debía hacerse valer por violación a ese precepto. Asimismo, estimó que la declaración de invalidez de la norma no podría afectar los actos de aplicación, toda vez que éstos ya estaban firmes, y el efecto sería expulsarla del orden jurídico de la entidad.

En razón de lo avanzado de la hora, se resolvió continuar con el análisis de este asunto en la sesión pública siguiente.

*Sesión pública celebrada  
el treinta de noviembre de dos mil cuatro*

Reunido el Tribunal en Pleno, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** solicitó al Secretario General de Acuerdos que diera cuenta con las presentes acciones de inconstitucionalidad. Acto seguido, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** puso a consideración del Tribunal Pleno los proyectos de resolución con los que se dio cuenta y, al no haber más intervenciones, consultó si se aprobaban en votación económica, lo que sucedió por unanimidad de once votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Margarita Beatriz Luna Ramos, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza, Sergio A. Valls Hernández y Presidente Mariano Azuela Güitrón**. Los puntos resolutivos fueron los siguientes:

PRIMERO.- Son fundadas estas acciones de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del decreto número 881 'DE INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LEY', expedido por el congreso del estado de Veracruz y publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el dieciséis de octubre de dos mil cuatro.

TERCERO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.



# *Crónica del recurso de reclamación 372/2004-PL derivado de la controversia constitucional 109/2004*

*Cronista: Licenciada Rosa Cristina Padrón González*

**E**l veintisiete de diciembre de dos mil cuatro, el Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos interpuso un recurso de reclamación en contra del auto por el que se admitió la controversia constitucional 109/2004, dictado el veintidós de diciembre de dos mil cuatro por la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Entre los agravios aducidos por la recurrente destaca el relativo a que los señores Ministros integrantes de la Comisión de Receso sólo estaban facultados para proveer trámites urgentes en las controversias constitucionales, sin que en ninguna de las actuaciones realizadas por la Comisión se hubiere expresado la causa de urgencia ni la razón por la que se alteraron las normas esenciales del procedimiento.

En el proyecto de resolución presentado a los señores Ministros se propuso que la materia a resolver se constreñiría de modo exclusivo a determinar si las causales de improcedencia aducidas por el recurrente fueron notorias y manifiestas y verificar si debió desecharse la controversia constitucional, por lo que, después del análisis respectivo, se concluyó que el recurso de reclamación era procedente pero infundado y, por esa razón, se confirmaba el acuerdo impugnado.

*Sesión pública celebrada  
el primero de febrero de dos mil cinco*

Al iniciar la sesión, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** recordó a los presentes que en el Tribunal Pleno al discutir en la sesión de veintisiete de enero de dos mil cinco los recursos de reclamación 23/2005-PL

y 24/2005-PL, derivados de los incidentes de nulidad de actuaciones planteados, respectivamente, en contra de los autos dictados en la admisión y suspensión en la controversia constitucional 109/2004, no obstante que se resolvieron precedentes, pero infundados, había quedado pendiente de discusión la petición que realizó el señor Ministro Góngora Pimentel para analizar la legalidad del Acuerdo General Número 12/2004 y respecto de la cual les consultó si era procedente atender esta petición para efectos de resolver el presente recurso.

Los argumentos sostenidos por el señor Ministro Góngora Pimentel fueron los siguientes:

- El Acuerdo General 12/2004 es ilegal puesto que se fundamenta en los artículos 94, séptimo párrafo, de la Constitución Federal y 11, fracción XXI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en razón de que esos preceptos no establecen un supuesto para que el Tribunal Pleno pueda crear nuevas competencias a la Comisión de Receso mediante acuerdos generales.
- El Acuerdo General 12/2004 es violatorio del principio de primacía de la ley en razón de que no reglamenta lo dispuesto por el artículo 14, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sino que modifica su contenido, pues esa norma se refiere sólo a trámites administrativos y no jurisdiccionales, lo que se deriva del dictamen de la Cámara de Senadores en el que se modificó la propuesta de reforma al artículo 14, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para especificar que la Comisión de Receso que se integre para proveer sobre asuntos administrativos de carácter urgente.

A favor del análisis del citado acuerdo, los señores **Ministros Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Juan N. Silva Meza, Juan Díaz Romero y Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** expresaron sus posturas conforme a lo siguiente.

El señor **Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** dijo que sí debía analizarse el Acuerdo General 12/2004 porque, en primer lugar, existía una propuesta formal por parte de un señor Ministro del Tribunal Pleno, en el caso, el señor Ministro Góngora Pimentel, para que éste se estudiara y, en

segundo lugar, para analizar la competencia con la que actuaron los señores Ministros integrantes de la Comisión de Receso, quienes, indicó, sólo pudieron hacerlo en términos de este acuerdo.

Por su parte, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** advirtió que éste era el momento para revisar el acuerdo, por ser fundante y origen de la materialización de la actividad de la Comisión de Receso.

Así, explicó que al discutirse el recurso de reclamación, ello se hacía en función del primer acto que materializó el cuestionamiento de las atribuciones de carácter jurisdiccional conferidas en el Acuerdo General 12/2004, lo que se advertía en amplia suplencia de la deficiencia de la queja, de conformidad con los planteamientos de fondo de la controversia constitucional.

Desde esta perspectiva, mencionó que al haberse impugnado las atribuciones de los señores Ministros integrantes de la Comisión de Receso conforme al Acuerdo General 12/2004, de conformidad con el sistema recursal, el Tribunal Pleno estaba obligado a revisar el citado acuerdo, no de manera oficiosa ni como un acto aislado, sino como un acto natural de revisión; por ello, concluyó que al estar a discusión el recurso de reclamación, con motivo de la admisión como primer acto de aplicación que materializó al acuerdo general, ésta sí era la ocasión propicia para analizarlo.

Asimismo, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** estuvo de acuerdo en proceder con el análisis del Acuerdo General 12/2004, pues indicó que si bien en los autos de admisión y suspensión impugnados por la recurrente no se citó al acuerdo general, sin embargo, eso no significaba que éste último no hubiere sido el fundamento básico para dictar los proveídos, ya que de no haber existido, en consecuencia, la Comisión de Receso no hubiera podido actuar como lo hizo.

Por último, la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** recordó que en los autos combatidos no se hizo referencia alguna al Acuerdo General 12/2004, lo que se corroboraba al estudiar los agravios expuestos por la recurrente; sin embargo, consideró que éste sí era el momento oportuno para examinar el acuerdo en comento.

En sentido opuesto y en contra del análisis del acuerdo impugnado, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** y los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz** y **Sergio A. Valls Hernández** expresaron sus razones en los siguientes términos.

La **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** recordó su postura de conformidad con la sesión de veintisiete de enero de dos mil cinco,

en el sentido de considerar que los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no son impugnables, además de que no pueden ser parte de la litis de un recurso de reclamación.

En este contexto, aclaró que no se oponía a que en un momento dado, en razón de las facultades conferidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Acuerdo General 12/2004 pudiera analizarse en forma oficiosa, lo que no debía entenderse como un precedente mediante el cual pudiera cuestionarse la competencia de este Alto Tribunal en cualquier juicio de amparo, controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad.

Por su parte, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** se pronunció en el sentido de que la discusión se constriñera a la cuestión efectivamente planteada en el recurso de reclamación pues, en el caso, dijo, la recurrente no cuestionó la competencia del Tribunal Pleno y, de proceder con el análisis del Acuerdo General 12/2004, significaría discutir lo relativo a una facultad de ejercicio autorreferente, en donde se revisarían normas de su propia competencia; discusión distinta a la que se presenta conforme a un sistema legal de recursos, cuyo propósito específico es analizar determinado tipo de actos.

Así, explicó que el hecho de que el Acuerdo General 12/2004 adoleciera de algunos errores, ello era un aspecto formal y no representaba una cuestión de esencia, sino un problema de grado, de distinto nivel, por lo que si bien se presentaba la necesidad de que se revisara de forma oficiosa el citado acuerdo, debía hacerse en distinto momento y no durante el análisis de este recurso.

Por otra parte, a manera de reflexión, dijo que había que diferenciar si la actuación de la Comisión de Receso fue con base en la “justicia” o desde el punto de vista de la “técnica” y, en su opinión, expuso que no debía llevarse a cabo una actividad letrista en donde se analizaran puntos y comas de los textos a partir de los cuales deba velarse la actuación de este Alto Tribunal.

En el mismo sentido, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** también consideró que éste no era el momento de estudiar el Acuerdo General 12/2004, por no ser materia de la reclamación ni parte de la litis del recurso de reclamación a discusión. Además, recordó que este acuerdo fue aprobado por unanimidad de once votos de los señores Ministros del Tribunal Pleno y dijo que, si bien éste presentaba algunas deficiencias formales, ello no significaba que dejara de ser fundante de la actuación de los señores Ministros que integraron la Comisión de Receso.

Luego, el señor **Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** dio lectura al auto admisorio, materia del presente recurso de reclamación, y concluyó que al analizar el agravio de la recurrente tendente a combatir la legalidad y constitucionalidad del Acuerdo General 12/2004, éste era inoperante, toda vez que el proveído no se fundó en aquél y, para contrastar esto, lo comparó cuando en materia de amparo se impugna un acto de autoridad que no se fundó en un precepto respecto del cual los conceptos de violación se enderezaron para argumentar su inconstitucionalidad.

No obstante lo anterior, destacó la conveniencia de analizar el acuerdo, al haber una petición de oficio por parte del señor Ministro Góngora Pimentel para examinar el acuerdo impugnado, la suplencia en la deficiencia de la queja aducida por el señor Ministro Silva Meza, el fundamento implícito de la actuación de la Comisión de Receso referido por el señor Ministro Díaz Romero y la inexistencia de agravios para combatir el Acuerdo General 12/2004 evidenciado por la señora Ministra Sánchez Codero; por lo que, concluyó, no había impedimento para analizar de oficio el Acuerdo General 12/2004 y resolver si al discutir el recurso de reclamación planteado era el momento oportuno para llevar a cabo ese análisis.

Acto seguido, el señor **Ministro José Ramón Cossío Díaz** solicitó de nuevo el uso de la palabra para oponerse al estudio oficioso del citado acuerdo general.

Dijo que derivado de ese estudio oficioso, se generarían dos situaciones, a saber: revocar el auto dictado por los integrantes de la Comisión de Receso, cuyos efectos serían complejos, o bien, determinar que el Acuerdo General 12/2004 quedara insubsistente; situación esta última que no podría traducirse en un punto resolutivo, por lo que cuestionó la postura de realizar estudio oficioso alguno cuando finalmente éste no se traduce en los puntos resolutivos de una sentencia.

También consideró que no era procedente la suplencia en la deficiencia de la queja, pues precisó que ésta es diferente a la procedencia de un determinado recurso, y consideró que, en el caso, lo que se pretendía era la procedencia del recurso de reclamación en contra de normas que no eran impugnables a través de este medio.

Por último, mencionó que el Acuerdo General 12/2004 era una norma de fundamentación, situación distinta al cuestionamiento de la recurrente relativo a si la norma en que se fundó el acuerdo había sido debidamente acatada o no; de ahí que, si se llegaba a la conclusión que sí debía analizarse la norma en que se fundó este acuerdo, ello conduciría a revisar

la validez jurídica de las normas que le sirvieron como fundamento, lo que se traducirá en discutir lo relativo a la facultad de control autorreferente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, momento que no era propio pues lo que estaba a discusión era el recurso de reclamación.

En sentido opuesto, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** señaló que el momento idóneo para estudiar el Acuerdo General 12/2004 era al resolver el recurso de reclamación de referencia, pues en caso de que este análisis se dejara para un periodo posterior y el acuerdo resultara infundado, podría derivar en que quedara sin efectos todo lo actuado, lo que conduciría a una pérdida de tiempo.

Además, dijo que si bien el acuerdo general no fue mencionado de modo expreso en los autos emitidos por la Comisión de Receso, era indudable que los señores Ministros se basaron en éste para tomar sus determinaciones en materia jurisdiccional; de lo contrario, sus facultades las hubieren ejercido en términos de lo dispuesto en la fracción XVIII del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la que se prevé que tienen potestad para conocer de asuntos administrativos de carácter urgente.

Después de que los señores Ministros manifestaron sus posturas, el **señor Ministro Presidente Azuela Güitrón** solicitó al Secretario General de Acuerdos tomar la votación nominal para resolver si se debía analizar o no el Acuerdo General 12/2004, al resolver el recurso de reclamación con el que se había dado cuenta al inicio de esta sesión.

Así, por mayoría de seis votos de los **señores Ministro Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo I. Ortiz Maya-goitia, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón** se resolvió que sí debía analizarse el Acuerdo General 12/2004 en ese momento.

A continuación, la **señora Ministra ponente Olga María Sánchez Cordero de García Villegas** solicitó el uso de la palabra para sostener que a través del Acuerdo General 12/2004 no se crearon nuevas competencias para la Comisión de Receso, pues la competencia para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de asuntos jurisdiccionales en todo tiempo, deriva directamente de los artículos 17 y 105, fracciones I y II constitucionales, así como del artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En ese sentido, manifestó que de la interpretación conjunta y armónica de los citados preceptos, se desprende que este Alto Tribunal se encuentra facultado, constitucional y legalmente, para actuar en todo tiempo, aun en sus periodos de receso, en la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de su exclusiva competencia.

Asimismo, por lo que respecta al aludido dictamen de la Cámara de Senadores, en el que se modifica la iniciativa del Presidente de la República, en relación con el artículo 14, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, señaló que la finalidad de la reforma constitucional citada fue precisamente lograr una mayor prontitud en la impartición de justicia para que este Alto Tribunal tuviera más tiempo para dedicarlo a las funciones de Tribunal Constitucional, como lo son, en efecto, los asuntos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad y, por tanto, reconoce que el dictado de los acuerdos generales se hace con la finalidad de lograr mayor prontitud en la impartición de justicia, es decir, procurar cumplir, en todo tiempo, con el principio de expeditéz establecido por el propio artículo 17 constitucional; en consecuencia, el Acuerdo General 12/2004 no es ilegal, por haberse fundado en el artículo 94, párrafo séptimo, de la Constitución Federal.

En cuanto al análisis del Acuerdo General 12/2004, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** se refirió a la importancia de revisarlo, en razón de que en éste se confirieron atribuciones que luego dieron paso a una situación de fondo, aun cuando ello no hubiere sido materia de algún agravio en particular.

De esta forma dijo que el acuerdo general impugnado tuvo su fundamento en la propia ley, toda vez que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia Constitución fueron las que orientaron la tramitación e instrucción de los asuntos, en donde los aspectos administrativos y jurisdiccionales son indisolubles y, en ocasiones, de ser necesario, esas atribuciones pueden ampliarse o explicitarse.

Luego, destacó que la función más importante de este Alto Tribunal es el conocimiento y resolución de los asuntos de su competencia y recordó que la razón por la cual la reforma al artículo 14, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación consideró que la Comisión de Receso se quedara a cargo de uno o varios Ministros, y no de cualquier funcionario, fue para que ésta estuviera a cargo de los asuntos urgentes durante los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia.

En consecuencia, hizo las siguientes precisiones:

- a) Al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, a los Presidentes de las Salas y a los Ministros instructores les corresponde dar trámite a los asuntos de su competencia, según sea el tipo de asuntos que se trate.
- b) Entre las múltiples facultades administrativas que se otorgan a los Presidentes de los órganos de este Alto Tribunal, se ubica tramitar los asuntos jurisdiccionales de su competencia.
- c) Los señores Ministros que integran la Comisión de Receso pueden proveer en asuntos jurisdiccionales, ya que si se tratara sólo de la realización de los trámites administrativos, cualquier funcionario podría ocuparse de ello durante el periodo de receso.

De este último supuesto, distinguió que había una línea tenue y divisoria entre el carácter administrativo y el urgente, y luego reflexionó sobre cuál era la herencia histórica de la Comisión de Receso para llevar a cabo los trámites administrativos de carácter urgente.

Como respuesta informó que antes de que la Suprema Corte de Justicia se hubiera fortalecido con la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro en su calidad de Tribunal Constitucional, los asuntos se conocían en primera y única instancia, no había instrucción y, ahora, vía recurso, conforme al ejercicio ordinario de jurisdicción, podía analizarse con objetividad e imparcialidad la admisión.

Por último, expuso que se debían distinguir dos cuestiones, a saber: la primera, el análisis del Acuerdo General 12/2004, que si bien tenía algunos errores de forma, encontraba su fundamento en la propia ley, de acuerdo con una orientación constitucional y según la naturaleza de las funciones de este Alto Tribunal y, la segunda, el análisis de la legalidad de las decisiones que se tomaron con base en ese acuerdo general.

Asimismo, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** consideró que de conformidad con la reforma de mil novecientos noventa y cuatro, la ley le otorga facultades a este Alto Tribunal para resolver determinados tipos de problemas que se presentan durante los periodos de receso, por ejemplo, el caso en que se dieran actuaciones que representaran una amenaza para el adecuado funcionamiento de los órdenes jurídicos de los órganos del Estado, en donde la Suprema Corte de Justicia, como órgano de instrucción,

puede conceder la suspensión para preservar la materia del asunto; en ese contexto, explicó que para salvaguardar un Estado democrático era imprescindible dar a este Tribunal Constitucional la posibilidad de actuar en todo momento y resolver conflictos entre los entes de Gobierno y así evitar que los Poderes públicos rebasen sus funciones.

Por ello, consideró que la función del Acuerdo General 12/2004, además de que refiere a que no se deja de actuar durante los periodos de receso, modaliza los elementos normativos de la atribución genérica del Tribunal Pleno establecida en la fracción XXI del artículo 11 de la Ley Orgánica, relativa a que éste puede dictar los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia y limitar las actuaciones durante los periodos de receso.

Después, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** señaló que las facultades de carácter jurisdiccional si bien no se establecen en el artículo 14, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, éstas se comprenden en el diverso 11, fracción XXI, de ese mismo ordenamiento, al otorgar facultades al Pleno de la Suprema Corte de Justicia para dictar los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia.

En ese contexto, destacó que durante los periodos de receso se presentan actos respecto de los cuales los señores Ministros que conforman la Comisión de Receso deben instruir y tomar las determinaciones necesarias, al haber plazos establecidos conforme a la ley, y citó como ejemplos algunos casos establecidos en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo siguiente:

- En la materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles, según lo dispuesto por el artículo 60, último párrafo.
- El plazo de cinco días para que se formulen alegatos a que se refiere el artículo 67.
- El plazo de tres días para interponer el recurso de reclamación, el que deberá resolverse de plano dentro de los tres días siguientes a su interposición, de conformidad con lo establecido por el artículo 70, último párrafo.

En esa virtud, concluyó que el Tribunal Pleno tiene competencia para emitir acuerdos como lo fue el Acuerdo General 12/2004, según lo dispone

la fracción XXI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y así otorgar competencia a los señores Ministros integrantes de la Comisión de Receso para que provean sobre el trámite urgente y necesario que se deba realizar, como se deriva de los diversos 14, 15, 16, 60, último párrafo, 67 y 70, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al referirse al tema, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** aclaró que si bien el Acuerdo General 12/2004 fue defectuoso en su construcción por errores de forma, precisó que su contenido de fondo no sólo fue correcto sino puntual, acorde con la ley y los principios generales de derecho.

A continuación indicó que los órganos de Poder tienen una actuación permanente y así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene una Comisión de Receso, el Congreso de la Unión tiene una Comisión Permanente, las que funcionan durante en los tiempos intermedios entre los periodos ordinarios.

Después, se refirió al artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que establece que, en caso de ausencia del Presidente de este Alto Tribunal, para la que no se requiera licencia, éste será suplido por los Ministros en el orden de su designación.

Por suplencia del Presidente, dijo, debe entenderse que el Presidente en funciones actúa en lugar del primero, aun con las atribuciones jurisdiccionales, respecto de lo que no existe restricción alguna en la ley; entonces, cuestionó si al momento en que inició el periodo de receso debió entenderse que quedó restringida la suplencia jurisdiccional del Presidente de la Suprema Corte, cuando su falta obedece a un receso.

En ese contexto, sostuvo que durante el periodo de receso existe un Ministro que actúa como Presidente en funciones, con atribuciones jurisdiccionales no acotadas y, por ende, estuvo en contra del argumento relativo a que el Tribunal Pleno había creado una norma de competencia jurisdiccional para los señores Ministros integrantes de la Comisión de Receso.

Por otra parte, se refirió al principio general de derecho consistente en que los tribunales de instrucción no pueden quedar nunca sin un responsable encargado de los trámites y providencias que sean urgentes, por lo que, dijo, si se estimara criticable que en su momento se hubiere sustituido al Ministro instructor, al dictar la admisión y suspensión de la controversia, esta sustitución tuvo plena razón de ser al respetar el propio principio aludido.

Asimismo, recordó el Acuerdo 3/2000,<sup>9</sup> que establece que, en el caso de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que se haya designado Ministro instructor y éste se encuentre ausente por licencia, vacaciones, comisión, permiso u otra razón análoga, el asunto podrá turnarse a otro para que continúe con la instrucción del procedimiento hasta en tanto el primero se reincorpore a sus labores, y en los periodos de receso, tal sustitución se hará por cualquiera de los Ministros que integren la Comisión respectiva.

Por tanto, concluyó que no era necesario que los señores Ministros integrantes de la Comisión de Receso hubieren invocado el Acuerdo General 12/2004, porque su competencia jurisdiccional provino directamente de la ley y, en esa virtud, lo procedente era introducir la modificaciones formales necesarias en el acuerdo en cuestión.

En el mismo orden de ideas, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** expuso que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 94, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los señores Ministros integrantes de la Comisión de Receso tuvieron competencia, con acuerdo general o sin éste, para admitir, suspender y llevar a cabo la tramitación de los asuntos durante el periodo de receso, en razón de que la “distribución de asuntos” no sólo debe entenderse que se refiere a un mero aspecto administrativo, sino realmente a su tramitación, lo que vinculado con la fracción XXI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>10</sup> permite concluir que los señores Ministros sí tuvieron competencia para actuar como lo hicieron.

Por otra parte, se refirió al hecho de que cuando se presenta la suspensión se caracteriza tanto urgencia como la necesidad de su tramitación, independientemente del órgano jurisdiccional de que se trate, por tanto, dijo, con

---

<sup>9</sup> “ACUERDO: PRIMERO. Que en los asuntos de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, en los que se haya designado Ministro instructor y éste no se encuentre por razón de licencia, vacaciones, comisión, permiso u otra razón análoga, por acuerdo del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá turnarse el asunto a otro Ministro para que continúe con la instrucción del procedimiento hasta en tanto se reincorpore a sus labores el Ministro designado instructor.—En los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tal sustitución se hará por cualquiera de los Ministros que integren la comisión respectiva.”

<sup>10</sup> “Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ... XI. Nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia.”

mayor razón se reconoce esa facultad del Máximo Tribunal del país, a partir de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro, para conocer de los asuntos urgentes, la que no es discrecional y respecto de la cual debe resolver cuando se está o no en ese supuesto.

Luego de escuchar los diversos razonamientos, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió a votación de los señores Ministros determinar si el Acuerdo General 12/2004 era constitucional y legal.

Así, por mayoría de diez votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón** resolvieron que el Acuerdo General 12/2004 era constitucional y legal.

Por el contrario, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** se manifestó en contra y se reservó el derecho de formular voto particular.

En virtud de lo anterior, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** solicitó a la señora Ministra ponente Sánchez Cordero realizar las modificaciones pertinentes al proyecto de resolución.

*Sesión pública celebrada  
el tres de febrero de dos mil cinco*

Después de que en la sesión anterior fueron superados los puntos relativos a la procedencia del análisis del Acuerdo General 12/2004, así como su constitucionalidad y legalidad, los señores Ministros continuaron con la discusión del recurso de reclamación.

El **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** solicitó el uso de la palabra para señalar que la Suprema Corte de Justicia no es un órgano sino una denominación genérica conformada por distintos órganos, tales como el Pleno, Salas, los que tienen competencias específicas de acuerdo con lo establecido en la Constitución Federal y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Así, sostuvo que el órgano Pleno concluyó sus competencias en los días que estaban determinados para el periodo ordinario y es ahí cuando se actualizó la intervención de otro órgano, en el caso, la Comisión de Receso, cuyas atribuciones no se delegaron de modo automático sino en forma específica,

como lo fue a través del Acuerdo General 12/2004, en donde se determinaron las condiciones de su competencia.

Además, mencionó que el debate no sólo se podía circunscribir a la propuesta del proyecto en cuanto a que las causas de improcedencia, aducidas por el recurrente, eran notorias y manifiestas y, por ende, propiciaban el desechamiento de la demanda, pues señaló que la litis a resolver en el presente asunto era más amplia, la que debía hacerse en términos de lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ahí que, precisó, el tema que correspondía dilucidar en esta sesión era si procedía o no suplir la deficiencia de la queja y para qué efectos.

En este sentido, indicó que la suplencia de la queja debía operar en relación con el Acuerdo General 12/2004, como norma fundante de los autos emitidos por los señores Ministros integrantes de la Comisión de Receso, al haber dictado los proveídos de veintidós de diciembre de dos mil cuatro; además, adujo, el hecho de que el acuerdo general no hubiere sido invocado en estos últimos, no era razón suficiente para no considerar la pertinencia de su actuación y, de esta forma, estudiar la cuestión efectivamente planteada.

Luego, cuestionó cuáles eran los alcances de la Comisión de Receso para llevar a cabo actuaciones de carácter jurisdiccional y mencionó que, en el caso, las que de modo expreso le hubiere encomendado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en el Acuerdo General 12/2004; de ahí que si este acuerdo dispuso que sólo podían tramitarse asuntos jurisdiccionales de carácter urgente, la condición de urgencia era la que se debió considerar para determinar si los señores Ministros integrantes de la Comisión de Receso se excedieron en su mandato.

A continuación, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió a la consideración de los señores Ministros si la condición de urgencia, en relación con las facultades jurisdiccionales conferidas en el Acuerdo General 12/2004, era un tema que debía discutirse, vía suplencia de la queja, ante la deficiencia de los agravios planteados en el recurso de reclamación a discusión.

Por unanimidad de once votos, los señores Ministros del Tribunal Pleno acordaron que sí debía discutirse este tema y expresaron sus razones en los siguientes términos:

El **señor Ministro Juan N. Silva Meza** consideró que era imprescindible analizar el acotamiento de las facultades delegadas en materia

jurisdiccional en razón de la urgencia, toda vez que los señores Ministros integrantes de la Comisión de Receso actuaron en ejercicio de las atribuciones jurisdiccionales que el Tribunal Pleno les confirió a través del Acuerdo General 12/2004.

Asimismo, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** señaló que en el Acuerdo General 12/2004, más que una delegación de facultades jurisdiccionales a los integrantes de la Comisión de Receso se había presentado una limitación en el ejercicio de sus funciones y que era conveniente que el Tribunal Pleno hiciera un pronunciamiento relativo a la suplencia en la deficiencia de la queja en los recursos que procedan en materia de controversias constitucionales.

No obstante, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** se pronunció en el sentido de que si bien el Tribunal Pleno, en plenitud de jurisdicción, podía analizar el tema relativo a la urgencia, sin embargo, debía tenerse presente que ésta no fue planteada en el recurso de reclamación.

Por su parte, la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** recordó que, de conformidad con su intervención en la sesión anterior, pese a que este tema relativo a la urgencia no formaba parte de la litis del recurso de reclamación, el estudio de los agravios implicaba una definición de constitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia, por lo que mediante la suplencia en la deficiencia de la queja era procedente estudiar este tema, pues finalmente los autos que fueron dictados, si bien en estricto sentido no son sentencias, en sentido lato son resoluciones que incidieron en la etapa de instrucción.

Luego, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** estuvo de acuerdo en que vía suplencia en la deficiencia de la queja se revisara la actuación de los señores Ministros integrantes de la Comisión de Receso en relación con el Acuerdo General 12/2004.

La **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** consideró que si el requisito de urgencia establecido tanto en el Acuerdo General 12/2004, como en la propia Constitución Federal, se relacionaba con la actuación de la Comisión de Receso, ello era factible analizarlo, en suplencia en la deficiencia de la queja, para resolver si en el caso, se presentó o no ese requisito.

Por último, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** mencionó que en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, la regla general es que se verifique la suplencia en la deficiencia de la queja y que ello era conveniente para que se determinara la cuestión efectivamente planteada, en términos de lo dispuesto por el

artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con las razones anteriores, los señores Ministros se pronunciaron en relación al tema de urgencia en los siguientes términos:

El **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** recordó que si la urgencia debe acometerse hacia un fin consistente en ahorrar tiempo, aunado a que todas la leyes de vigencia anual, como lo es el Presupuesto de Egresos, deben considerarse de resolución urgente al comprender actos de tracto sucesivo en donde se puede ejercer una partida cuya afectación no fue suspendida.

Asimismo, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** dijo que la urgencia no derivó del Acuerdo General 12/2004 sino del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que habían varios temas que debían delimitarse:

Primero, dijo que en caso de determinar que a los señores Ministros que integraron la Comisión de Receso les correspondía determinar si se actualizó la condición de urgencia de un asunto, era cuestionable en qué medida el Tribunal Pleno podía revisarla, para qué efectos y si ello sería sobre lo ya decidido o para criterios futuros.

Segundo, explicó que la suspensión es una medida cautelar que tiende a preservar la materia del juicio, por lo que si el asunto no se consideraba urgente y se dictaba la medida cautelar, la Comisión de Receso debía fundamentar tal determinación, pero si resultaba ser que el asunto sí lo era y no se dictó la suspensión, dados los efectos de las sentencias en materia de controversias constitucionales, los cuáles no restituyen, sino sólo son hacia futuro, se hubiera corrido el riesgo de que desapareciera la materia del juicio.

Desde esta perspectiva, indicó que este asunto sí se consideró urgente, pues era imprescindible tener certeza, antes de que iniciara el año dos mil cinco, de los recursos que podían ejercerse, situación vital para las finanzas del Estado y para la economía nacional, además de que, en materia presupuestaria, la propia Constitución Federal recoge y reconoce la conveniencia de que con la mayor anticipación posible al siguiente ejercicio fiscal, se cuente con el presupuesto público de la Federación y, en consecuencia, exista plena certeza respecto de qué comprenderá y cómo se regirá éste.

A mayor abundamiento, destacó que de conformidad con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de

julio de dos mil cuatro, relativa a que la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre, así como de los dictámenes respectivos de las Cámaras de Diputados y Senadores en las que expresó la *ratio legis*, se reconoció el valor de certidumbre que se debe tener al procurar que, con la mayor anticipación, se conozcan cuáles son los recursos y destino de éstos.

En esa virtud, concluyó que la controversia constitucional fue admitida al verificarse la condición de urgencia, dadas sus características, la que exigía ser atendida y acordada antes de que finalizara el año dos mil cuatro.

Asimismo, la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** recordó que la jurisprudencia P./J. 24/99<sup>11</sup> obligaba a los señores Ministros integrantes de la Comisión de Receso a no apartarse de este criterio al momento en que dictaron los acuerdos impugnados.

Por su parte, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** dijo que la urgencia involucra en gran medida una apreciación subjetiva, pero, en forma objetiva, ésta se encuentra vinculada de modo estrecho con la prontitud sobre la impartición de justicia, según lo dispuesto por el artículo 17 constitucional; por tanto, exhortó a los señores Ministros tener presente que la consolidación de nuestra democracia exigía, necesaria e ineludiblemente, la pronta resolución de esta controversia constitucional por el Alto Tribunal.

Sin embargo, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** indicó que la discusión no se debían limitar en forma rígida a la condición de urgencia, sino también a la importancia y trascendencia establecidas en los considerandos tercero y cuarto del Acuerdo General 12/2004.

En sentido opuesto, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** dijo que no compartía la hipótesis que sobre urgencia partieron los señores Ministros integrantes de la Comisión de Receso para dictar los autos admisorio y de suspensión, al aducir que era necesario analizar la urgencia en forma concreta y no abstracta.

Explicó que el Presupuesto de Egresos, el cual empieza a ejercerse a partir del primero de enero del año correspondiente, no es fijo sino que

---

<sup>11</sup> Consúltese tesis de rubro ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 251, IUS 194259.

tiene una movilidad en función a los recursos que se recaudan, de tal suerte que si al iniciar las labores de conformidad con el periodo ordinario de sesiones, se hubieran turnado los autos al Ministro instructor, no se hubiera actualizado ningún perjuicio directo a la hacienda pública federal, en razón de la dinámica y lógica del mecanismo que sigue el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación; de ahí que, sostuvo, si se analiza la mecánica, el hecho de que hubiera tenido una vigencia anual no fue razón suficiente para que se concediera la suspensión y, para ilustrarlo, citó como ejemplos el penúltimo párrafo del artículo tercero de la Ley de Coordinación Fiscal, el acuerdo emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, relativo a la recaudación federal participable, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de enero de dos mil cinco, así como los anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuyos procedimientos no se realizan en forma inmediata.

Por otra parte, no estuvo de acuerdo con el argumento relativo a que había que distinguir entre los asuntos importantes, trascendentes y urgentes, en relación con los considerandos tercero y cuarto del Acuerdo General 12/2004, pues, dijo, al momento en que se confirieron las facultades en el acuerdo general no fue para que se resolvieran sólo asuntos de importancia y trascendencia sino que, además, debían tener la calidad de urgentes.

En conclusión, sostuvo que al no haberse actualizado la condición de urgencia, debía revocarse el auto admisorio de la demanda.

El **señor Ministro Juan N. Silva Meza** indicó que para determinar si hubo o no urgencia, debían analizarse los motivos por los cuales se dictaron los autos impugnados.

Destacó que en los proveídos se habilitaron días hábiles en razón de que, al ser el Presupuesto de Egresos de la Federación de vigencia anual, era urgente la resolución de la controversia constitucional, por lo que la admisión y la substanciación debía hacerse del conocimiento de las partes; en esa virtud, consideró que los señores Ministros, al proveer sobre la admisión de la demanda, en ejercicio de sus atribuciones conferidas, éstas justificaron haber quedado acotadas en el Acuerdo General 12/2004, además de que no se advirtieron causas de notoria improcedencia.

Sin embargo, dijo que el hecho de que se impugnara un acto de vigencia anual o se controvirtiera el destino de algunas partidas presupuestarias, no necesariamente se trataba de motivos urgentes, como así se advirtió en los autos, pero también reconoció que si bien era cierto que los motivos relativos al tema de urgencia pueden resultar cuestionables, la admisión era

procedente en atención al principio de oportunidad, pues a nada práctico conduciría que se prolongara la admisión si no existieron causales de notoria improcedencia.

A continuación, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** solicitó el uso de la palabra para distinguir que existen dos tipos de urgencia: la primera, la que condiciona las facultades de los señores Ministros integrantes de la Comisión de Receso para admitir o no la demanda de controversia constitucional y, la segunda, la que se evalúa para el efecto de habilitar días; por lo que, en el presente caso, la discusión debía centrarse en si la controversia constitucional en cuestión era o no urgente en términos del Acuerdo General 12/2004.

Además, no estuvo de acuerdo en analizar de modo exclusivo los motivos por los cuales los señores Ministros dictaron los proveídos, y para efectos de la presente sesión el auto admisorio, pues recordó que en ocasión anterior los señores Ministros habían acordado que el estudio de los recursos de reclamación serían bajo la perspectiva de considerar una litis abierta.

En ese contexto, señaló que en este asunto la urgencia se presentó de manera general y abstracta, sin necesidad de atender a particularidades específicas respecto de las situaciones planteadas, por lo que al ser el Presupuesto de Egresos de la Federación de vigencia anual, se cumplió la condición de urgencia, cuya tramitación requiere de celeridad; además de que, precisó, al redactar el Acuerdo General 12/2004, se tuvo presente que durante el periodo de receso podrían presentarse demandas de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad, en donde de modo expreso se acordó quienes eran los señores Ministros que integrarían la Comisión de Receso, así como sus facultades.

En el mismo sentido, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** expuso que el carácter de urgencia no se constreñía en el análisis particular de cada caso, pues se estaría en el supuesto de tener una actitud discriminatoria; en este sentido, sostuvo que la urgencia da lugar a la suspensión, con independencia de las razones que puedan aducirse respecto de ella.

Luego, estuvo de acuerdo con la habilitación de días en los periodos de receso, toda vez que en el transcurso de éstos últimos no corren términos, por lo que, dijo, si la urgencia ameritó el trámite de una suspensión, con la habilitación de días las partes agraviadas pudieron recurrir los autos respectivos, y aun en el caso de que se considerara que no fueron correctas la habilitación de días, la admisión de la controversia constitucional ni la

suspensión concedida, en razón de que no hubo urgencia y que por ello debió designarse nuevo Ministro instructor, ello a ningún efecto práctico conduciría, pues se alargaría más el procedimiento y es responsabilidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver de modo oportuno los asuntos de su competencia.

Por último, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** indicó que el auto reclamado debía analizarse a la luz de la fecha en que se resolvió la admisión de la demanda de controversia constitucional, y no conforme al tiempo presente; además de que debe prevalecer la admisión en caso de que exista duda.

A continuación, solicitó al Secretario General de Acuerdos tomar la votación correspondiente, la que se verificó por mayoría de ocho votos a favor del proyecto, cuyos resolutivos consignados en el engrose a la letra dicen:

PRIMERO.-Es procedente pero infundado el presente recurso de reclamación.

SEGUNDO.-Se confirma el acuerdo recurrido de veintidós de diciembre de dos mil cuatro, dictado en la controversia constitucional 109/2004.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, conforme a las votaciones que enseguida se especifican:

Hicieron uso de la palabra los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Presidente Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza** en los términos consignados en la versión taquigráfica.

Tomando en consideración las propuestas de los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza**, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió a la consideración de los señores Ministros si de oficio o en suplencia de la deficiencia del recurso se estudiaba y resolvía sobre la vinculación que podría existir entre la actuación de los señores Ministros integrantes de la Comisión de Receso al dictar el acuerdo de admisión impugnado y las disposiciones del Acuerdo General Plenario Número 12/2004, y si dicha actuación fue conforme a las disposiciones mencionadas.

En términos de la versión taquigráfica, hicieron uso de la palabra los **señores Ministros: José Ramón Cossío Díaz, Presidente Mariano**

**Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, José de Jesús Gudiño Pelayo, Ponente Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan Díaz Romero, Margarita Beatriz Luna Ramos y Juan N. Silva Meza.**

Por unanimidad de once votos se acordó que, en vía de suplencia de la deficiencia del recurso, se analizara la posible vinculación del acuerdo impugnado con las disposiciones contenidas en el Acuerdo General Plenario 12/2004, y si la actuación de los señores Ministros integrantes de la Comisión de Receso al dictar dicho acuerdo impugnado fue conforme a las disposiciones mencionadas.

Hicieron uso de la palabra los señores Ministros **Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz, Ponente Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Presidente Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juan Díaz Romero, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Genaro David Góngora Pimentel y Margarita Beatriz Luna Ramos** en los términos consignados en la versión taquigráfica.

La señora Ministra Ponente **Olga Sánchez Cordero de García Villegas** manifestó que, en atención a la sugerencia formulada por el señor **Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón**, adicionaba su proyecto con las consideraciones consignadas en la propia versión taquigráfica.

Puesto a votación el proyecto, se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros **Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón**; los señores Ministros **José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Olga Sánchez Cordero de García Villegas** votaron en contra.

En virtud de que la señora Ministra **Olga Sánchez Cordero de García Villegas** manifestó su disposición para elaborar el engrose correspondiente, se le confirió tal encargo.

El señor **Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

## *Crónica del recurso de reclamación 371/2004PL derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 109/2004*

*Cronista: Licenciada Rosa Cristina Padrón González*

**E**l veintisiete de diciembre de dos mil cuatro, el Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos interpuso recurso de reclamación contra el auto que concedió la suspensión de los actos reclamados en la controversia constitucional 109/2004, dictado el veintidós de diciembre de dos mil cuatro por la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Del auto materia de este recurso se deriva que la Comisión de Receso tuvo presentes las circunstancias particulares de la citada controversia constitucional, así como la naturaleza de los actos cuya suspensión se solicitó, la cual se concedió para el único y exclusivo efecto de que no se realizaran las transferencias ni se aplicaran las partidas impugnadas en determinadas obras y servicios previstas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cinco.

Para conceder la medida cautelar, la Comisión de Receso consideró en síntesis que:

- 1.- Se otorgaba con la finalidad de preservar la materia del juicio y para que los actos no se consumaran en forma irreparable.
- 2.- No se afectaba la seguridad y economía nacional, pues sólo se suspendía la aplicación del gasto en rubros específicos y no respecto de la totalidad.
- 3.- No se afectaban las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, sino, por el contrario, se respetaban los principios básicos de la Constitución Federal que rigen la vida política, social y económica del país, al salvaguardar las facultades de la actora y de la demandada respecto de los actos

impugnados, en tanto la Suprema Corte de Justicia resuelve el fondo.

- 4.- No se causaba daño a la sociedad, puesto que no se suspendió el ejercicio del gasto público federal para el año de dos mil cinco, sino la aplicación de recursos públicos en obras, servicios y transferencias específicas; además, se garantizaba el interés que la sociedad tiene en que las autoridades contendientes actúen en el marco que la Constitución prevé.

Entre los agravios aducidos por la recurrente destacan, para efectos de lo resuelto en el asunto que aquí se relata, que:

- a) Al ser el Presupuesto de Egresos una norma general, con características de generalidad y abstracción, emitida por la Cámara de Diputados, la suspensión resultaba improcedente; que se vulneraron las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados contenidas en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, relativas a la discusión y modificación del Presupuesto de Egresos.
- b) Se rompió el principio de unicidad que rige respecto del Presupuesto y la Ley de Ingresos, los que forman un todo legislativo.
- c) Se causaron efectos irreparables a toda la población y se afectó a la economía nacional, al impedirse el ejercicio del gasto público para el inicio de obras y acciones específicas en veinte entidades federativas y en el desarrollo de los pueblos indígenas.

*Sesión pública celebrada  
el ocho de febrero de dos mil cinco*

Una vez instalado el Tribunal Pleno, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** instruyó al Secretario General de Acuerdos informar del asunto listado para la sesión de ese día.

El Secretario General de Acuerdos informó que el proyecto de resolución era de la ponencia de la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, en cuyos puntos resolutiveos se propuso:

Primero. Es procedente pero infundado el presente recurso de reclamación.

Segundo. Se confirma el acuerdo recurrido de veintidós de diciembre de dos mil cuatro, dictado en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 109/2004.

A continuación, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** solicitó el uso de la palabra para formular un planteamiento de importancia y estudio previo al sentido del proyecto de resolución, pues consideró que debía corregirse, de oficio, una incongruencia respecto de los alcances y efectos de la medida cautelar concedida por la Comisión de Receso.

Explicó que si bien en el auto recurrido se señaló que los alcances y efectos de la suspensión fueron para que no se ejecutaran las partidas presupuestarias relativas a las obras, servicios y transferencias previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, que específicamente señaló la parte actora, lo cierto es que ni en el auto ni en el proyecto de resolución se consideraron los montos establecidos en los anexos del Presupuesto.

Además, mencionó que, en congruencia con el sistema que rige la suspensión en materia de controversias constitucionales, el Tribunal Pleno al conocer de la reclamación debía asumir plena jurisdicción y velar por la salvaguarda de la materia controvertida.

A continuación, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** solicitó el uso de la palabra para precisar que no se había concedido una suspensión genérica, sino específica, toda vez que el único efecto de la suspensión fue que no se realicen las transferencias ni, en consecuencia, se apliquen las partidas presupuestarias en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil cinco, en las obras, servicios y transferencias que específicamente señaló la parte actora, precisadas en el considerando Segundo del acuerdo transcrito en el proyecto, a saber:

México, Distrito Federal, veintidós de diciembre de dos mil cuatro... Segundo.- En el capítulo correspondiente de la demanda, la parte actora solicita la suspensión indicando esencialmente: ... "... 1. Las órdenes de adquisición y mantenimiento relativas a la Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V., incluyendo equipo de refri-

geración. (pág. 168 del Decreto PEF 2005). 2. La orden de realizar las obras y adquisiciones relativas a: a) La Biblioteca CCU de Jalisco (pág. 167 del Decreto PEF 2005). b) La Seguridad en los museos y reposición de equipos (Museo de Antropología Carlos Pellicer Tabasco) (pág. 168 del Decreto PEF 2005) ... g) La infraestructura en educación especial del Estado de Michoacán. (pág. 166 del Decreto PEF 2005). 3. La orden de apoyar a una institución de naturaleza privada denominada la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C. (pág. 165 del Decreto PEF 2005). B. La orden contenida en el Anexo 19-A del Decreto PEF 2005 consistente en construir y modernizar 31 tramos carreteros ...

En razón de lo anterior, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** instruyó al Secretario General de Acuerdos a tomar votación nominal en relación con este punto y resolver si debían hacerse las precisiones sugeridas por falta de claridad.

Así, por mayoría de diez votos, los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Margarita Beatriz Luna Ramos, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón** resolvieron que el auto suspensional sí tenía claridad suficiente.

Al respecto, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** consideró que si se hubiere otorgado la suspensión con limitantes, en todo caso a quien le habría afectado hubiera sido a la solicitante, lo que no aconteció en la especie puesto que, de acuerdo a la lectura del auto impugnado, la concesión de la suspensión fue para el único y exclusivo efecto de que no se realizaran las transferencias ni, en consecuencia, se aplicaran las partidas previstas, por lo que si se hubiera hecho una solicitud más amplia y ésta no se hubiera aprobado para esos efectos, la actora podría haber argumentado lo conducente en un recurso de reclamación.

Una vez superado este punto, el siguiente tema a discusión consistió en determinar si al discutir la suspensión debían pronunciarse respecto de la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, en virtud de lo cual los señores Ministros manifestaron las siguientes posturas.

El señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel se pronunció por revocar el auto recurrido y negar la suspensión,<sup>12</sup> al considerar que en éste no se cumplieron los requisitos previstos en el artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese tenor, dijo que para decidir sobre la concesión o negativa de la suspensión, debieron verificarse los cuatro puntos siguientes, que:

- 1.- Los actos impugnados sean suspendibles.
- 2.- Para el otorgamiento de la medida cautelar, se tomen en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional, lo que implica un análisis del peligro en la demora y la apariencia del buen derecho.
- 3.- El otorgamiento de la medida no ponga en peligro la seguridad o economía nacional o las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano.
- 4.- No debe concederse la medida cuando se pueda afectar de forma grave a la sociedad, en una proporción mayor a los beneficios que con ella pueda obtener el solicitante.

Asimismo, expuso que, en el caso, el primer requisito no se cumplía porque el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe el otorgamiento de la medida cautelar cuando se plantea respecto de normas generales; e hizo referencia a que los recursos de reclamación no proceden respecto de los efectos y consecuencias de las normas.

Ahora bien, aun cuando no se verificaba uno de los puntos para decidir el otorgamiento de la suspensión, el señor Ministro Góngora Pimentel consideró que el Presupuesto de Egresos de la Federación sí tiene el carácter de norma general, postura distinta a lo señalado en la jurisprudencia P./J. 24/99, de rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL,<sup>13</sup> y sugirió llevar a cabo una nueva reflexión sobre el particular.

---

<sup>12</sup> Estos argumentos forman parte del voto particular del señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

<sup>13</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 251.

Mencionó que el criterio de esta tesis se basó en la doctrina francesa, la que adoptó la teoría dualista de la ley, desarrollada en la doctrina germana.

Explicó que la teoría dualista de la ley surgió en el Estado Prusiano, en plena disputa entre el principio monárquico y democrático de la soberanía popular, entre la prevalencia del rey o el parlamento, la que en apariencia demostraba neutralidad, pero tenía el claro propósito de justificar la superioridad del monarca sobre el parlamento, al anular el derecho reconocido a este último en el artículo 99 de la Constitución Prusiana, para aprobar, mediante ley, los presupuestos del Estado, pues en el caso de que hubiere conflicto entre el Ejecutivo y las Cámaras, con motivo de la fijación de los gastos públicos, el gobierno gozaba de total libertad para actuar a su arbitrio.

En esa virtud, señaló que su doctrina residió en calificar como ley formal y material aquella disposición emanada del Poder Legislativo que tuviera una regla de derecho que modificara la situación jurídica personal de los gobernados, al crear o limitar sus derechos y obligaciones; sin embargo, consideró que aquellas que no afectaran derechos individuales y que interesaran de modo exclusivo al funcionamiento interno de la administración del Estado, no eran reglas de derecho y, por tanto, no eran leyes en sentido material, aunque hubieren sido dictadas en forma de ley; bajo esta concepción, indicó que se concibió que las normas internas de la organización administrativa, las relaciones entre órganos estatales y las normas reguladoras del Estado, no tenían el carácter de normas jurídicas, sino de actos administrativos.

Desde esta perspectiva, el señor Ministro Góngora explicó que, en términos de esta teoría, el presupuesto fue concebido como una mera cuenta o acto administrativo, lo que llevaba a la conclusión de que su aprobación se encontraba dentro de la competencia material del Poder Ejecutivo, por no comprender reglas de derecho, aunque la Constitución atribuyese, desde el punto de vista formal, la aprobación a las Cámaras.

Sin embargo, destacó que al ser el Congreso de la Unión el que determina las líneas generales de la política económica del país, el Presupuesto de Egresos de la Federación no puede considerarse sólo como un acto de aplicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, puesto que es el instrumento más importante de la política económica que, junto con la aprobación de los impuestos, se vierte con mayor certeza el principio democrático, por ser materias reservadas por ley en el nivel federal.

En este sentido, sostuvo que de considerar al Presupuesto de Egresos de la Federación como un acto administrativo implicaría subordinar y limitar las atribuciones encomendadas por la propia Constitución, al Poder Legislativo, en favor del Poder Ejecutivo, lo que atentaría contra el principio de división de poderes.

Argumentó que el Presupuesto de Egresos de la Federación cuenta con la misma carga de legitimidad de la ley, pues es aprobado por la Cámara de Diputados de conformidad con el procedimiento legislativo regulado en el artículo 72 de la propia Carta Magna, en el cual subyace una expresión de legitimación democrática que no es susceptible de perder validez sino hasta que se haya demostrado de modo absoluto su inconstitucionalidad.

Por ello, expresó que la decisión sobre si el Presupuesto de Egresos es o no una norma general impacta de forma directa en el procedimiento de controversia constitucional, pues al eliminar la categoría de norma general se destruye también la presunción de constitucionalidad de las normas, lo que tiene dos trascendentes consecuencias, desde su punto de vista, a saber:

- a) Implica que es procedente la concesión.
- b) Destruye el requisito de votación calificada para efectos de la declaratoria de invalidez, pues al considerar que es un acto administrativo sólo serían necesarios seis votos para tal declaración y no los ocho votos en el caso de que se considerara norma general.

De esta forma, concluyó que el Presupuesto de Egresos de la Federación es una norma general, sujeta al principio de presunción de constitucionalidad, que debe prevalecer hasta en tanto no se declare lo contrario en sentencia que resuelva el fondo de la controversia constitucional y, por tanto, estimó improcedente la suspensión en sí misma, así como sus efectos y consecuencias.

Luego, la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordeiro de García Villegas** solicitó el uso de la palabra para precisar que, en el caso, no operaba suplencia alguna, en razón de que había agravio expreso de la recurrente, a saber:

III. EL PEF-2005 TIENE EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL POR LO QUE SE CONCLUCÓ LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE

LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.-- El acuerdo dictado el veintidós de diciembre de 2004, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 109/2004, mediante el cual se estima pertinente conceder la suspensión de los actos reclamados en el principal, contraviene las disposiciones contenidas en los artículos 14, último párrafo, y 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal por actualizarse la prohibición contenida en el segundo de los mencionados numerales, ya que el PEF-2005 es una norma emitida por la Cámara de Diputados que tiene las características de generalidad y abstracción, por lo que debe considerarse como una norma general en sentido formal y material.

En este sentido, recordó que la Comisión de Receso al momento de dictar el auto por el que se concedió la suspensión, estaba obligada a observar la jurisprudencia P./J. 24/99 y, por ello, entre los argumentos esgrimidos en el proveído, se dijo que no se contravenía lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser el Presupuesto de Egresos de la Federación de dos mil cinco un acto administrativo.

Asimismo, la señora Ministra Sánchez Cordero informó del voto minoritario<sup>14</sup> emitido en la acción de inconstitucionalidad 4/98, por los señores Ministros José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel, en el que se parte de la cita de Sáinz de Bujanda, "Sistema de Derecho Financiero", Vol. Segundo, de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1985, p. 415, en los siguientes términos:

La ley presupuestaria es una ley en la plenitud de su sentido: material, porque contiene normas jurídicas que vinculan a la administración y a los particulares, y formal porque ha de ser aprobada por el órgano al que constitucionalmente corresponde la función legislativa.

---

<sup>14</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 653, IUS 925.

Así, la señora Ministra Sánchez Cordero se sumó a la necesidad de reflexionar sobre la tesis P./J. 24/99 de referencia, en atención a la nueva integración del Tribunal Pleno y aunado a la propuesta del señor Ministro Góngora Pimentel.

A continuación, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano**, en uso de la palabra, planteó una moción al considerar que si el Tribunal Pleno hiciera un pronunciamiento de conformidad con la petición de los señores Ministros, prácticamente se resolvería el fondo del asunto a favor del Poder Ejecutivo, sin observar los siguientes criterios:

SUSPENSIÓN. Para resolver sobre ella, deben estimarse los hechos tal como aparezcan en la demanda formulada, sin entrar al estudio de cuestiones de fondo, que sólo corresponden a la sentencia que da fin al juicio constitucional.<sup>15</sup>

AMPARO, ESTUDIO DE LOS AGRAVIOS EN EL. Si se alega un agravio que se refiere al fondo de un amparo, no es en el incidente de suspensión en donde debe resolverse.<sup>16</sup>

AGRAVIOS EN LA REVISIÓN DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. Los agravios que abarcan cuestiones de fondo, que tienen que ser resueltas al dictarse sentencia definitiva en el juicio de amparo, no pueden ser materia de estudio en el incidente de suspensión.<sup>17</sup>

SUSPENSIÓN, MATERIA DE LA. En el incidente de suspensión no puede admitirse la afirmación de que se trata de un procedimiento notoriamente ilegal, pues de hacerlo se tendría por comprobada la ilegalidad del procedimiento, lo que sólo puede ser motivo de estudio y resolución en la sentencia de fondo.<sup>18</sup>

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES MATERIA DE ANÁLISIS LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA DEL PROMOVENTE. No es dable en materia de suspensión examinar aquellas cuestiones que versen sobre legitimación procesal activa del promovente, por ser

<sup>15</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XVIII, página 336, IUS 283053.

<sup>16</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LII, página 2064, IUS 380920.

<sup>17</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CI, página 1790, IUS 344581.

<sup>18</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CVII, página 2442, IUS 343204.

éste un problema reservado exclusivamente a la sentencia que resuelva el fondo.<sup>19</sup>

Ante esta moción, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** solicitó a los señores Ministros pronunciarse respecto a si era propicio o no analizar, en ese momento, la naturaleza jurídica de los actos suspendidos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** consideró que sí era propicio analizarlo en ese momento.

Explicó que en la acción de inconstitucionalidad se requiere determinar si el acto reclamado se trata de una norma general o de un acto administrativo, porque este medio de control constitucional sólo procede en contra de normas generales; sin embargo, la controversia constitucional procede en contra de actos administrativos y normas generales, pero, en la especie, la trascendencia de determinar si el acto reclamado es una norma general o una norma particular, es para resolver respecto del otorgamiento de la medida suspensiva, toda vez que el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe de forma expresa suspender las normas generales.

En este sentido, destacó la necesidad de examinar de modo concreto, no en forma abstracta, si las partidas y los actos suspendidos son o no normas generales; las cuales crean, modifican y extinguen situaciones jurídicas abstractas, generales e impersonales que se agotan con su ejercicio; mientras que las normas administrativas son que las modifican situaciones particulares y concretas, que se agotan en su ejercicio.

En uso de la palabra, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** estuvo de acuerdo y consideró oportuno hacer un pronunciamiento para determinar si el Presupuesto de Egresos de la Federación es o no una norma de carácter general, pues en adelante, al plantearse asuntos similares, se dejaría sin contenido lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se tendría que esperar hasta que se resolviera el fondo del asunto.

---

<sup>19</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, octubre de 1995, tesis P. LXXXVI/95, página 165, IUS 200316.

Por su parte, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** mencionó que, sin resolver el tema de fondo, se debía preservar y mantener viva la materia de la controversia para concentrar el análisis de la discusión en determinar si se cumplieron los requisitos legales al momento de otorgarse la suspensión, de conformidad con la naturaleza del acto y los efectos de la medida cautelar concedida.

El **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** estuvo a favor de examinar en ese momento la naturaleza jurídica del acto reclamado, lo cual, dijo, no significaba adelanto alguno al estudio de fondo pues, en todo caso, sería para el efecto de resolver sobre la suspensión, como en su momento lo ha hecho este Tribunal Pleno en donde el examen de la naturaleza del acto resulta indispensable, como en los casos en que se impugnan normas generales que no tienen el carácter de ley, normas administrativas de carácter general que emiten los Ayuntamientos, reglamentos del Poder Ejecutivo, normas oficiales mexicanas, misceláneas fiscales, entre otros.

El **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** coincidió en que asomarse al fondo, para el efecto de resolver sobre la suspensión, no implicaba la resolución de la controversia, y anunció que esto relacionaba con las teorías de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora.

Luego, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** señaló que aun cuando se concedió la suspensión en atención al último párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la jurisprudencia P./J. 24/99, el Tribunal Pleno podía reflexionar sobre esta tesis, por lo que consideró que ese era el momento oportuno para analizar la naturaleza del acto reclamado.

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** también estuvo de acuerdo en que este análisis, si bien se asomaba al fondo del asunto, en modo alguno lo resolvía, pues la determinación a que se llegara sería sólo para el efecto de resolver lo relativo al otorgamiento de la suspensión y, en esa virtud, se pronunció a favor de estudiar en ese momento procesal la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De forma independiente al análisis sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** cuestionó si, en la especie, no se estaba en el supuesto establecido en la última parte del artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, que refiere que la suspensión no puede concederse en los casos en que pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

En sentido opuesto a las intervenciones anteriores, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** consideró que no era el momento procesal oportuno para pronunciarse respecto a si el Presupuesto de Egresos de la Federación es o no una norma de carácter general, puesto que ello involucra el análisis de fondo del problema y si se llegara a resolver que sí es una norma de carácter general, en consecuencia, no debería haberse concedido la suspensión.

No obstante, dijo que el artículo 114, fracción I, de la Ley de Amparo le da el carácter de norma general a la ley que emite el Congreso de la Unión, al reglamento que emite el Presidente de la República, entre otros, aun cuando provienen de órganos diferentes, pero indicó que en el presente caso tendría que atenderse al sentido de la norma.

Por otra parte, recordó que las tesis relativas a la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora obedecieron a casos específicos en donde se revocó la negativa de una suspensión, al considerar que el acto reclamado podía consumarse sin posibilidad de retrotraer sus efectos con el dictado de una sentencia sin razón de ser, ni de interés para el particular, en el caso de obtenerla en sentido favorable.

En este orden de ideas, el Secretario General de Acuerdos, previa instrucción del **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** tomó votación nominal.

Así, por mayoría de nueve votos, los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón** determinaron que éste era el momento procesal oportuno para analizar la naturaleza jurídica de los actos suspendidos, para el efecto de resolver lo relativo a la suspensión.

En contra se pronunciaron los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Margarita Beatriz Luna Ramos**.

Este asunto quedó en lista para su discusión en la siguiente sesión, dado lo avanzado de la hora.

*Sesión pública celebrada  
el diez de febrero de dos mil cinco*

Para continuar con la discusión, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** señaló que al haberse determinado que ese era el momento oportuno para analizar la naturaleza jurídica de los actos suspendidos, lo procedente era resolver si éstos tenían la característica de ser norma general.

Los señores Ministros que consideraron que los actos reclamados del Presupuesto de Egresos de la Federación no tienen el carácter de norma particular, expresaron sus posturas conforme a lo siguiente.

El **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** primero hizo una aclaración y luego expresó su postura.

Aclaró que en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 14 establece una prohibición, mientras que los diversos 15 y 17 señalan las modalidades para el otorgamiento de la suspensión, por lo que, dijo, si en la sesión se hiciera un pronunciamiento respecto a que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación sí es una norma de carácter general, sería innecesario discutir la apariencia del buen derecho o el peligro en la demora, porque ya se habría determinado el contenido de la norma en relación con el carácter de prohibición; de manera que, sostuvo, no debían mezclarse la característica de la norma en relación con la prohibición y las modalidades de otorgamiento de la suspensión.

Luego, el señor Ministro Cossío Díaz expresó su postura al considerar que el Presupuesto de Egresos de la Federación, en razón de su complejidad intrínseca, tiene el carácter de norma general,<sup>20</sup> abstracta e impersonal, toda vez que no se dan los supuestos para considerar que es una norma individual ni que se agota en un mismo acto de aplicación por el solo ejercicio del gasto.

Al comentar el contenido de la jurisprudencia P./J. 24/99, de rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO

---

<sup>20</sup> A mayor abundamiento, estos argumentos se encuentran en el voto particular del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.

TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL, dio lectura a la siguiente parte de su texto:

... El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. ...

Aunado a ello, indicó que este argumento no es apropiado para sostener el sentido de la propia tesis, pues no existe una adecuada distinción entre normas individuales y normas individualizadas. Asimismo, expuso que cuando se establece: "... no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica", es suponer que una norma general nunca podrá individualizar los supuestos contenidos en otras normas.

De esta forma, argumentó que si bien el Presupuesto de Egresos de la Federación individualiza las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, no por ello tiene el carácter de norma individual.

Ahora bien, respecto de la tesis en análisis, en donde se establece que:

... Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. ...

El señor Ministro Cossío Díaz comentó que no consideraba que el Presupuesto de Egresos de la Federación sólo repitiera los supuestos de las normas generales; sin embargo, en el supuesto de que así lo hiciera, no sería razón suficiente para considerar que es una norma de carácter individual, por la sencilla razón de que al individualizar las normas de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en un nuevo ordenamiento con disposiciones diferentes, las matizaría y adecuaría, con lo que generaría nuevos supuestos normativos.

Por último, cuando la tesis señala:

... Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. ...

El señor Ministro consideró que a partir de la distinción entre el aspecto material y el formal no podía hacerse una distinción entre normas de carácter general y normas de carácter individual, en términos de la doctrina en materia administrativista a la que se hizo referencia en sesiones anteriores, toda vez que las razones que así se aportaron constituyen una razón histórica que en la actualidad con dificultad podrían prevalecer en un estado democrático.

Para concluir su intervención, cuestionó cuál sería la finalidad de distinguir entre normas generales y normas individuales, esto es, de qué serviría ésta si por ejemplo, al solicitar la suspensión de un artículo que establece la entrada en vigor de una ley o de un código, se puede lograr un efecto sobre la totalidad de la norma general, es decir, que lo resuelto respecto de una norma individual tenga efectos hacia una norma general.

Por su parte, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** destacó que las posibilidades jurídicas de impugnación se presentan en atención a la naturaleza de las normas y actos impugnados, por tanto, si se considerara que el Presupuesto de Egresos de la Federación es una norma general, procedería su admisión tanto en controversia constitucional como en acción de inconstitucionalidad, pero si se concluyera que es un acto administrativo, particular y concreto, en el que sólo se autorizan gastos, entonces se eliminaría la posibilidad de impugnación, vía acción de inconstitucionalidad, la que es de mayor amplitud que la controversia constitucional; en este orden de ideas, consideró que el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación es una norma de carácter general.

El **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** sostuvo que el Presupuesto de Egresos de la Federación es un acto derivado de un procedimiento legislativo, cuyo contenido abarca a su articulado y todos sus anexos, con un vínculo que no es posible separar.

Consideró que aun entendido éste, en sentido estricto, como una expresión en cifras de la habilitación de gastos, es una verdadera ley, porque es aprobado por la Cámara de Diputados, de conformidad con el procedimiento

legislativo previsto por la Constitución Federal, además que sus habilitaciones específicas de gasto, junto con su propio articulado, constituyen un todo cuyo contenido tiene fuerza de ley.

En esa virtud, indicó que era inexacto hacer un análisis fragmentado o aislado sobre el contenido de determinadas normas incluidas en los anexos del Presupuesto de Egresos, como si los gastos contenidos en ellos no hubieran sido aprobados por la Cámara de Diputados.

Recordó su postura, planteada en la sesión anterior, en el sentido de que debía abandonarse la teoría dualista de la ley que considera al Presupuesto de Egresos una mera cuenta, una estimación de gasto, con el carácter de acto administrativo, que limita la participación parlamentaria a sólo acordar con el gobierno sobre determinados gastos, y cuya falta de aprobación por el órgano de representación carece de consecuencias jurídicas.

Asimismo, mencionó que el análisis parcial, además de no permitir apreciar el problema en su integridad, constituye una petición de principio, pues al existir un cuestionamiento respecto de la teoría dualista de la ley y su aplicación al Presupuesto de Egresos, bajo la lógica de esa teoría no puede responderse en cuanto a si la previsión de gastos es ley formal o material.

En razón de lo anterior, el señor Ministro Góngora reiteró que al emanar el Presupuesto de Egresos del procedimiento legislativo es una ley, que interesa a todos los habitantes en tanto afecta el interés general, por ser el principal instrumento de política económica del Estado, además de que constituye una de las manifestaciones más importantes del principio democrático que se refleja en que sea aprobado de forma exclusiva por la Cámara de Diputados, lo que de ninguna manera lo despoja de su carácter legislativo y adujo las siguientes razones:

1. La Constitución ha reservado las funciones que tocan a los dos máximos protagonistas del procedimiento presupuestario, el Presidente de la República y la Cámara de Diputados, es decir, se trata de una ley con un régimen constitucional propio.
2. El Presupuesto de Egresos de la Federación como mínimo ha de contener todos los gastos del sector público estatal, es decir, una previsión de estos gastos que no constituye tan sólo su cuantificación, sino que lleva consigo la orden de que en el curso del ejercicio financiero, la administración acomode su actuación a la pauta marcada por el cuadro presupuestario y, además,

- como contenido posible, puede contener la realización de determinadas actuaciones en materia de gestión de recursos.
3. A diferencia de lo que sucede con otras leyes, la del presupuesto tiene un tiempo delimitado de vigencia.
  4. Dada la peculiaridad temporal de la ley, la Cámara de Diputados debe tener tiempo suficiente para su aprobación, lo que impone una obligación de presentación, como se prevé en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal.
  5. Una vez aprobado, la propia reserva de ley en materia presupuestaria que existe en el ámbito federal obliga a que no puedan hacerse gastos que no estén comprendidos en el Presupuesto de Egresos o determinados por ley posterior, como se indica en el artículo 126 constitucional.

Aunado a ello, el señor Ministro Góngora Pimentel se refirió a cómo debía interpretarse el artículo 14 de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Coincidió en que tratándose del juicio de amparo, el concepto de norma general, en la ley de la materia, permite una mayor amplitud de defensa, con los mismos privilegios que en el amparo contra leyes y, además, agregó que en este concepto debían tomarse en cuenta a las leyes, pues así se regula en el artículo 103 de la Constitución Federal.

En el caso de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, mencionó que en las controversias constitucionales se utiliza la expresión “disposiciones generales”, mientras que en las acciones de inconstitucionalidad se hace referencia a “normas generales”, estas últimas producidas por un órgano legislativo.

De esta forma, dijo que cuando la Constitución Federal utiliza la expresión “normas generales” se refiere a diversos ordenamientos de los que, sin importar su generalidad, particularidad o temporalidad, resalta su creación o aprobación por un órgano legislativo democrático, esto es, leyes federales, tratados internacionales, Constituciones y leyes locales, con independencia de su contenido material.

Al referirse a resolución que se emitió en la acción de inconstitucionalidad 6/2003 y su acumulada 8/2003, resuelta el seis de enero de dos mil cuatro, en la que se impugnaron los artículos sexto transitorios de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales de dos mil dos y dos

mil tres, por ordenarle al Poder Ejecutivo la transmisión no onerosa de las acciones portuarias integrales a favor de los Estados y Municipios, y respecto de la cual el Tribunal Pleno determinó que esta ley sí era de carácter general, por lo que sin mayor debate sobre su contenido formal o material, se discutió el fondo del asunto; se cuestionó si la orden de transmitir las acciones a los Estados y Municipios constituía una norma general.

En conclusión, sostuvo que el Presupuesto de Egresos de la Federación, como norma general, debe analizarse en su integridad; y por ser una ley, no procede el otorgamiento de la suspensión, en términos del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** consideró que en términos del último párrafo del artículo 14 de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no podía hacerse un desglose de lo que es norma general y para ello comparó la suspensión en materia del juicio de amparo y en materia de controversias constitucionales.

Dijo que en el juicio de amparo, si se impugna una ley por efecto de lo que establece el artículo 107 constitucional, la suspensión siempre se niega porque, de lo contrario, paralizaría toda la norma general; sin embargo, sí puede concederse respecto de los actos de aplicación, de conformidad con lo dispuesto por el diverso 124 de la Ley de Amparo.

En cambio, en el caso de las controversias constitucionales, mencionó que la suspensión no puede otorgarse cuando ésta se hubiere solicitado respecto de normas generales, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se puede declarar la invalidez de la norma, pero no se puede suspender.

Por tanto, si en el caso no se concedió la suspensión respecto del Decreto de Presupuesto de Egresos, sino respecto de determinadas partidas, dijo que se presentaba una similitud con el juicio de amparo en donde se niega la suspensión en cuanto a la ley, pero se concede por lo que refiere a los actos de aplicación.

Por otra parte, destacó que podría incurrirse en una confusión entre la procedencia de la suspensión y su finalidad, por lo que señaló la siguiente distinción: los efectos en las controversias constitucionales, de conformidad con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

son hacia futuro, no son retroactivos, a diferencia del juicio de garantías, según el artículo 80 de la Ley de Amparo.

Asimismo, dijo que la suspensión en controversias constitucionales puede otorgarse fuera de las cinco prohibiciones que se establecen en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de conservar la materia de fondo, lo que no debía confundirse como un motivo o causal de improcedencia.

Ahora bien, en contrapartida a las anteriores posturas, los señores Ministros coincidieron en que los actos impugnados del Presupuesto de Egresos de la Federación tienen el carácter de norma particular, por lo que expresaron sus respectivos argumentos en los siguientes términos.

En principio, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** planteó un enfoque diverso al expuesto por el señor Ministro Cossío Díaz, respecto del contenido de la tesis y del ejemplo citado.

En relación con la parte de la tesis P./J. 24/99 en la que se dice que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación constituye un acto de aplicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, consideró que ello se refiere a “actos de aplicación de actos de aplicación”; así, explicó, el primer ordenamiento que aplica y desarrolla la Constitución Federal es la ley, no el decreto.

Mencionó que nada indicaba que el Decreto de Presupuesto de Egresos no pudiera considerarse un acto administrativo y en apoyo a su postura citó el artículo 3o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establece:

Artículo 3o. Son elementos y requisitos del acto administrativo:

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.

Desde esta óptica, explicó que era perfectamente concebible que un acto administrativo, denominado “decreto”, tuviera normas de carácter general y particular, por lo que cuestionó cómo puede considerarse “norma general” a una partida presupuestaria destinada a la compra de una embarcación o a la construcción de un tramo carretero; de manera que estuvo de acuerdo con la propuesta del señor Ministro Gudiño Pelayo en el sentido de que se discutiera la naturaleza de las partidas suspendidas, toda vez que

el acto reclamado no se combatía en lo general, sino respecto de determinadas partidas específicas.

Por otra parte, en cuanto al ejemplo que dio el señor Ministro Góngora Pimentel, mencionó que ese asunto no se basaba en una norma particular, sino en una norma general de tránsito, la cual daba temporalidad a la entrada en vigor de un ordenamiento y cuya naturaleza fue de perecimiento por el transcurso del tiempo.

En otro orden de ideas, sostuvo que la alusión a un principio de indivisibilidad derivado de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 6/2003 y su acumulada 8/2003, así como al principio democrático y a la superposición de Poderes, son temas de fondo y que, en el caso, lo que debía resolverse era la suspensión, en donde deben analizarse las taxativas y prohibiciones que señala la ley, con dos fines: el primero, conservar la materia y, el segundo, prever las consecuencias que pudieran generarse para quien solicitó la medida cautelar y temporal.

En el mismo sentido, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** precisó que debía distinguirse cuál era el objeto de la discusión.

Aclaró que si, en el caso, se discutía lo relativo a la procedencia del juicio, como se hizo al resolver la acción de inconstitucionalidad de la que derivó la tesis P./J. 24/99, entonces sí habría que atender al carácter general del acto reclamado; sin embargo, si lo que se discutía era la suspensión de actos concretos de aplicación, habría que analizar la procedencia de la medida cautelar en función de esos actos, no del ordenamiento en su conjunto, toda vez que ello no fue materia de la suspensión.

La **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** insistió en su postura, planteada en la sesión anterior, en el sentido de que éste no era el momento procesal para analizar la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación, puesto que ello implicaba discutir el problema de fondo, lo que no significaba que pudiera discutirse la vigencia de la jurisprudencia P./J. 24/99 y, de conformidad con ello, en su caso, se modificara el criterio.

Asimismo, comentó que después de una investigación doctrinaria sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, había llegado a la conclusión de que existía una gran divergencia de criterios; y expuso que para poder determinar si el Presupuesto de Egresos es una norma de carácter general, debía considerarse que una ley de carácter general es aquella que contiene disposiciones abstractas, impersonales, generales y que no está dirigida de forma específica a una situación concreta.

En razón de lo anterior, consideró que en el Presupuesto de Egresos de la Federación sí se establecían situaciones concretas al tener éste partidas para la realización de obras, construcción de carreteras, entre otras, y coincidió con el criterio que se sostiene en la jurisprudencia P./J. 24/99 que considera que éste no tiene carácter de norma general.

Al hacer uso de la palabra, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** coincidió en que la suspensión se otorgó respecto de partidas específicas que refieren a obras presupuestadas, las que no tienen naturaleza de ley en tanto que no gozan de las características de las normas generales; asimismo, dijo, la suspensión no puede concederse para impedir la vigencia de una ley.

Desde una perspectiva diferente a las posturas expuestas por los señores Ministros que les antecedieron en el uso de la palabra, se pronunciaron los **señores Ministros Silva Meza y Valls Hernández**.

El **señor Ministro Juan N. Silva Meza**, aun cuando reconoció la importancia de las exposiciones anteriores, insistió en su postura de delimitar la discusión para verificar si se cumplieron los requisitos legales al momento de haberse otorgado la suspensión.

Por su parte, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** precisó que, en el caso, la medida cautelar se solicitó y se otorgó respecto de actos específicos, para preservar la materia de la controversia, es decir, explicó que ésta ni se solicitó ni se otorgó sobre el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sino sólo sobre actos emanados del Poder Legislativo que el Poder Ejecutivo consideró invaden su esfera competencial, por tanto, la discusión debía llevarse a cabo simplemente en relación con el recurso de reclamación que versaba sobre la suspensión, pues todo lo demás era materia de fondo de la controversia constitucional de la que derivó ese recurso.

Acto seguido, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** instruyó al Secretario General de Acuerdos tomar la votación respectiva sobre este punto.

Así, por mayoría seis votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, José de Jesús Guidño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón** se resolvió que los actos impugnados y suspendidos son normas particulares.

En contra votaron los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, Juan Díaz Romero y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.

Una vez superado el punto anterior, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** abrió el debate para que los señores Ministros expresaran sus posturas en torno a la medida cautelar.

A continuación, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** solicitó el uso de la palabra, al considerar que el peligro en la demora y la apariencia del buen derecho son presupuestos indispensables para conceder la suspensión, que se deben analizar siempre y en todos los casos porque, de lo contrario, se convertiría a esta medida cautelar en una forma de entorpecimiento de los actos de las entidades, Poderes u órganos demandados, pues ésta procedería aun cuando no existiera peligro en la demora o cuando los actos tuvieran claros vicios de constitucionalidad.

De esta forma, se refirió en primer lugar al peligro en la demora, para lo cual hizo valer los siguientes argumentos:

El peligro en la demora tiene por objeto resguardar la efectividad de la sentencia haciendo una evaluación del daño que se produciría si la medida cautelar no fuera adoptada; el carácter urgente de una medida cautelar debe apreciarse en relación con la necesidad de que exista un pronunciamiento provisional sobre la controversia a fin de evitar un perjuicio grave e irreparable.

De esta forma entendemos que el daño debe ser de tal naturaleza que privaría de objeto la sentencia definitiva; sin embargo, la resolución de estas medidas cautelares, en un medio de control constitucional, como lo es la controversia constitucional, no sólo requiere el examen de urgencia de la medida cautelar en relación con los intereses que representa el promovente, sino que deben valorarse las demás circunstancias que rodean el problema jurídico en estudio y ponderarse los intereses en juego.

Bajo este tenor, debe tomarse en cuenta que la suspensión, respecto del Presupuesto de Egresos, provoca un vacío jurídico, de tal magnitud, y una afectación al interés general que, incluso, generará una problemática más difícil de solucionar que la que eventualmente pudiera originar su declaración de invalidez, puesto que mientras en esta situación este Alto Tribunal cuenta con instrumentos legales, mediante los cuales se pueden palear los efectos de dicho vacío jurídico, dando incluso

tiempo a que el Órgano Legislativo reaccione ante la invalidez, en cambio con el vacío jurídico que provoca la suspensión se acrecenta un peligro en la demora para la sociedad, en general, mucho mayor que el que pudiera sufrir la parte actora.

Por otra parte, tampoco existe peligro en la demora, porque aun con la negativa de la suspensión, se conservaría la materia del juicio, toda vez que el Poder Ejecutivo pide la tutela respecto de una invasión de esferas, es decir, sobre un punto esencialmente jurídico que no quedaría sin materia aun cuando las partidas y transferencias previstas por el presupuesto de egresos se comenzaran a ejecutar.

Respecto a la apariencia del buen derecho, el señor Ministro Góngora Pimentel refirió a los siguientes argumentos:

La apariencia del buen derecho consiste en la apreciación de carácter provisional de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos impugnados, para la cual resulta necesario realizar un examen preliminar o anticipado del fondo del asunto, que no será vinculante para la sentencia definitiva.

Ahora bien, para realizar tal valoración, debe atenderse a la naturaleza del acto impugnado, pues tendremos que verificar si el mismo es un acto o norma regulado directamente por la Constitución, en virtud de que el grado de presunción a favor del éxito de la demanda principal debe ser graduable, puesto que no se puede tratar de la misma manera un acto resultante de la voluntad democrática, y al cual la Constitución Federal le atribuye una funcionalidad específica dentro del sistema jurídico, como es el Presupuesto de Egresos, que es un instrumento financiero básico de la política económica del país, que tiene efectos generales y se rige por el principio de anualidad, que una actuación de las partes demandadas regulada sólo por una ley.

Bajo este tenor, para el análisis de la apariencia del buen derecho, en el presente caso, debemos tener en cuenta:

La existencia o no de la competencia, por parte de la Cámara de Diputados, para modificar el Presupuesto de Egresos.

El artículo 74, fracción IV, de la Constitución, otorga a la Cámara la facultad exclusiva de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos, dice el 74 reformado: ...

El proceso de aprobación conlleva el previo examen, la discusión y la posible modificación al proyecto enviado por el Poder Ejecutivo Federal, según la última reforma constitucional de treinta y uno de julio de dos mil cuatro.

Por tanto, en el caso, se actualiza una apreciación anticipada de constitucionalidad, pues los actos impugnados contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación fueron producto de una modificación de la Cámara de Diputados, del proyecto del Presidente de la República, lo cual es autorizado por el precepto antes referido.

Dado lo avanzado de la hora y ante la ausencia de los **señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo** y **José Ramón Cossío Díaz** que integran en Tribunal Pleno, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** solicitó al señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel continuar con sus argumentos en la próxima sesión.

*Sesión pública celebrada  
el quince de febrero de dos mil cinco*

Una vez iniciada la sesión, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** solicitó el uso de la palabra para pronunciarse respecto de los temas aludidos en la sesión anterior sobre el peligro en la demora y la apariencia del buen derecho, por considerar que ambas instituciones siguen reglas diferentes a las aducidas en esa ocasión.

Explicó que las instituciones del peligro en la demora y la apariencia del buen derecho se presentan en función de quien solicita la suspensión, para preservar la materia de lo controvertido, no en relación con la sociedad (en el caso del peligro en la demora), como tampoco respecto de las cuestiones de fondo de la controversia constitucional (en el caso de la apariencia del buen derecho).

En esa virtud, sostuvo que lo procedente sería analizar los requisitos contenidos en el artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los que no se refieren ni al peligro en la demora ni a la apariencia del

buen derecho, sino a las circunstancias y características particulares de las controversias constitucionales para el otorgamiento de la medida cautelar.

Después, hizo uso de la palabra el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** quien expresó su postura a favor de la propuesta del proyecto, en el sentido de que en las controversias constitucionales, por regla general, procede la suspensión; además de que, en su opinión, no puede realizarse un juicio previo, invocando el principio de la apariencia del buen derecho, y prescindir de los demás requisitos, para conceder la suspensión en materia de controversias constitucionales.

El señor Ministro Gudiño recordó que la suspensión es una medida cautelar que tiene como finalidad proteger a la parte que la solicita de los perjuicios que pueda sufrir por el transcurso del tiempo, de ahí que el peligro en la demora se encuentre implícito en la naturaleza propia de dicha medida.

Asimismo, dijo que los efectos en las controversias constitucionales, salvo en materia penal, son siempre hacia futuro, no retroactivos, por tanto, de acuerdo a lo establecido en el proyecto, coincidió en que la regla es que se conceda la suspensión en las controversias constitucionales, para salvaguardar la materia del juicio, pues si el acto se ejecuta, ya no sería reparable en sentencia.

Al respecto, explicó que la suspensión tiene efectos preventivos, no restitutorios; sin embargo, la apariencia del buen derecho surgió como una excepción a este principio. Para explicar su postura, planteó el siguiente ejemplo: si un acto se ejecuta, verbigracia, si una clausura se consuma, por efecto de la suspensión no podrá revertirse esta situación y habrá que esperarse al dictado de la sentencia, pero con la apariencia del buen derecho, de modo excepcional, la suspensión tendrá efectos restitutorios; por lo que cuestionó si los efectos restitutorios también pueden presentarse en materia de controversias constitucionales.

En el mismo sentido, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** consideró que, a diferencia de lo que sucede en el juicio de amparo, en que el juzgador advierte la apariencia del buen derecho en función de dos aspectos, esto es, para conceder la suspensión y asomarse un poco al fondo del asunto; es cuestionable que este argumento perteneciera a las controversias constitucionales, las que por su especial naturaleza operan como una garantía para el correcto ejercicio de las atribuciones constitucionales de entes, Poderes u órganos que gozan per se de una aparente constitucionalidad y calidad de sus actos; por tanto, sostuvo que, en el caso, lo procedente es advertir si se

había cumplido con lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de resolver sobre el otorgamiento de la suspensión.

A continuación, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** solicitó el uso de la palabra para expresar que la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora no son situaciones excepcionales, sino presupuestos de toda medida cautelar, por las siguientes razones.

1. El Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 109/2004 adoptó la apreciación anticipada de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora para resolver sobre la suspensión en controversias constitucionales, cuya tesis de rubro es: SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA).<sup>21</sup>
2. La inexactitud de que sólo se valoren los requisitos contenidos en los artículos 14 y 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el diverso 18 dispone la regla de considerar las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.  
En razón de la particularidad de las controversias constitucionales, dijo que resulta necesario no sólo que se consideren los intereses de la actora, sino también los de la parte demandada y de la sociedad en general, debido a que son actos de los tres niveles de gobierno y de los respectivos Poderes, a fin de evitar que con el otorgamiento de la medida cautelar se cause un mayor peligro que con la negativa de la suspensión.
3. Lo importante no es la valoración del peligro en la demora y la apariencia del buen derecho, sino que éstos no sean considerados y con ello se permita que la controversia constitucional

---

<sup>21</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 1849, IUS 180237.

se convierta en un medio de entorpecimiento de las facultades legítimas de las autoridades demandadas cuando no existe peligro en la demora, o bien, existiendo, los actos impugnados estén encubiertos de una apariencia de constitucionalidad.

4. El análisis de la apariencia del buen derecho no se realice en relación con la impugnación, sino con los requisitos previos y en atención a la creación democrática del Presupuesto de Egresos de la Federación y al principio de anualidad.

De ahí que el señor Ministro Góngora Pimentel sostuvo que el hecho de que la Comisión de Receso no hubiera abordado el estudio de la apariencia del buen derecho era, en todo caso, un defecto del auto y no un argumento en pro de la validez del proyecto, lo que en modo alguno vinculaba al Tribunal Pleno a no hacerlo, al existir suplencia amplia de la deficiencia de los agravios.

Por su parte, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** se pronunció en el sentido de que no era procedente el análisis de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, por tratarse de teorías consideradas de carácter excepcional, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 109/2004, y sólo cuando concurre la posibilidad de que la suspensión sea viable respecto de los requisitos que la ley establece al efecto.

Para explicar su postura, recordó cómo y cuándo surgieron las teorías del peligro en la demora y la apariencia del buen derecho.

Mencionó que en la Octava Época, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que respecto de clausuras por tiempo definido, sí debía concederse la suspensión para no dejar sin materia al juicio de amparo; sin embargo, quedaba pendiente definir lo relativo a las clausuras por tiempo indefinido.

En la Novena Época, dijo que prevaleció el criterio de que una vez que se hubieran consumado los actos, no era posible conceder la suspensión, por lo que era difícil obtener una reparación en la sentencia de fondo y al quejoso no le interesaba que se le dictara una resolución estimatoria, fue entonces cuando la Suprema Corte de Justicia analizó tal situación y sostuvo que la suspensión es una medida cautelar, como muchas otras que se establecen en materia procesal, cuyo efecto consiste no sólo en que la autoridad deje de hacer o no ejecute el acto reclamado, sino también en que se pueda dar cumplimiento a la sentencia de amparo.

En esa virtud, indicó que se consideraba que aun cuando el acto se hubiere consumado, era conveniente otorgar la suspensión, a fin de que no

careciera de finalidad la concesión del amparo, ello propició que se hiciera una clasificación, incluso doctrinaria, respecto de las medidas cautelares, en las que se señaló que no sólo tienen carácter preventivo, sino también precautorio, y ahí fue cuando surgieron ambas teorías que de manera excepcional permiten al juzgador examinar en forma anticipada el fondo del asunto, para determinar si continúa vigente el criterio de los actos consumados, con la finalidad de retrotraer sus efectos y evitar que se presente imposibilidad jurídica o material para el cumplimiento de la sentencia de amparo.

Luego, destacó que de conformidad con la tesis P./J. 15/96,<sup>22</sup> el análisis del peligro en la demora y la apariencia del buen derecho tiene que hacerse después de haber verificado los requisitos establecidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo; además de que, en el caso de las controversias constitucionales, de acuerdo con la tesis P./J. 109/2004, estos criterios proceden “excepcionalmente”, a fin de anticipar los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución que se dicte en el fondo.

Con base en todo lo anterior, señaló que su postura consiste en que antes de analizar cualquier situación relativa a la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora, debe resolverse si se cumplieron los requisitos del artículo 124 de la Ley de Amparo, en el caso del juicio de garantías, o los referidos en los diversos 14, 15 y 18 de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que respecta a las controversias constitucionales.

En el mismo sentido, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagotia** sostuvo que la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora no son requisitos de estudio previo para conceder la suspensión.

En relación con la apariencia del buen derecho, dijo que ésta no existe para las partes en la contienda, toda vez que la finalidad de las controversias constitucionales es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice la interpretación de las disposiciones constitucionales y determine sus verdaderos alcances; si bien en el caso sujeto a estudio los razonamientos de las partes son convincentes, señaló que aún no era el momento de examinar

---

<sup>22</sup> Consúltense tesis de rubro SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, abril de 1996, página 16, IUS 200136.

en forma anticipada el fondo del asunto, en consecuencia, el derecho estaba por definirse.

Por lo que respecta al peligro en la demora, expuso que éste corre igual para los contendientes, pues en la medida en que el Poder Ejecutivo obtenga la suspensión, la demora afectará a las disposiciones dictadas por la Cámara de Diputados y viceversa; esto es, la medida suspensiva tiene un aspecto sustantivo, que es la protección del derecho, y otro adjetivo, que determina una clara ventaja procesal para quien la ha obtenido, de tal manera que provoca que por el transcurso del tiempo se obtenga un beneficio atractivo.

En este orden de ideas, el señor Ministro Ortiz Mayagoitia concluyó que ni la apariencia del buen derecho, ni el peligro en la demora son requisitos previos para determinar si se concede o no la suspensión, puesto que constituyen excepciones para dar efectos restitutorios en determinados casos; además de que, para resolver lo relativo a la suspensión, debe verificarse los requisitos contenidos en ley, aunado a lo cual debe tenerse presente que este asunto se trata de un Presupuesto de Egresos aprobado y con recursos suspendidos en perjuicio de México.

El señor **Ministro Juan Díaz Romero** también consideró que la apariencia del buen derecho se refiere a una excepción y no a un presupuesto para el estudio y concesión de la suspensión.

Por último, el señor **Ministro José Ramón Cossío Díaz** consideró que, en materia de suspensión, no debe discutirse sobre el peligro en la demora ni la apariencia del buen derecho, sino respecto de la urgencia, según lo sostuvo en sesiones anteriores y reiteró que de acuerdo a las características que tiene el Presupuesto de Egresos de la Federación sobre su composición, calendarización y tipo de gasto previsto en los Anexos 19 y 19-A, la ejecución de las partidas suspendidas no se realiza de forma inmediata, por lo que consideró que en el caso no existió urgencia alguna.

Acto seguido, el señor **Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió a votación el proyecto sólo respecto al punto relacionado con el análisis del buen derecho y peligro en la demora.

Así, por mayoría de ocho votos de los señores **Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón**, se resolvió a favor del proyecto que no considerara este estudio.

En sentido opuesto a la mayoría y por las razones particulares de sus intervenciones, votaron los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimentel**.

Concluido este punto, se declaró un receso de cinco minutos para continuar con la discusión del asunto.

El **señor Ministro Juan Díaz Romero**, en uso de la palabra, consideró necesario remitirse a las prohibiciones establecidas en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para verificar si, en el caso, se actualizaba alguna de ellas, pues de conformidad con dicha disposición, en su opinión, en este asunto se podría contravenir la prohibición para conceder la suspensión cuando se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano.<sup>23</sup>

El artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

Artículo 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Al respecto, en el proyecto se estableció:

... d) Que con la medida cautelar otorgada tampoco se afectaban las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, sino por el contrario, se respetan los principios básicos que derivan de la Constitución Federal que rigen la vida política, social y económica del país ...

De ahí que, señaló, cuando la ley refiere a que no se puede conceder la suspensión si se ponen en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico nacional, este orden jurídico alude a normas de diferente tipo

---

<sup>23</sup> Estos argumentos formaron parte del voto particular formulado por el señor Ministro Juan Díaz Romero.

que reconocen como fuente fundamental a la Constitución, la que les da unidad y consagra principios fundamentales como la soberanía popular, el federalismo, la representación democrática, entre otros.

Después, mencionó que por estar prohibido, de modo expreso por la Constitución Federal, no se puede conceder la suspensión si se promueve una demanda de controversia constitucional y está en peligro el ejercicio de la soberanía popular, por tanto, explicó que el preservar la materia del juicio constituía una finalidad, no un presupuesto, para conceder la suspensión.

Por último, comentó que aun cuando se excluyera el análisis de la apariencia del buen derecho, de modo necesario se estaba obligado a realizar el estudio del artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia para determinar si se contravinieron las prohibiciones en él contenidas.

En el mismo sentido, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** señaló que en el proyecto no se analizó si con la concesión de la suspensión se afectaron o no instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, de acuerdo con lo establecido en el citado artículo 15.

Dijo que por instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 21/2002,<sup>24</sup> se entiende que son las derivadas de los principios básicos, que tienen como objetivo construir y definir la estructura política del Estado Mexicano, así como proteger y hacer efectivas las disposiciones de la Constitución Federal, dando estabilidad y permanencia a la nación en su conjunto, pues rigen su vida política, social y económica.

De un estudio preliminar, consideró que sí se afectaron instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano y citó como ejemplo la afectación de las garantías individuales reguladas en el artículo 2o. de la Constitución Federal, en relación con los individuos, pueblos y comunidades indígenas, al haberse suspendido los recursos del programa Proyectos de Infraestructura Básica del Desarrollo de los Pueblos Indígenas; en esa virtud, indicó que el proyecto debía realizar un análisis pormenorizado de cada recurso económico suspendido.

---

<sup>24</sup> Tesis de rubro: SUSPENSIÓN EN LOS JUICIOS REGIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. "INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO" PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, página 950, IUS 187055.

Asimismo, señaló que la expresión “poner en peligro” se refiere a un hecho posible y futuro que, de acontecer, puede provocar daños; lo que implica una connotación de menor gravedad que el propio “daño”, por lo que, explicó, al prohibirse en el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia que se otorgue la suspensión cuando se pongan en peligro la seguridad, la economía nacional y las instituciones jurídicas fundamentales, es necesario realizar un juicio de probabilidad y valoración ante un riesgo, situación en la que se requiere analizar la apariencia del buen derecho, en que si bien no se puede exigir el conocer con certeza el daño que la suspensión puede provocar, sí permite conocer el riesgo que tan sólo su otorgamiento pueda generar.

Luego, destacó que en el proyecto, basado en un criterio cuantitativo, se sostuvo que no se afectaba a la economía nacional ni a la sociedad, puesto que no se impedía el ejercicio de la totalidad del gasto público. Al respecto, expuso que no estaba de acuerdo, en razón de que el Tribunal Pleno ha determinado<sup>25</sup> que el “peligro a la economía nacional” sólo podrá considerarse actualizado si al concederse la suspensión se lesionan intereses de la sociedad en general y no en forma particularizada los de un determinado número de sus miembros.

En este contexto, propuso que a partir de un criterio cualitativo se analicen cuáles fueron los rubros de gasto respecto de los que se solicitó la suspensión y su impacto en la economía; esto es, propuso evaluar cuáles son los efectos reales de la medida cautelar concedida, la que, en su opinión, sí generó inseguridad jurídica, al tornar nugatoria la realización de diversas obras ordenadas y de la restricción del gasto.

En conclusión, sostuvo que al no actualizarse los requisitos que motivaron la concesión de la medida cautelar, ésta debió negarse, además de que con la suspensión se generó un nuevo supuesto jurídico, toda vez que ahora la Federación tiene que realizar en forma directa el gasto de determinadas partidas, en lugar de hacerlo las propias entidades federativas, como lo autorizó la Cámara de Diputados, lo que excede los alcances de la medida suspensiva.

---

<sup>25</sup> Tesis P./J. 45/99 de rubro SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONCEPTO DE "ECONOMÍA NACIONAL" PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, junio de 1999, página 660, IUS 193773.

El **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** señaló que las controversias constitucionales, en la forma en que son concebidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ponen en riesgo a las instituciones fundamentales de nuestro país, pues lejos de ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolverlas, perfecciona el Estado de Derecho.

Por otra parte, expuso que, en el caso, para resolver respecto de la suspensión, los planteamientos deben circunscribirse a ésta y no en torno al fondo de la controversia constitucional, por tanto, cuestionó cómo la suspensión de partidas específicas, que representan un mínimo porcentaje de todo el Presupuesto de Egresos, pueden poner en peligro a la economía nacional, o bien, cómo pueden afectarse los intereses de la sociedad en contraste con el interés que existe para que se definan las atribuciones entre los Poderes del Estado.

Asimismo, los **señores Ministros Juan N. Silva Meza, Sergio A. Valls Hernández y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** coincidieron en la postura de que la concesión de la suspensión no puso en peligro a las instituciones fundamentales del orden jurídico, ni se afectó la economía nacional y al hacer uso de la palabra plantearon diferentes enfoques, a saber:

El **señor Ministro Juan N. Silva Meza** señaló que la suspensión podría atemperarse, en atención a la ventaja procesal mencionada por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia y los valores superiores de naturaleza constitucional aludidos por el señor Ministro Díaz Romero, esto es, explicó que los intereses y valores en juego debían ponderarse para conceder la medida cautelar, a fin de evitar cualquier daño social o ventaja procesal en la materia suspensiva.

Por su parte, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** indicó que, según la Constitución, todos los gastos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación coinciden con las partidas de la Ley de Ingresos, las que constituyen cantidades líquidas que el Ejecutivo Federal debe transferir a otras entidades y Municipios, por lo que sugirió que el Tribunal Pleno fijara, en ejercicio de su facultad de suplencia, los requisitos para hacer efectiva la suspensión, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante depósito que asegure el ejercicio de las partidas al momento de resolver el fondo de la controversia constitucional.

El **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** estuvo de acuerdo con esta propuesta, al señalar que el Poder Judicial de la Federación debe

garantizar el interés de la sociedad y de las autoridades contendientes dentro del marco que les corresponde según la Constitución, lo que puede fijarse llevarse a cabo en atención al texto del artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que permite acotar la suspensión lisa y llana que concedió la Comisión de Receso y que no pudo otorgar de forma distinta dado el momento en que fue presentado el recurso de reclamación.

En relación con esta última propuesta, quedaron pendientes de pronunciarse varios de los señores Ministros, por lo que **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sugirió continuar con la discusión de este asunto en la siguiente sesión.

*Sesión pública celebrada  
el diecisiete de febrero de dos mil cinco*

En cuanto dio inicio la sesión, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** solicitó el uso de la palabra para precisar el alcance de su propuesta, en el sentido de considerar que las cantidades suspendidas se depositen en moneda nacional ante la propia Tesorería de la Federación, de conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, pues la ventaja de este esquema, en su opinión, sería que los recursos no se registren como un gasto realizado con cargo al Presupuesto de Egresos, esto es, técnicamente, dijo, no habría erogación registrada y en cambio el dinero depositado permitiría garantizar que en el futuro se ejecuten los gastos suspendidos.

Asimismo, sugirió que se condicione la efectividad de la suspensión, de acuerdo a lo que disponen los artículos 35, fracción IV, y 36 del citado reglamento, para que, en su oportunidad, se apliquen de conformidad con la resolución que llegue a dictar la Suprema Corte de Justicia, lo que ha de generar seguridad jurídica en los terceros interesados.

Al respecto, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** indicó que esa propuesta sugería la constitución de una “reserva” en razón de la urgencia, pero ahora con motivo de la suspensión, toda vez que los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación no se encuentran disponibles al primero de enero del ejercicio fiscal correspondiente, sino que éstos se van generando en la medida en que se recaudan los ingresos, en atención a una serie de factores de política económica, como el precio del petróleo, las

tasas de interés, la inflación, entre otros, a partir de los que se realizan los pronósticos de recaudación.

En esa virtud, en lugar de constituir una “reserva”, propuso que, sin prejuzgar sobre el fondo, en el caso de que tengan que erogarse las partidas controvertidas con motivo de la resolución que así lo determine, se aplique lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que establece que una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos de la Federación sólo procede hacer pagos, con base en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes.

Esto es, sugirió que se activen el conjunto de mecanismos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, los que permiten comprometer la consecución y ejercicio de pagos al siguiente año, de así requerirse.

Nuevamente en uso de la palabra, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** cuestionó si al Presupuesto de Egresos de la Federación se le debía considerar una orden de gasto o una autorización de gasto máximo.

Aunado a ello, planteó dos aspectos para hacer efectiva su propuesta para predestinar o etiquetar los recursos al quedar depositados en la Tesorería de la Federación y asegurarlos desde el inicio del año, no sólo con posterioridad al dictado de la resolución.

1. Aludir que en controversias constitucionales la decisión final no tienen efectos retroactivos.
2. Recordar que el Presupuesto de Egresos de la Federación sufre ajustes conforme a las necesidades que en un momento determinado se presentan, por lo que pueden afectarse partidas destinadas a un fin, para aplicarlas a otro diverso.

El **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** estuvo de acuerdo con la primera propuesta, a la luz de los artículos 35, fracción IV del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que con el depósito de las cantidades suspendidas en la Tesorería, más que una garantía se da especificidad en el destino de los recursos.

Por su parte, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** consideró que la primera propuesta era conveniente, al tener como ventaja que no se

registren gastos con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, toda vez que desde el punto de vista técnico aún no se realiza erogación alguna.

En otro orden de ideas, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** solicitó el uso de la palabra para fijar su postura en contra del proyecto.

Sostuvo que no procedía la suspensión, pues al involucrar la controversia constitucional a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, se adelantaba el estudio de fondo del asunto.

Así, indicó que en atención a la facultad de la Cámara de Diputados contenida en el artículo 74, fracción IV, constitucional, reformada el treinta de julio de dos mil cuatro, la que además de aprobar cada año el Presupuesto de Egresos de la Federación puede modificarlo, debía resolverse lo relativo a la concesión de la medida cautelar, para luego, en su momento, discutir el fondo del asunto, determinar los alcances de las facultades y resolver si hubo modificación o transformación del presupuesto.

Por su parte, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** planteó que, en su opinión, el asunto no es un problema de carácter patrimonial, sino de competencia consistente en el análisis de las facultades constitucionales de dos Poderes; sin embargo, expuso, como reflexión, si al momento de concederse la medida cautelar lo que se satisfizo fueron meras expectativas de derecho de los Municipios y Estados, siendo que la litis constitucional debió circunscribirse a una cuestión de competencia entre la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo Federal.<sup>26</sup>

Para finalizar, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** mencionó que el problema en este asunto era de tipo ontológico, en donde debía determinarse la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos de la Federación; sin embargo, dijo, esta discusión no puede anticiparse por corresponder al análisis de fondo del asunto, lo que implica la discusión sobre la facultad de la Cámara de Diputados para modificar o transformar el citado presupuesto.

En este contexto, se pronunció a favor de la suspensión, al sostener que sí hubo urgencia, pues de no haberse concedido la medida cautelar se hubieran instrumentado diversas acciones y gastos en relación con las partidas impugnadas.

Asimismo, estuvo de acuerdo con la propuesta de establecer requisitos para hacer efectiva la suspensión, al considerar que con esta modificación

---

<sup>26</sup> Estos argumentos forman parte del voto particular elaborado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

se establece un equilibrio procesal, toda vez que si no existen los recursos al momento de que se resuelva la controversia constitucional, la cual no tiene efectos retroactivos, por vía de hecho, ésta no puede cumplirse.

A continuación, el señor Ministro Presidente Azuela Güitrón solicitó al Secretario General de Acuerdos tomar la votación respectiva, la que se verificó de conformidad con los resolutivos consignados en el engrose, el que a la letra dice:

PRIMERO.-Es procedente, pero infundado el presente recurso de reclamación.

SEGUNDO.-Se modifica oficiosamente el acuerdo recurrido de veintidós de diciembre de dos mil cuatro, dictado en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 109/2004, en términos del considerando cuarto de esta ejecutoria, con la finalidad de establecer un requisito para que siga surtiendo efectos la suspensión otorgada.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, conforme a la votación que enseguida se precisa:

Puesto a votación el proyecto, se aprobó por mayoría de siete votos de los señores **Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón; los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel y Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** votaron en contra y porque se declarara procedente y fundado el recurso de reclamación y se revocara el auto recurrido. El señor **Ministro José Ramón Cossío Díaz** y la señora **Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** razonaron el sentido de su voto.

Hizo uso de la palabra el señor **Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** para sugerir que la resolución se adicionara con un considerando en el que, esencialmente, se determine, en ejercicio de la facultad de suplir la deficiencia de los agravios que le confiere a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II

del Artículo 105 de la Constitución Federal, y con fundamento en los artículos 18 de la misma ley, y 35, fracción IV, y 36 del Reglamento de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, es el caso de establecer, para que continúe surtiendo efectos la suspensión concedida, el siguiente requisito:

El demandante, Poder Ejecutivo Federal, deberá reservar los recursos presupuestales, materia de la suspensión otorgada, y depositarlos ante la Tesorería de la Federación con la oportunidad en que deban realizarse esos enteros, de acuerdo a su calendarización, para que, en su caso, se apliquen de conformidad con la resolución que en su oportunidad dicte la Suprema Corte y de acuerdo con las leyes de la materia. La indicada Tesorería emitirá y hará llegar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación los respectivos comprobantes de los depósitos, conforme vayan efectuándose.

En relación con dicha propuesta hicieron uso de la palabra los **señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Presidente Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel y Sergio Salvador Aguirre Anguiano**, en los términos consignados en la versión taquigráfica.

Por mayoría de siete votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón** se resolvió adicionar la sentencia con un considerando en los términos sugeridos por el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**; los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero y Genaro David Góngora Pimentel** votaron en contra y reservaron su derecho de formular votos particulares; y la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** razonó el sentido de su voto.

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Finalmente, se comisionó a la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** para la elaboración del engrose correspondiente.

# *Crónica de la acción de inconstitucional 30/2004*

*Cronista: Doctor César Miguel González Piña Nevárez*

**E**l Procurador General de la República solicitó ante el Máximo Tribunal del país se declarara la invalidez del párrafo cuarto del artículo 19 de la Constitución Política del Estado Chiapas, publicado en el periódico oficial de la entidad el nueve de noviembre de dos mil cuatro, respecto al deber de las Delegaciones del Ejecutivo Federal de cesar la difusión pública de obras y programas un mes antes del día de la elección, porque en caso de incumplimiento era posible fincar las responsabilidades, que para ese efecto se contemplan en el Título Noveno de la Constitución Local.

De esta manera, por acuerdo de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a esa acción de inconstitucionalidad con el número 30/2004 y, por razón de turno, se designó al **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

*Sesión pública celebrada  
el veintidós de febrero de dos mil cinco*

Al dar inicio la sesión, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió a la consideración del Tribunal Pleno el asunto respectivo.

El **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** hizo uso de la palabra y manifestó algunas reflexiones generadas de la lectura del proyecto de resolución propuesto, así observó, entre otras cuestiones, que la norma impugnada señalaba:

Artículo 19. ...

...

Los Poderes Públicos serán imparciales, deberán abstenerse de apoyar directa o indirectamente a cualquier partido o candidato. Durante las elecciones, participarán exclusivamente en el ejercicio de las atribuciones que expresamente les confiere la ley. Las Autoridades Estatales y Municipales, así como las Delegaciones del Órgano Ejecutivo Federal deberán cesar la difusión pública de obras y programas un mes antes del día de la elección. Cualquier violación a esta disposición, independientemente de la sanción penal respectiva, será castigada en términos del Título Noveno de esta Constitución. Corresponde a la Fiscalía Electoral la vigilancia de estas disposiciones.

...

De donde se advertía que regulaba dos supuestos distintos de sanción, por una parte la penal y, por otra, la relativa a la responsabilidad de los servidores públicos locales, en términos del Título Noveno de la propia Constitución, y que el proyecto de resolución se pronunció únicamente respecto del segundo; además, calificó de inexacta la propuesta de declarar la invalidez de la porción normativa “así como las Delegaciones del Órgano Ejecutivo Federal”, ya que podía salvarse con una interpretación conforme del artículo 108 de la Constitución Federal, en el sentido de que el supuesto normativo regulado por el artículo impugnado, que sancionaba con el régimen de responsabilidades local a quien no suspendiera la difusión de obras, resultaba aplicable únicamente a los funcionarios públicos estatales y municipales.

Además, consideró que las Legislaturas Locales sí tenían competencia para sancionar penalmente las conductas contrarias al proceso electoral, pues la Constitución Federal contenía disposición expresa al respecto:

Artículo 116. ...

...

IV.- Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

...

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

Por último, concluyó que al regularse a uno de los actores políticos que actuaba en el escenario local, como lo son las Delegaciones del Poder Ejecutivo Federal, se protegía la equidad del proceso electoral local y la preservación de la función electoral estatal, así como la neutralidad en el uso de los bienes, fondos y servicios públicos ante el proceso electoral, razón por la cual, estimó no había una invasión de atribuciones de la Federación, por parte del Estado de Chiapas y señaló que el cuarto párrafo del artículo 19 de la Ley Suprema Local debía considerarse constitucional.

En seguida, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** señaló que en la intervención del Ministro Góngora Pimentel encontró una afirmación inexacta respecto de que en materia de Delegaciones no existe legislación federal, pues la normativa relativa dimana de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de otras reglamentaciones, por lo cual estimó erróneo que en términos del artículo 124 constitucional, la materia electoral se dejara a los Estados como algo residual.

Además, indicó el olvido del texto del artículo 120 constitucional que señala:

Artículo 120. Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Explicó que los Estados tenían limitaciones naturales para legislar en ciertas materias en donde hay una incidencia temática con la Federación, porque debía prevalecer la normativa federal, para evitar que se superpongan o yuxtapongan tanto normas locales como federales sobre las mismas materias; además, externó que el artículo citado no admitía interpretación contraria y, al no ser tema residual sobre el que puedan legislar los Estados, era claro que la Legislatura de Chiapas, pese a su sentido de equidad, invadió atribuciones que correspondían a la autoridad federal.

Por lo avanzado de la hora, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sugirió continuar la discusión del asunto en la próxima sesión.

*Sesión pública celebrada  
el veinticuatro de febrero de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** declaró abierta la sesión y solicitó al Secretario General de Acuerdos diera cuenta con el asunto.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** se refirió a las observaciones formuladas a su participación en la sesión anterior por el Ministro Aguirre Anguiano y aclaró que en esa intervención en ningún momento afirmó que en materia de Delegaciones no exista legislación federal y que, por tanto, se tratara de una materia residual en términos del artículo 124. Al respecto, explicó que resultaba evidente que las Delegaciones estaban regidas por leyes y reglamentos federales, pero que en modo alguno implicaba desobedecer las disposiciones de los Estados, las cuales garantizaba el artículo 40 de la Constitución Federal, al establecer la autonomía de éstos en lo concerniente a su régimen interior; además, respecto a la función electoral local, señaló que era competencia de los Estados no como algo residual, sino por disposición expresa del artículo 116 de la Constitución de la República.

También, explicó que en su intervención no existió olvido del texto del artículo 120 constitucional, pues a su parecer ese precepto no establecía una regla efectiva para resolver los conflictos de competencia entre la Federación y las entidades federativas; por otra parte, indicó que la legislación y los actos administrativos emanados de las autoridades de los Estados sí podían ser vinculantes para la Federación, con algunas excepciones que se preveían en la normativa aplicable.

Por su parte, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** manifestó que su intervención fue menos pretenciosa de lo expuesto por el Ministro Góngora Pimentel, pues con base en el citado artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, la Legislatura de Chiapas no podría ir más allá del ámbito estrictamente local y, por tanto, no era correcto que decretara obligaciones a cargo de las dependencias federales, aunque fueran relativas a procesos electorales locales, como tampoco que pudieran establecer responsabilidades a cargo de los funcionarios federales.

Acto seguido, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** indicó que el artículo 19 reclamado establecía que cualquier violación a esa disposición, independientemente de la sanción penal respectiva, se castigaría en términos del Título Noveno de la Constitución Local; sin embargo, en ese apartado no se hacía referencia expresa a las Delegaciones del Ejecutivo Federal, por ello señaló que existían dos posibilidades de interpretación, la primera, que lo dicho en ese precepto establecía una obligación que no podía ser sancionada en los términos del Título Noveno, o la segunda, que el artículo adicionaba como sujetos de responsabilidades a las autoridades del Órgano Ejecutivo Federal.

Destacó que era necesario resolver ese punto, porque si se llegaba a la primera interpretación el tema estaría superado, ya que al no haber sanción a la autoridad federal no podría plantearse la inconstitucionalidad del precepto, pero si se hacía de acuerdo a la segunda interpretación, entonces sería preciso continuar con el tema.

Al respecto, los señores **Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo** y **Sergio A. Valls Hernández** señalaron que en virtud de que el artículo 19 impugnado, comprendido en el Título Cuarto, tenía la misma jerarquía que el Título Noveno, ambos de la Constitución del Estado, debía interpretarse que ese precepto agregaba un sujeto a los señalados en forma expresa por el mencionado Título Noveno.

En cambio, el señor **Ministro Genaro David Góngora Pimentel** sostuvo que podría hacerse una interpretación conforme y señalar que cuando el artículo impugnado se refiere al Título Noveno, aludía sólo a las autoridades locales.

Para decidir sobre el tema, el señor **Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** lo sometió a votación del Tribunal Pleno.

Así, los señores **Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villagas** y **Presidente Mariano Azuela Güitrón** estimaron que la parte normativa impugnada del artículo 19, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, creaba nuevos sujetos de las responsabilidades establecidas en su Título Noveno; por su parte, los señores **Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel** y **Juan N. Silva Meza** estimaron que no.

De esta manera, continuaron las observaciones al proyecto. Hizo uso de la palabra el señor **Ministro Sergio A. Valls Hernández**, quien se refirió a la intervención en la sesión anterior del Ministro Góngora Pimentel señaló que el proyecto se ocupó sólo del segundo de los supuestos de sanción, porque fue el único concepto de invalidez hecho valer por el promoviente y al ser de contenido electoral la norma impugnada, operaba el principio de estricto derecho, por lo que no era posible suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez, tal y como se advertía en la jurisprudencia del Tribunal Pleno.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Consúltese la Tesis: P./J. 57/2004, de rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL, LA

Asimismo, agregó que no compartía que la invalidez propuesta podía salvarse con una interpretación conforme del artículo 108 de la Constitución Federal, en atención a que partía de la premisa de que debía analizarse lo relativo a la sanción penal, la cual no fue materia de impugnación; además, al contemplar la norma combatida a las Delegaciones del Poder Ejecutivo Federal como sujetos del régimen local de responsabilidad de servidores públicos, era necesario un pronunciamiento expreso de invalidez, a fin de brindar certeza a la actividad electoral en esa entidad federativa, razones por las que sostuvo su proyecto.

Por su parte, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** se pronunció a favor del proyecto que declaraba la nulidad de la norma, con la petición de que se agregara a las consideraciones que la Legislatura de Chiapas no podía establecer, respecto de las funciones de las autoridades federales tipo alguno de responsabilidad penal, pues con ello que invadía la competencia de la Federación. Por otra parte, indicó que al suprimirse la expresión “Delegaciones del Órgano Ejecutivo Federal”, del texto de la Constitución de Chiapas, no se privaba a esa entidad de su potestad punitiva respecto de servidores federales que, fuera de sus atribuciones, cometieran actos delictivos.

En su intervención, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** observó que existe un problema de redacción de la norma, pues al destacar que las violaciones por parte de autoridades estatales, municipales y federales, se castigarán en términos del título noveno de la propia Constitución Estatal, que alude sólo a la responsabilidad de funcionarios estatales; debe entenderse referida sólo a sanciones penales, que es lo que la fiscalía tiene obligación de vigilar, y porque se trata de competencias distintas; por tanto, concluyó que es correcto que también se prohíba a las autoridades federales difundir sus programas un mes antes de las elecciones, dado que de lo que se trata es de lograr una transparencia y una igualdad en éstas, pero la disposición legal cuya validez se declara tiene un defecto de redacción al establecer

---

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ IMPEDIDA PARA SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ Y PARA FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, p. 437, IUS 180743.

que las autoridades federales pueden, en un momento dado, quedar sujetas a un procedimiento de responsabilidad que sólo está previsto para los funcionarios estatales, ya que implicaría una invasión de esferas de competencia; es decir, si se debiera entender que las delegaciones o autoridades federales pueden estar sujetas a un juicio político estatal por conductas indebidas, o a que se revisaran sus actos como servidores públicos dentro del régimen estatal, se invadirían facultades en una esfera de competencia que no le corresponde al Estado.

Aunado a ello, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** expuso que todos los habitantes en el Estado de Chiapas, inclusive los funcionarios federales, estaban obligados a respetar su legislación, además, indicó que la prohibición del artículo impugnado era razonable, ya que no pretendía interferir en las atribuciones que realizaban las aludidas Delegaciones, sólo impedía hacer proselitismo para difundir obras y programas, por lo que se manifestó por la validez del precepto.

También, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** participó de la idea de que la prohibición del artículo 19 era constitucional, al estar íntimamente ligada con el respeto a los principios que en materia electoral establece la Constitución del país, porque de lo contrario se haría una excepción que impediría llevar a cabo las reglas propias de las autoridades electorales locales.

Por su parte, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** sostuvo que la Legislatura de un Estado no podía regular la forma de conducirse de las autoridades federales en materia electoral local.

El **señor Ministro Juan N. Silva Meza** se manifestó en contra de lo propuesto en el proyecto e insistió que el contexto era la materia electoral y señaló que la norma impugnada no sujetaba a los funcionarios a un régimen especial de responsabilidad ni condicionaba las actividades de una dependencia, sino sólo la suspensión de la difusión de sus trabajos que implicaran perjuicio a la equidad electoral.

En ese sentido, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Gutiérrez** consideró que la Constitución Federal, en su artículo 116, concedía al Congreso Local la facultad de establecer todos los mecanismos para cumplir con los principios democráticos que se reconocen tanto para la Federación como para los Estados; asimismo, señaló que el artículo impugnado no impedía que las autoridades federales construyeran una presa o repararan una carretera, lo que prohibía era la conducta de difundir obras y programas para evitar desnivelar la participación política.

Después, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** señaló que el sentido de la norma impugnada buscaba la equidad electoral y ello le parecía plausible, también coincidió en que el Congreso del Estado de Chiapas gozaba de atribuciones para instaurar delitos en materia electoral, y que esas atribuciones tenían fundamento en la fracción IV del artículo 116 constitucional; sin embargo, consideró que los Congresos de los Estados no podían establecer obligaciones en materia electoral a cargo de las autoridades federales, aun cuando se tratara de procesos locales, así como tampoco establecer responsabilidades a cargo de funcionarios federales, ni siquiera con motivo de garantizar la imparcialidad.

Por último, la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** se manifestó por la validez del artículo reclamado, ya que éste reglamentaba lo dispuesto en la fracción IV del artículo 116 de la Ley Suprema, al prohibir una conducta con independencia del funcionario que la realizara; además, destacó que las acciones de inconstitucionalidad eran control abstracto de la Constitución por lo que sus repercusiones resultaban trascendentes para todo el país.

Sin presentarse más intervenciones, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** solicitó al Secretario General de Acuerdos que tomara la votación.

De esta manera, puesto a votación el asunto, por mayoría de siete votos de los **señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón** se resolvió en los siguientes términos:

PRIMERO.- Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.- Se reconoce la validez de la porción normativa impugnada del artículo 19, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

TERCERO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

En cambio, los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio A. Valls Hernández** votaron en contra.

Cabe señalar que el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** manifestó que las consideraciones de su proyecto constituirían su voto particular y las **señoras Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos y Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** reservaron su derecho de pronunciar voto concurrente.

Por su parte, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** formuló voto particular en el cual, en esencia, expuso que no compartía el criterio de la mayoría, pues estimó que el párrafo cuarto del artículo 19 de la Constitución del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el nueve de noviembre de dos mil cuatro, invade las atribuciones que constitucionalmente están reservadas al Congreso de la Unión, al considerar a las Delegaciones del Órgano Ejecutivo Federal como responsables del cumplimiento de la normativa que se dicte para regular los procesos electorales locales.

Señaló que el hecho de que el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal concediera expresamente a las entidades federativas la atribución de legislar lo relativo a la materia electoral en su respectivo territorio, en donde se incluye el determinar las conductas que deban considerarse delitos o faltas en esa materia y las sanciones aplicables al efecto, así como regular el régimen de responsabilidades de los servidores públicos estatales y municipales, no implicaba que pudieran excederse del ámbito local e invadir facultades expresas del Congreso de la Unión, como ocurrió con la disposición impugnada, en cuanto establece una obligación a cargo de funcionarios federales y la consecuente responsabilidad, ni aun para pretender con ello garantizar la imparcialidad de los procesos electorales locales.

Por último, mencionó que el artículo 120 de la Constitución Federal dispone que los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales; sin embargo, no determina que el Ejecutivo Federal se encontrara obligado a publicar y hacer cumplir las leyes locales, lo que era lógico y congruente con el sistema republicano federal, pues las leyes federales son aplicables en todo el país, mientras que las leyes locales sólo en el territorio de la entidad federativa respectiva.

Por lo tanto, los Congresos locales no pueden establecer obligaciones en materia electoral a cargo de las autoridades federales aun cuando se refieran a los procesos electorales locales, como tampoco pueden establecer responsabilidades a cargo de esos funcionarios federales, ni siquiera con el pretexto de garantizar la imparcialidad de los procesos electorales locales.

En virtud de que el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** manifestó su disposición para elaborar el engrose respectivo, el Tribunal Pleno le confirió esa responsabilidad.

Previo aviso a la Presidencia, no asistió el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz**.

## *Crónica de la queja 4/2003*

*Cronista: Licenciada Rosa Cristina Padrón González*

**E**l catorce de noviembre de mil novecientos cuarenta y siete, Arturo Arcipreste Nouvel, representado por su padre Fernando Arcipreste Pimentel, adquirió un terreno de doscientas noventa y ocho hectáreas aproximadamente, ubicado en la zona de Santa Cruz Meyehualco, en Ixtapalapa, Distrito Federal, terreno de labor denominado como “Paraje San Juan” o “Paraje de San Juan”.

Posteriormente, en el Diario Oficial de la Federación se publicó en los días veintiséis y veintisiete de julio de mil novecientos ochenta y nueve, un Decreto de expropiación que declaró de utilidad pública el mejoramiento y la regularización de la tenencia de la tierra, como acción para ordenar el desarrollo urbano del centro de población asentado en el predio denominado “Paraje San Juan”, en cuyo artículo tercero se dispuso la obligación del Departamento del Distrito Federal de pagar la indemnización correspondiente, con cargo a su presupuesto.

Fue así que el señor Arturo Arcipreste Nouvel, a partir del nueve de octubre de mil novecientos ochenta y nueve, gestionó en forma reiterada, ante las autoridades del Distrito Federal, el pago de la indemnización relativa a la expropiación.

El veintinueve de marzo de mil novecientos noventa y tres recibió contestación del entonces Secretario General de Gobierno, en el que le informó que al ser el propietario del predio “Paraje San Juan” expropiado, como se deriva de diversos documentos, la indemnización señalada en el artículo tercero sería cubierta, a la brevedad posible, a través de la constitución de un fideicomiso por celebrarse con una institución bancaria.

Pasado el tiempo, el siete de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal le contestó que a fin de atender a su petición, había turnado su solicitud a la Subsecretaría

de Asuntos Jurídicos en donde se analizaría la viabilidad del escrito para brindarle la respuesta correspondiente y que este funcionario público estaría atento al desarrollo de su gestión.

Sin embargo, el cuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho Arturo Arcipreste Nouvel falleció sin haber logrado obtener el pago indemnizatorio de las autoridades del Distrito Federal.

Fue entonces cuando, Enrique Arcipreste del Ábrego, único y universal heredero, legatario y albacea de su sucesión testamentaria, conforme lo hizo constar en el testamento público abierto otorgado el nueve de julio de mil novecientos noventa y siete, inició la tramitación de la sucesión a bienes y promovió una demanda de amparo para solicitar, del nuevo Gobierno del Distrito Federal, el pago indemnizatorio.

El veintiocho de agosto de mil novecientos noventa y ocho, el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal conoció de este juicio de amparo, registrado con el número 508/98, y resolvió conceder la Protección Federal al quejoso al considerar que la actuación de la autoridad responsable violó las garantías de legalidad y seguridad jurídica tuteladas por los artículos 14, 16 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Inconformes con esta resolución, tanto Enrique Arcipreste del Ábrego, como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal interpusieron recurso de revisión, respectivamente.

El veintitrés de junio de mil novecientos noventa y nueve, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, a quien correspondió conocer del asunto, resolvió modificar la sentencia recurrida del *a quo* al determinar que no hubo congruencia entre el acto reclamado, consistente en la abstención del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para cubrir la indemnización correspondiente por la expropiación del predio, y la resolución por la que se concedió el amparo para el efecto de que la autoridad diera contestación a la petición de pago de la indemnización.

Así, al modificar la sentencia recurrida, la *ad quem* concedió el amparo solicitado para el efecto de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal procediera a determinar el monto de la indemnización y realizara el pago en un término de dos meses, considerando que el artículo tercero del propio Decreto expropiatorio ordenó la constitución de un fideicomiso para el pago de las indemnizaciones de ley.

En virtud de lo anterior, el Jefe de Distrito, por acuerdo de veintiséis de agosto de mil novecientos noventa y nueve, requirió al Jefe de Gobierno

del Distrito Federal para que informara a ese Juzgado sobre el cumplimiento de la ejecutoria de amparo en un término de dos meses contado a partir de que quedara legalmente notificado.

Posteriormente, el tres de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, en atención al cambio de titular de la autoridad responsable, el Juzgado de Distrito ordenó requerir a la nueva Jefa de Gobierno del Distrito Federal para que informara el cumplimiento de la sentencia de amparo.

Al no haber respuesta de la autoridad, el catorce de enero de dos mil el Juez de Distrito remitió los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que determinara lo conducente en relación con el cumplimiento de la ejecutoria.

Recibidos los autos, el tres de febrero de dos mil el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dispuso formar el respectivo incidente de inejecución de sentencia, registrado bajo el número 76/2000 y ordenó requerir a la Jefa de Gobierno del Distrito Federal para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la legal notificación, comprobara el acatamiento de la ejecutoria de amparo, o bien, expusiera las razones por las cuales no dio el cumplimiento debido.

Este incidente se turnó al **señor Ministro Juan N. Silva Meza** para que formulara el proyecto de resolución respectivo y diera cuenta con éste en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia.

Nuevamente y por última ocasión, la Justicia Federal requirió el diecinueve de mayo de dos mil a la Jefa de Gobierno del Distrito Federal para que informara al Presidente de la Primera Sala, en un término de veinticuatro horas, el cumplimiento dado a la ejecutoria de amparo.

El treinta y uno de mayo de dos mil, en la Oficialía de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia se recibió un oficio firmado por la Directora General de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, en el que se informó que por instrucciones de la Jefa de Gobierno del Distrito Federal se había girado un oficio, firmado por el Consejero Jurídico y de Servicios Legales, dirigido al Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, por medio del cual se solicitaba a este último girar sus instrucciones para que la Dirección General de Avalúos de Bienes del Distrito Federal realizara el avalúo del predio materia del juicio de garantías.

Aproximadamente tres meses después, el siete de agosto de dos mil, el Secretario de Gobierno, en ausencia de la Jefa de Gobierno del Distrito Federal, presentó un oficio, sin número, dirigido al Presidente de la Primera

Sala, por el que informó que presentó ante la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia, una denuncia sobre la concesión de diversos amparos sobre el predio, por lo que solicitó la conexidad para la resolución simultánea en el cumplimiento de las sentencias.

Los juicios de amparo respecto de los cuales la autoridad responsable solicitó la conexidad, fueron los siguientes:

1. Juicio de amparo 508/98, promovido por Enrique Arcipreste del Ábrego, por derecho propio y albacea de la sucesión de Arturo Arcipreste Nouvel, ante el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, del que derivó el incidente de inejecución 76/2000.
2. Juicio de amparo 887/89, promovido por Gonzalo Ulises García Belmares, ante el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.
3. Juicio de amparo 215/93, promovido por Francisco Arteaga Aldana, ante el Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, del que derivó el incidente de inejecución 493/2001, resuelto por unanimidad de once votos del Tribunal Pleno en sesión de veintiocho de febrero de dos mil dos.
4. Juicio de amparo 246/90, promovido por José César González, en representación de Rosendo Contreras Arteaga y Ana Gilbaja Contreras, ante el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, respecto del cual se celebró convenio y se pagó la indemnización.

En virtud del anterior oficio, el veintitrés de agosto de dos mil, el Presidente de la Primera Sala, previo dictamen del Ministro ponente, ordenó al Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal determinar si los juicios aludidos eran similares o si guardaban alguna identidad con el predio denominado "Paraje San Juan".

En cumplimiento a lo anterior, después de haber requerido a los juzgados que conocieron de los amparos antes citados, la nueva titular del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal informó el catorce de febrero de dos mil uno, a este Alto Tribunal, de los trámites realizados y, además, manifestó que hizo un requerimiento al nuevo titular de la autoridad responsable, Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Posteriormente, el catorce de marzo de dos mil dos, el Juez Octavo de Distrito "B" en Materia Administrativa del Distrito Federal, a quien le correspondió continuar con el cumplimiento ordenado por la Primera Sala para determinar la probable sobreposición de predios, dictó resolución por la que determinó la existencia de la coincidencia en la superficie del inmueble derivado del amparo 508/98, respecto de los predios a que se refieren las ejecutorias de los juicios de amparo 887/89, 215/93 y 246/90; sin embargo, informó que la única ejecutoria de amparo pendiente de cumplirse es la del juicio de garantías 508/98.

Asimismo, el Juez de Distrito determinó remitir los autos del juicio de amparo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos legales conducentes.

Debe mencionarse que el veinticinco de febrero de dos mil dos, el Secretario de Gobierno, en ausencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal firmó un oficio, sin número que presentó en la Suprema Corte de Justicia, por medio del cual solicitó la suspensión del procedimiento de cumplimiento de la ejecutoria del amparo 508/98, del que derivó el incidente de inejecución 76/2000, hasta en tanto no se resuelva una denuncia de incidencia planteada, al aducir que de no concederse se generarían pagos dobles o múltiples por una misma superficie, lo que ocasionaría un detrimento en el erario público.

Asimismo, el seis de mayo de dos mil dos, se presentó otro oficio, sin número, en este Alto Tribunal, firmado por el Secretario de Gobierno, en ausencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el que se informó que en la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Departamento del Distrito Federal, se recibió un escrito en el que se manifiesta que Enrique Arcipreste del Ábrego no es propietario del predio denominado "Paraje San Juan" y a pesar de que en el juicio de amparo no se dilucidan problemas de propiedad, sino de inconstitucionalidad de un acto emitido por una autoridad, lo cierto es que en el presente asunto se pueden afectar intereses de terceros.

Por su parte, Enrique Arcipreste del Ábrego presentó al día siguiente de que el Juez Octavo de Distrito "B" en Materia Administrativa en el Distrito Federal dictó sentencia, quince de marzo de dos mil dos, un escrito en el que le solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cumplimiento de la ejecutoria de amparo por parte de la autoridad responsable, al no haber existido motivo alguno de confusión que lo impida, hecho que derivó de la resolución dictada por el juzgador federal.

Luego, el cinco de junio de dos mil dos, la Primera Sala dictó resolución en la que ordenó devolver los autos al Juez Octavo de Distrito "B" en Materia Administrativa en el Distrito Federal, con el mandamiento de que éste determine el monto del correspondiente a la indemnización del predio expropiado, materia del juicio de amparo 508/98, previo avalúo y disminución del valor de los terrenos de los juicios de amparo 887/89, 215/93 y 246/90, y requerir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que procediera con el pago en un término de veinticuatro horas.

Lo anterior en razón de que dejó de existir el motivo por el cual la autoridad responsable consideró que no se podía continuar con el cumplimiento de ejecución, además de que en el juicio de amparo no se resuelven problemas de propiedad sino de inconstitucionalidad de un acto emitido por una autoridad.

Adicionalmente, la Primera Sala sostuvo que la propia responsable le reconoció sus derechos como propietario del predio materia del incidente de inejecución, lo que hizo constar por escrito en diversos oficios y lo cual, junto con la resolución del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, es cosa juzgada, lo que tiene que cumplirse inexorablemente, con independencia de que se puedan ventilar en otras vías legales intereses paralelos u opuestos.

En cumplimiento de lo ordenado, el Juez Octavo de Distrito "B" en Materia Administrativa en el Distrito Federal dictó un acuerdo, el cinco de julio de dos mil dos, en el que abrió un incidente innominado para la cuantificación del monto de la indemnización correspondiente a la expropiación del predio "Paraje San Juan".

Para proceder con la valuación, dio intervención legal a las partes y solicitó al Director General de Coordinación de Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República, designar a un técnico en materia de avalúo de bienes inmuebles, con el objeto de tenerlo como perito oficial de ese juzgado.

Así las cosas, Enrique Arcipreste del Ábrego designó a su perito en materia de valuación de inmuebles, el Jefe de Gobierno designó a dos peritos, uno en materia de topografía y otro en materia de valuación de inmuebles. Al respecto, el treinta y uno de julio de dos mil dos, la nueva titular del Juzgado de Distrito desechó la prueba pericial en materia topográfica.

Posteriormente, en diverso acuerdo de nueve de diciembre de dos mil dos, la Juez de Distrito desestimó las manifestaciones realizadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y tuvo por no admitidas las pruebas superve-

nientes presentadas por esta autoridad y señaló fecha para la celebración de la audiencia incidental.

Inconforme con este auto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal interpuso recurso de queja el diecinueve de diciembre de dos mil dos, lo que originó la suspensión del procedimiento del incidente innominado.

Del recurso de queja, le correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien en sesión de veintiséis de febrero de dos mil tres resolvió declararla procedente pero infundada, lo que le permitió a la Juez de Distrito reanudar el procedimiento suspendido.

Así, el tres de abril de dos mil tres se celebró la audiencia incidental, sin embargo, a fin de contar con mayores elementos de convicción, la Juez de Distrito dictó un auto con fecha tres de junio de dos mil tres en el que ordenó la ampliación de la prueba pericial y requirió a los peritos rendir un alcance a sus informes sobre los puntos específicos señalados en dicho auto.

Inconforme con este auto, Enrique Arcipreste del Ábrego interpuso recurso de queja, situación que le informó a la Juez de Distrito para que suspendiera el procedimiento del incidente innominado, y al efecto le exhibió una copia de dicho recurso; sin embargo, la juzgadora por medio del auto dictado el diecisiete de junio de dos mil tres, manifestó que no había lugar a acordar de conformidad con la suspensión del procedimiento solicitada, por no actualizarse el supuesto jurídico previsto en el artículo 101 de la Ley de Amparo,<sup>28</sup> pues la copia exhibida carecía de valor probatorio.

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al que correspondió conocer del recurso de queja, el trece de agosto de dos mil tres la declaró fundada, al estimar que una vez celebrada la audiencia incidental la Juez de Distrito se encontraba legalmente impedida para ordenar la ampliación de la prueba pericial, por lo que le ordenó dictar la resolución correspondiente.

Así, el veinticuatro de septiembre de dos mil tres, la Juez Octavo de Distrito "B" en Materia Administrativa en el Distrito Federal dictó resolución en el incidente innominado, en el la que cuantificó el monto de la

---

<sup>28</sup> Artículo 101. En los casos a que se refiere el artículo 95, fracción VI, de esta ley, la interposición del recurso de queja suspende el procedimiento en el juicio de amparo, en los términos del artículo 53, siempre que la resolución que se dicte en la queja deba influir en la sentencia, o cuando de resolverse el juicio en lo principal se hagan nugatorios los derechos que pudiera hacer valer el recurrente en el acto de la audiencia, si obtuviere resolución favorable en la queja.

indemnización del predio expropiado y en la que requirió al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que en un término de veinticuatro horas, en cumplimiento de esa resolución, procediera al pago correspondiente.

Al haber transcurrido las veinticuatro horas y sin haber sido acatada la resolución, la Juez de Distrito envió los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el ocho de octubre de dos mil tres.

Inconforme con la resolución, el diez de octubre de dos mil tres, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal interpuso un recurso de queja, el cual fue admitido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito el veinte de octubre de dos mil tres y ordenó dar vista al Agente del Ministerio Público Federal de su adscripción.

Asimismo, inconforme con la admisión del recurso de queja, Enrique Arcipreste del Ábrego interpuso un recurso de reclamación; sin embargo, el Presidente del ese Tribunal Colegiado reservó proveer respecto del recurso de reclamación en atención de que los autos se encontraban con el Agente del Ministerio Público Federal para su vista.

En virtud de lo anterior, el cinco de noviembre de dos mil tres, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito le solicitó a la Suprema Corte de Justicia ejercer la facultad de atracción respecto del recurso de queja interpuesto por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien decidió ejercer la facultad de atracción y admitir la queja con fecha seis de noviembre de dos mil tres.

Finalmente, el diez de noviembre de dos mil tres, el Jefe de Gobierno mediante un oficio, sin número, presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó diversas manifestaciones sobre la probable falsedad de los documentos que fueron puestos a consideración de la Juez de Distrito durante la tramitación del juicio de amparo 508/98, las que anexó junto con este escrito.

Este asunto fue turnado al **señor Ministro Juan N. Silva Meza**, quien presentó el proyecto a los señores Ministros integrantes del Tribunal Pleno, proponiendo, básicamente, las siguientes hipótesis de resolución:

- Declarar sin materia el recurso de reclamación, porque aun cuando éste prospere contra el auto admisorio del Tribunal Colegiado, subsiste el auto por el que la Suprema Corte de Justicia admitió el recurso de queja.
- Estimar infundado el primer agravio del recurso de queja, al considerar que el Jefe de Gobierno no explicó por qué las pruebas

exhibidas en la audiencia del incidente innominado tendentes a demostrar la inexistencia del derecho de Enrique Arcipreste del Ábrego, tienen relación con la determinación del monto de la indemnización.

- Considerar fundado el segundo agravio del recurso de queja, al estimar que la Juez de Distrito al determinar el monto de la indemnización, consideró el valor comercial sin observar que debió hacerse de conformidad con el valor catastral, en términos de lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley de Expropiación, vigente al momento en que se expropió el predio.

Asimismo, en el proyecto se propuso revocar la resolución de veinticuatro de septiembre de dos mil tres en el incidente innominado, dejar insubsistente todo lo actuado y reponer el procedimiento para que la Juez de Distrito determine el monto de la indemnización, de conformidad con los siguientes lineamientos:

- a) Deberá fijar un término de tres días para requerir a:
  1. Al quejoso, Enrique Arcipreste del Ábrego, para exhibir comprobantes de pago del impuesto predial, así como de las mejoras o deterioros que hubiera sufrido el predio.
  2. Al Subtesorero de Catastro y Padrón Territorial, del Gobierno del Distrito Federal, para que informe sobre el valor fiscal registrado en sus oficinas y exhibir la documentación que lo ampare.
  1. A la autoridad demandada, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que:
    - 1.1. Proporcione la información, datos y lugares, y en su caso, exhiba copia certificada de las documentales, de la pericial que presentó para cuantificar la indemnización para que, en su caso, sea considerada por los demás peritos.
    - 2.1. Informe sobre la constitución del fideicomiso.
- b) Requerir a las partes para que designen a sus peritos, los que a la brevedad deberán presentar sus dictámenes periciales, de conformidad con el artículo 10 de la Ley de Expropiación, el valor fiscal o catastral, el valor de las mejoras o detrimentos del valor fiscal del predio. Al monto de la indemnización se le deberá disminuir el valor de los terrenos sobrepuestos objeto de los amparos en revisión 508/98, 887/89 y 246/90.

- c) Actualizar el monto de la indemnización, de conformidad con el artículo 7o., fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a partir de la fecha en que la autoridad responsable debía haber entregado la indemnización a Enrique Arcipreste del Ábrego, puesto que al no haberse fijado plazo para pagar la indemnización, resulta aplicable el artículo 10 de la Ley de Expropiación vigente en mil novecientos ochenta y nueve. Por consiguiente, en atención a que el plazo máximo que tenía la autoridad responsable para haber cubierto la indemnización era de diez años, al haber entrado en vigor el Decreto expropiatorio al día siguiente de su publicación, el veintisiete de julio de mil novecientos ochenta y nueve, la actualización deberá realizarse a partir del veintiocho de julio de mil novecientos noventa y nueve hasta la fecha en que se pague efectivamente.
- d) Aplicar los medios de apremio que correspondan para el caso de incumplimiento.
- e) Dictar la resolución para su inmediato acatamiento y, en el caso de que no se efectúe, remitir nuevamente los autos a la Suprema Corte de Justicia.

*Sesión pública celebrada el  
veintiocho de febrero de dos mil cinco*

Al inicio de la sesión, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** solicitó al Tribunal Pleno calificar de legal su impedimento para conocer de este asunto, al haber rendido, antes de haber la tomado protesta de su cargo, una opinión profesional.

Por unanimidad de nueve votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juan Díaz Romero, Margarita Beatriz Luna Ramos, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Maya-goitia, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza, Sergio A. Valls Hernández y Presidente Mariano Azuela Güitrón**, el Tribunal Pleno calificó de legal el impedimento. El **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** estuvo ausente en esta sesión.

A continuación, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** solicitó el uso de la palabra para explicar el asunto, así como la propuesta del proyecto, sin embargo, por lo avanzado de la hora, este asunto quedó en lista.

*Sesión pública celebrada el  
primero de marzo de dos mil cinco*

El **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** sugirió que, en atención a que en algunas leyes relativas al impuesto predial el valor catastral se significa con el comercial, en el supuesto de una libre transacción en el mercado, ello debe especificarse en el proyecto para efectos de la valuación que deben llevar a cabo los peritos del predio expropiado.

En el mismo sentido, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** consideró que la valuación del predio debe ser con base en el valor fiscal.

Asimismo, sugirió que ante la eventualidad de que se presenten nuevos recursos, en el proyecto debe precisarse que tal situación debe informarse directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta decida si ejerce o no la facultad de atracción para su conocimiento y resolución.

Por otra parte, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** hizo la aclaración de que en el incidente innominado el Jefe de Gobierno ofreció documentales para cuestionar la propiedad del terreno, sin embargo, la litis en ese incidente es el valor del terreno, pues en la ejecutoria de la Juez de Distrito no se constituyó la prerrogativa de la indemnización al quejoso, sino que esta última se reconoce como una consecuencia de la propia ley del mismo acto privativo.

En concordancia con ello, dijo que la actualización de la suerte principal también debe ser a partir del hecho generador del derecho del quejoso y no referirse a diez años como se propone en el proyecto, pues sería tanto como premiar la inactividad de la autoridad en detrimento del quejoso.

Asimismo, explicó que el artículo 20 de la Ley de Expropiación establece que la autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcan nunca un periodo mayor de diez años, pero en el caso no se fijó la cuantía ni mucho menos plazo alguno, por lo que al no haberlo hecho la autoridad en su oportunidad, esa tarea ahora corresponde al Juez de Distrito en el incidente innominado.

Finalmente, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón**, a manera de corolario, indicó que debe precisarse en el proyecto que el pago de la indemnización debe hacerse de conformidad con el valor catastral, atendiendo la legislación hacendaria del Distrito Federal; que este asunto puede regresar a la Suprema Corte de Justicia para verificar el cumplimiento de la sentencia, además de que, aclaró, el juicio de amparo no es el medio para definir un problema de propiedad.

Así, al no haber mayores observaciones, el proyecto se sometió a votación.

Por unanimidad de ocho votos de los señores **Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón** se resolvió en el sentido indicado en el proyecto.

Los señores **Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y José Ramón Cossío Díaz** no asistieron previo aviso dado a la presidencia, y el señor **Ministro Genaro David Góngora Pimentel** no estuvo presente en esta sesión por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial.

# *Crónica de la controversia constitucional 8/2002*

*Cronista: Doctor César Miguel González Piña Nevárez*

**P**or escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del Máximo Tribunal de la República, la Síndico del Municipio de Aguascalientes promovió demanda de controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Aguascalientes, mediante la cual reclamó la expedición y promulgación del Decreto 209, que contiene la Ley que Regula la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas para ese Estado, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de noviembre de dos mil uno.

Una vez integrado, el expediente se envió a la ponencia del **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano**, quien por razón de turno fue designado para encargarse del trámite y la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

*Sesión pública celebrada  
el tres de marzo de dos mil cinco*

Reunido el Tribunal Pleno, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** solicitó al Secretario General de Acuerdos que diera cuenta con el asunto listado para ese día; acto seguido, lo sometió a la consideración de los señores Ministros.

El primero en solicitar el uso de la palabra fue el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**, para manifestar que el artículo 105 de la Constitución Federal prevé controversias entre Poderes y controversias entre entidades políticas, y que en el caso concreto se trataba del segundo de los supuestos, es decir, el Municipio de Aguascalientes en contra del Estado del mismo nombre; sin embargo, consideró incorrecto que el proyecto señalara que un Ayuntamiento pudiera demandar a un Poder

Estatal, toda vez que ello alteraba el contenido del citado precepto constitucional, por lo cual sugirió advertir que el Estado era representado por el órgano o Poder a quien la Constitución Local le otorgaba esa encomienda.

Respecto del tema de la legitimación pasiva, mencionó que el proyecto sólo sustentaba el hecho de que el Congreso Local y el Gobernador colaboraron en la emisión de la norma impugnada; sin embargo, nunca se dijo cuál de esos Poderes representaba al Estado como autoridad demandada, por lo que solicitó que se precisara quién ejercía la representación de la entidad en su totalidad, y en cuanto al otro Poder se señalara que también tenía legitimación pasiva, por haber participado en la emisión del acto reclamado.

Por su parte, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** aclaró que el inciso i) de la fracción I del artículo 105 constitucional establece la procedencia de la controversia constitucional entre los Municipios y el Estado; no obstante, debía entenderse que no era todo el Estado, sino sólo aquellos órganos o Poderes de los cuales procediera el acto reclamando, con base en el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** estuvo de acuerdo con lo señalado e incluso, para armonizar esas ideas, propuso agregar un párrafo al engrose correspondiente.

A continuación, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** indicó que las partes no hicieron valer causas de improcedencia y que, al no advertirse ninguna de éstas en el estudio de oficio, se consideraba superado el tema, por lo que podían dar paso al análisis de fondo.

En uso de la palabra, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** señaló que no coincidía con la forma en que se abordó el tema, por considerar que se trataba de un caso de excepción generado por el último párrafo del artículo 117 constitucional que señala:

Artículo. 117...

...

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Estimó que el proyecto enfrentaba el sistema de reglamentación municipal con dicha disposición constitucional que señala una facultad a la Legis-

latura del Estado, como si se tratara de una relación ordinaria, en donde el Congreso Local establece bases generales y el Ayuntamiento las desarrolla, por lo que, a su juicio, ese precepto constitucional determina una cuestión distinta, pues al ser la materia de combate al alcoholismo de competencia concurrente, federal y estatal, no puede el Municipio regular algo que no le corresponde.

Asimismo, manifestó que el problema a debate debería ser de razonabilidad, es decir, habría que determinar qué tan razonables fueron las disposiciones emitidas por la Legislatura Local a efecto de combatir el alcoholismo, de modo que se pueda definir su razón de constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Por su parte, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** mencionó que compartía algunas de las consideraciones del proyecto, como lo era la procedencia de la controversia y la competencia de los Estados para legislar en materia de bebidas alcohólicas; sin embargo, le inquietaba el pronunciamiento propuesto como premisa toral para determinar la naturaleza de la ley impugnada, respecto de las bases generales de administración pública municipal, máxime que en el asunto se insiste en considerar que los reglamentos municipales, emitidos con fundamento en esas bases generales, eran heterónomos, subordinados o de mero detalle de las leyes en materia municipal.

En virtud de ello, consideró que en su carácter de ley reglamentaria recordó que en varios proyectos que estaban pendientes de análisis por el Tribunal Pleno, se planteaba una posible interpretación del artículo 115 constitucional que proponía la clasificación de la leyes estatales que inciden en el ámbito municipal y señaló que en caso de que dicha clasificación fuera aceptada, la norma impugnada, al ser una ley emitida por la Legislatura en términos de la última parte del artículo 117 constitucional, tendría el carácter de ley reglamentaria de algún precepto de la Constitución Federal, que reitera su contenido o desarrolla alguno de los principios, por lo que no sería necesario realizar la interpretación de las bases generales de administración, y desde esa óptica la propuesta del proyecto sería correcta, en el sentido de que el Municipio sólo podía detallar el contenido de esa ley reglamentaria.

En seguida, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** destacó que si el Pleno determinaba que la norma impugnada era una ley reglamentaria de un precepto de la Constitución Federal, ello conduciría a determinar que no se trata de materia Municipal y, por tanto, no afectaría la potestad reglamentaria del Ayuntamiento.

En contraste, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** advirtió que no debía confundirse el continente con el contenido, pues no bastaba el nombre de la ley para identificar su tenor, ya que si bien por su título era fácil colegir que se trataba de una ley reglamentaria, lo conducente era definir su naturaleza en el estudio de fondo.

El **señor Ministro Juan Díaz Romero** señaló que, por lo expresado en esa sesión, resultaba necesario rehacer el estudio del proyecto para analizar también el contenido del último párrafo del artículo 117 constitucional, y no sólo enfocarlo a lo que establece el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal.

Al respecto, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** manifestó que, en efecto, el derrotero que se siguió para desarrollar el proyecto fue el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, sin embargo, expresó que no tenía inconveniente, si la mayoría del Pleno lo estimaba necesario, en hacer el análisis propuesto de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 117 constitucional.

Acto seguido, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** estimó que era fundamental, para continuar la discusión, establecer si estaban en presencia de una norma reglamentaria del artículo 117 constitucional o si se establecían bases generales como lo señalaba el artículo 115, fracción II, de la Carta Magna.

En ese contexto, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** destacó que el legislador del Estado de Aguascalientes creó una norma de carácter híbrido que, por una parte, reglamentaba el último párrafo del artículo 117 de la Ley Suprema, pero, por otra, también señalaba como fundamento la fracción II del artículo 115 constitucional como base de la legislación impugnada. En consecuencia, lo primero que habría que desentrañar, artículo por artículo, es a cuál marco jurídico corresponden, al del 117 o al del 115 constitucionales, a fin de saber si se trastocan las bases municipales que contempla el último de los preceptos.

Al hacer uso de la palabra, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** señaló que era necesario armonizar los artículos constitucionales 117, último párrafo, y 115, fracción II, pues aunque la ley aludida combatiera el alcoholismo, podía ser inconstitucional si algunos de los aspectos que regulaba invadían la materia de administración municipal.

El **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** estuvo de acuerdo con los argumentos expuestos por los Ministros Luna Ramos y

Silva Meza, en el sentido de que se trata de una ley híbrida, donde no caben absolutos, por tanto, debía realizarse un análisis de la materialidad objetiva de la norma, que permitiera determinar si la ley impugnada combate el alcoholismo o interfiere con atribuciones municipales.

También la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** consideró que la Ley que Regula la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas para el Estado de Aguascalientes es un precepto híbrido, que debía examinarse con base en los artículos constitucionales 117, último párrafo, y 115, fracción II.

Para resolver el tema, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** propuso que se sometiera a votación el siguiente cuestionamiento en materia de combate al alcoholismo ¿Los Municipios tienen o no facultad reglamentaria?

Aunado a ello, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** señaló que para seguir con el análisis debía hacerse una segunda pregunta, relativa a si la Legislatura Local, al emitir una ley reglamentaria del artículo 117, en materia de combate al alcoholismo, podría vulnerar alguna atribución constitucional del Municipio.

Sin presentarse más intervenciones, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió a la consideración de los señores Ministros la primera votación sugerida y, una vez hecha la consulta, el Secretario General de Acuerdos informó que había unanimidad de once votos, en el sentido de que el Municipio no tiene facultad reglamentaria en materia de combate al alcoholismo. En seguida, se sometió a votación la propuesta que planteó el Ministro Silva Meza. Realizada la votación, se determinó que había mayoría de nueve votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza, Sergio A. Valls Hernández y Presidente Mariano Azuela Güitrón**, en el sentido de que sí podía haber vulneración en las atribuciones del Municipio; en cambio, los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo** estimaron que no.

Dado lo avanzado de la hora, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** dio por terminada la sesión, señaló que se continuaría el estudio del asunto y que quedaría en lista para discutirlo en una próxima sesión.

*Sesión pública celebrada  
el diez de marzo de dos mil cinco*

Reunido el Tribunal Pleno, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** declaró abierta la sesión y puso a consideración de los señores Ministros el asunto.

Al hacer uso de la palabra, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** presentó un nuevo análisis sobre la Ley que Regula la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas para el Estado de Aguascalientes, realizado con base en un estudio de la ponencia del Ministro Silva Meza, en el cual se destacan los artículos que el proyecto juzgaba inconstitucionales, y se analiza si combaten el alcoholismo en términos del artículo 117 constitucional y si su contenido viola el artículo 115, fracción II, de la Ley Suprema, con la intención de presentar gráficamente las particularidades de aquellos preceptos y proceder a su examen.

Acto seguido, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** resaltó la conveniencia del método propuesto por el Ministro ponente, pues luego de haber estudiado, en forma previa, el nuevo análisis de la ley, al que se hizo referencia, manifestó que, con excepción de los artículos que se consideraron inconstitucionales en ese estudio, estaba de acuerdo con lo demás, para comenzar la discusión relativa.

En ese contexto, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** estimó que el Tribunal en Pleno aceptaba la propuesta del proyecto, en el sentido de que son inconstitucionales los artículos del 1 al 26, del 29 al 33 y 53 de la ley en estudio; por lo cual pasaron al estudio de los artículos 27, 28, 34 a 47 y 49 a 52 de la citada ley, los cuales la ponencia consideró violatorios del artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, por no combatir el alcoholismo.

El **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** señaló que el artículo 27 de la ley aludida establece lineamientos para contar con la licencia de venta de bebidas alcohólicas, lo cual de alguna forma reglamenta su comercialización y, con ello, al impedir la anarquía en el rubro, se combate el alcoholismo, lo que es facultad concurrente del Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales, en cuanto a la creación de la norma, pero no en cuanto a su aplicación, la cual corresponde a los Ayuntamientos.

Además, indicó que si en el caso concreto lo impugnado fue la creación de la norma; entonces, eso justifica que la Legislatura Local se pronunciara sobre el particular.

Al respecto, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** indicó que, en su concepto, el artículo 27 atacado no viola los artículos 117 y 115, fracción II, constitucionales, porque está encaminado, de manera indirecta, a combatir el alcoholismo, que es una enfermedad y que, en opinión de los expertos, a mayor facilidad en la disposición de bebidas alcohólicas, mayor riesgo de alcoholismo en una sociedad. Asimismo, señaló que las disposiciones consideradas inconstitucionales sí tienen vinculación con el último párrafo del artículo 117 constitucional, pues al regular las licencias, se controla el aspecto de disponibilidad de las bebidas alcohólicas.

La **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** se manifestó en contra de la declaración de invalidez que se hacía en el proyecto, porque de conformidad con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, la Legislatura Local tiene la facultad para emitir ese tipo de disposiciones, en tanto que los Municipios pueden expedir todo tipo de normas para reglamentar, de manera específica en lo que a su circunscripción geográfica se refiere, el expendio de bebidas alcohólicas, y señaló que incluso el artículo cuarto transitorio de la ley impugnada así lo corrobora, al disponer en su parte conducente:

CUARTO.- En tanto los Ayuntamientos no expidan las disposiciones que establezcan los horarios para operar los giros sobre venta y consumo de bebidas alcohólicas, se sujetarán a los siguientes:

...

Añadió que con el anterior precepto simplemente se está dando una base general y se le está dejando al Municipio la oportunidad de que reglamente él su competencia específica, en el aspecto relacionado con el expendio de bebidas alcohólicas, y en su opinión no debían declararse inválidos los preceptos reclamados, pues son parte de un procedimiento que se está estableciendo en la propia ley, e invalidarlos dejaría una ley totalmente incompleta.

Por su parte, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** se sumó a la posición de la Ministra Luna Ramos, pues estimó que la Ley que Regula la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas para el Estado de Aguascalientes procuró respetar al Municipio, como se observa en los artículos transitorios; así como proteger su participación en estas actividades. Como ejemplo de esto último, dio lectura al artículo primero de esa ley:

Artículo 1º.- Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y observancia obligatoria en el territorio del Estado y tiene por objeto regular la venta y consumo de bebidas alcohólicas de acuerdo con las facultades del Artículo 115 y la fracción IX del Artículo 117, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como establecer las bases para que los Municipios previo estudio de cada caso, autoricen, controlen y vigilen la venta y consumo de bebidas alcohólicas en el ámbito de sus atribuciones en la materia, para la promoción de una cultura responsable del alcohol.

Con base en estos argumentos, concluyó que ningún precepto de la mencionada ley es violatorio del artículo 115 constitucional, pues, por el contrario, respetan en forma amplia las facultades del Municipio, incluso, a manera de guía, se dan reglas generales que deban aplicarse; y que corresponde al propio Ayuntamiento su correcta aplicación.

Por otra parte, respecto del artículo 28 de la ley impugnada, que ordena:

Artículo 28. La solicitud de licencia o permiso será presentada ante la dependencia municipal competente en materia de giros, la que previo análisis dictaminará sobre el cumplimiento de los requisitos que para tal efecto establece la presente Ley y los demás ordenamientos aplicables.

Una vez que la solicitud haya sido dictaminada, será remitida a la autoridad municipal correspondiente para su análisis y autorización en su caso.

El **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** señaló que ese precepto no combate el alcoholismo, y que, por el contrario, constituye una clara intromisión en los métodos para la obtención de licencias, lo cual es materia de la competencia del Municipio.

Al respecto, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** mencionó que el Municipio no goza de plenas potestades para determinar el otorgamiento de licencias y permisos para la venta del alcohol, ya que al otorgarse, generan una contribución, materia que corresponde regular de la Legislatura Estatal, por ser ésta la que determina los tipos y modalidades de licencias y fija los derechos que se deben cobrar, razón por la cual

consideró que no hay intromisión en las potestades exclusivas; al contrario, en el artículo transitorio antes aludido se deja clara reserva reglamentaria al Ayuntamiento.

La **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** agregó que la norma de tránsito de la ley reclamada autoriza al Municipio para reglamentar a través de un bando de policía y buen gobierno, el trámite de expedición de licencias, como puede ser el lugar en que se solicita, los requisitos, las visitas de inspección, etcétera, por lo que simplemente se están determinando lineamientos, para que el Municipio en el momento en que reglamente, pueda adaptarlo a sus circunstancias específicas y de alguna manera, esto sirve mientras no se haya establecido esa reglamentación que el Municipio pueda llevar a cabo conforme lo establece el propio artículo transitorio.

Por su parte, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** mencionó que después de leer el artículo 28 de la Ley que Regula la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas para el Estado de Aguascalientes, en el contexto que establecen los artículos transitorios, consideró que dicho precepto era inocuo en su totalidad y, por tanto, no violaba el diverso 115, fracción II, de la Constitución Federal.

En ese orden de ideas, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** expresó que aun en el supuesto de que se admitiera que uno de los artículos impugnados pudiera afectar la competencia del Municipio, sería sólo temporalmente, toda vez que en el momento en que dictara sus propios bandos en torno a ese problema, sería inaplicable el artículo.

De nuevo en uso de la palabra, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** consideró que no era necesario seguir el análisis de los artículos, pues el criterio de fondo ya estaba dado. Expresó que lo que es inocuo no se considera intromiso y, por consiguiente, tampoco es inconstitucional.

En cambio, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** estimó que no era infructuoso proseguir con el análisis, porque los preceptos debían examinarse por necesidad, a la luz de lo establecido en los artículos constitucionales 115 y 117, porque al legislarse en materia de combate al alcoholismo, podía vulnerarse alguna atribución municipal.

Para satisfacer ambas proposiciones, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** propuso un sistema intermedio, es decir, se mencionarían cada uno de los artículos impugnados y se someterían a discusión, en caso de que no se presentaran observaciones, se pasaría al siguiente precepto, hasta concluir.

De esa manera, y por considerar que ya se habían discutido en forma suficiente los artículos 27 y 28 de la ley impugnada, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** solicitó al Secretario General de Acuerdos tomara votación respecto de su constitucionalidad; una vez hecha la consulta, se informó que había mayoría de ocho votos de los **señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Juan N. Silva Meza, Sergio A. Valls Hernández y Presidente Mariano Azuela Güitrón**, a favor de la constitucionalidad de los preceptos, por el contrario el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** y la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** votaron por la inconstitucionalidad de dichos artículos y reservaron su derecho de formular voto de minoría.

Acto seguido, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** señaló que estaba en contra del proyecto, en lo que respecta al tema de las sanciones contempladas en los artículos 34 a 41 de la Ley que Regula la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas para el Estado de Aguascalientes, toda vez que la potestad sancionadora de los Municipios, en términos del artículo 21 constitucional, es exclusiva para faltas administrativas, y sólo están facultados para imponer multas y arrestos, es decir, cualquier otro tipo de sanción debe estar prevista en una ley; por esa razón, estimó que cuando la Legislatura Estatal estableció sanciones diferentes, no afectó las potestades exclusivas del Municipio, sino que las complementó al darles atribuciones que no están en su esfera de competencia.

Estos argumentos resultaron convincentes para el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano**, ponente del asunto, quien anunció que estaría por la constitucionalidad de los artículos relacionados con las sanciones.

Superado ese tema, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** puso a consideración de los integrantes del Tribunal Pleno los artículos de la ley, referentes a los procedimientos de cancelación de licencias y permisos.

Ahora bien, el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, dispone:

Artículo 115. ...

...

II...

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

...

Al respecto, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** señaló que la Legislatura Local tiene que desarrollar el procedimiento administrativo, sus principios y los medios de defensa de los particulares, razón por la que también estaría en contra del proyecto.

Por último, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** mencionó que le asistía la razón al Ministro Ortiz Mayagoitia, pues en el proyecto, cuando se enjuició ese tema, se perdió de vista el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, por lo que anunció que votaría por la constitucionalidad de esas disposiciones.

Al agotarse el tema de la discusión, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió al Tribunal Pleno los siguientes puntos resolutivos:

PRIMERO.- Es procedente pero infundada la controversia constitucional promovida por el Municipio de Aguascalientes del Estado de Aguascalientes.

SEGUNDO.- Se reconoce la validez de la Ley que Regula la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas para el Estado de Aguascalientes, publicada el veintiséis de noviembre de dos mil uno en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes.

TERCERO.- Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Los resolutivos anteriores fueron aprobados por unanimidad de diez votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano** ponente, **Margarita Beatriz Luna Ramos**, **Juan Díaz Romero**, **Genaro David Góngora Pimentel**, **José de Jesús Gudiño Pelayo**, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**, **Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, **Juan N. Silva Meza**, **Sergio A. Valls Hernández** y **Presidente Mariano Azuela Güitrón**.

El Tribunal Pleno comisionó al **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** para la elaboración del engrose correspondiente.

Previo aviso a la Presidencia, no asistió el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz**.

# *Crónica de las controversias constitucionales 46/2002 y 32/2003*

*Cronista: Doctor César Miguel González Piña Nevárez*

**P**or oficio presentado, el día primero de agosto de dos mil dos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes se ostentaron respectivamente como Presidente Municipal, Síndico Segundo y Secretario del Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, promovieron controversia constitucional en contra del Poder Legislativo de la mencionada entidad federativa, en la cual demandaron la omisión en la adecuación de las disposiciones legales en materia municipal a las reformas realizadas al artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal, contenidas en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

El Presidente del Máximo Tribunal del país ordenó formar y registrar el expediente de dicha controversia constitucional, al que le correspondió el número 46/2002, y por razón de turno se remitió al **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** para que proveyera lo conducente respecto de la tramitación y elaborara el proyecto de resolución respectivo, en el cual se propuso declarar procedente y fundada la controversia, toda vez que en el decreto aludido se estableció la obligación de los Estados de adecuar sus Constituciones y leyes en el plazo máximo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la reforma y dicho término feneció el veintiuno de marzo del año dos mil uno, por lo que, al no llevar a cabo las referidas reformas, las entidades federativas incurrieron en una violación al marco constitucional establecido por el Órgano Reformador de la Constitución Federal para el ámbito municipal.

*Sesión pública celebrada el  
diez de marzo de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** instruyó al Secretario General de Acuerdos para que diera cuenta con el proyecto de resolución propuesto y lo sometió a la consideración de los integrantes del Tribunal Pleno.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** manifestó que no compartía el sentido del proyecto, pues al reconocerse que la materia de la litis era una omisión legislativa, consideró que en esos temas las controversias constitucionales debían declararse improcedentes, al igual que en las acciones de inconstitucionalidad; además, por tratarse de una controversia promovida por un solo Municipio, podría vulnerarse el principio de relatividad que, de acuerdo al último párrafo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rige para ese tipo de asuntos, pues la ley que debiera producir la Legislatura responsable obligaría a la totalidad de los Municipios del Estado.

Asimismo, a manera de ejemplo señaló que si bien existen ordenamientos, como la Constitución del Estado de Veracruz, en los que de modo expreso se prevé la figura de la omisión legislativa, consistente en que el Tribunal Superior de Justicia del Estado requiera al Congreso Local para que en un plazo determinado subsane la ausencia de normas; y que en el caso de que no cumpla el propio Tribunal Superior, constituido en Sala de Constitucionalidad, tiene la obligación de emitir las disposiciones correspondientes para regular el vacío legal; sin embargo, no es posible que el Máximo Tribunal de la República proceda en esos términos, toda vez que no existe disposición alguna que lo faculte para ello, razones por las cuales reiteró su desacuerdo con el sentido del proyecto.

De igual modo, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** planteó que ningún medio de control constitucional podía llevar a la determinación de que una omisión legislativa fuera declarada inválida, porque sus efectos serían que se legisle; además, estimó que no podían darse instrucciones en ese sentido a Poder Legislativo alguno, sea local o federal.

Agregó que, en todo caso, por esa omisión la Legislatura del Estado de Nuevo León pudiera incurrir en responsabilidad al no cumplir con el plazo establecido en el artículo segundo transitorio del Decreto, que reformó el artículo 115 constitucional, publicado el veintitrés de diciembre de mil nove-

cientos noventa y nueve; sin embargo, en la especie no se trataba de un juicio de responsabilidad, sino de un medio de control constitucional.

En cambio, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** consideró correcto el sentido del proyecto, en virtud de que la omisión del Congreso de Nuevo León de adaptar sus leyes a la reforma del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, referente al artículo 115 constitucional, constituyó una trasgresión directa al artículo segundo transitorio de la Constitución Federal, el cual dispone:

ARTÍCULO SEGUNDO. Los Estados deberán adecuar sus Constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

En virtud de que ese precepto señala fecha precisa para realizar esas adecuaciones, al haber transcurrido el citado plazo, resulta inconcusos que existe una violación directa a la Constitución Federal y, por tanto, era necesario que el Máximo Tribunal de la República obligara a la aludida Legislatura a respetar la Norma Fundamental.

Ahora bien, en cuanto a que la controversia constitucional podría considerarse improcedente por haber sido promovida por un solo Municipio, ya que sus efectos repercutirían en todo el Estado, señaló que esa posición era inexacta, toda vez que la calificación de ocho votos y los efectos generales procedía sólo en casos de invalidez de una norma general; sin embargo, en la especie se trataba de un problema de desacato a la Constitución Federal, vía omisión cuyo efecto sería que el legislador actúe, sin que sea necesario que el más Alto Tribunal del país le imponga una línea sobre cómo debe hacerlo.

Además, consideró que se violaba el artículo 41, primer párrafo, de la Constitución Federal, que junto con el artículo 40 sirve de estructura a la forma de Estado Federal; la primera de esas disposiciones señala:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y

por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

De ésta manera, se infiere que las normas locales no pueden contravenir los preceptos de la Constitución Federal, regla que, en opinión del propio Ministro Góngora Pimentel, se puede hacer extensiva a los mandatos que establecen una actuación de las Legislaturas Locales, con la finalidad de llevar a cabo una reforma a la Norma Suprema; de tal manera que en acatamiento al principio federal, las Legislaturas no pueden apartarse de lo ordenado por la Constitución de la República, máxime si se estableció un plazo preciso para ello. Aunado a esto, planteó que era elemental que la Constitución Federal esté vigente, sin excepción, en las entidades federativas, para que exista un verdadero constitucionalismo.

Al respecto, el **señor Ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano** señaló que el problema consistía en la carencia de facultad para controlar o sancionar a los Estados de la Federación, cuando hacen caso omiso del mandato constitucional que les ordena legislar para adecuar sus Constituciones y leyes, razón por lo que, en su opinión, el sistema actual de protección constitucional debía comprender la posibilidad de obligar a legislar.

Al hacer uso de la palabra, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** manifestó que en el caso no se trataba de una simple omisión genérica, sino de una omisión atribuida por el Constituyente en forma expresa a las Legislaturas Locales, lo que debía ser tomado en cuenta por el Máximo Tribunal del país, toda vez que si la Legislatura del Estado pasaba por alto esa obligación, sencillamente no habría quien la pudiera obligar, razón por la cual consideró que la controversia constitucional era el medio idóneo para hacer que se respete y se cumpla con la Constitución Federal.

Asimismo, destacó que era evidente que en ello se opusieran algunas cuestiones técnicas de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, si no iba a prevalecer la Constitución Federal, consideró que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no cumpliría con su obligación. Por último, solicitó se informara si durante el tiempo transcurrido en el trámite del asunto, el Congreso Local había ya legislado.

Sobre ese particular, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** informó que hasta ese momento no se tenía noticia de que la Legislatura del Estado de Nuevo León hubiera legislado al respecto.

Por su parte, la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** se manifestó a favor del proyecto que declaraba fundada la controversia constitucional, en virtud de que el Congreso del Estado de Nuevo León no había realizado las modificaciones a las leyes relativas, en contravención a lo dispuesto por los artículos primero y segundo transitorios del Decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil noventa y nueve, por el que se reformó el artículo 115 constitucional.

También, opinó que era correcto que los efectos consistieran en que en el próximo periodo de sesiones, el Congreso Local dedicara sus esfuerzos a emitir o adecuar las leyes respectivas con el fin de cumplir con los mandatos del citado precepto constitucional.

El **señor Ministro Juan N. Silva Meza** mencionó que ante la lectura del proyecto, donde se derivaba la relación del artículo 133 de la Constitución Federal que contiene el principio de supremacía constitucional, con la desatención del mandato por parte de la Legislatura del Estado, lo llevó a coincidir en ese sentido. Asimismo, mencionó que si la Suprema Corte de Justicia de la Nación era garante del cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la situación planteada no podía pasarse por alto, aun cuando se tratara de una omisión legislativa impugnada a través de una controversia constitucional.

Acto seguido, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** señaló que las disposiciones relacionadas con normas generales no eran aplicables, pues el asunto no era contra una norma general y, en consecuencia, al tratarse de una controversia contra una omisión legislativa, la regla de que sólo operan con relación al Municipio que la promovió no podría hacerse valer.

También comentó que llamaba su atención el que el problema a solucionar se tratara como algo extraordinario, toda vez que cuando una Legislatura no ajusta su Constitución Local ni su legislación a lo previsto por la Ley Suprema, el Máximo Tribunal del país ha consolidado la aplicación de la Constitución Federal; como ejemplo de ello señaló el artículo 21 constitucional que, entre otros aspectos, señala:

Artículo 21...

...

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

...

Caso en el que al plantearse la violación de ese precepto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró que al no haber ley, no se podía estimar que la Constitución Federal no se aplicara y, por tanto, resultó procedente la vía extraordinaria del juicio de amparo.

Con base en ello, señaló que no era trascendente para efecto del acatamiento de la Constitución Federal el hecho de que los Estados estuvieran vinculados, sino que era una oportunidad que les brindaba el Poder Reformador para que tengan su Constitución Local y su legislación en la línea de la Norma Suprema. En eso consiste el principio de federalismo que consagra el artículo 40 constitucional:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

De esta forma, el Ministro Presidente estimó coherente el que la Legislatura Local acatara la orden del Poder Reformador, según la lógica del sistema jurídico mexicano; sin embargo, si el Estado no cumple, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación examinar el caso de acuerdo a lo que establece la Constitución Federal y emitir sus criterios al respecto.

Al terminar su intervención, solicitó se añadiera al proyecto un párrafo en el que se hiciera notar que no había dentro de las constancias de autos manifestación alguna de la autoridad demandada en el sentido de que se hubiera subsanado la irregularidad.

Sobre esto, el **señor Ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano** señaló que si el Tribunal Pleno así lo determinaba, incorporaría al engrose las adiciones y modificaciones propuestas.

Sin presentarse más intervenciones, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto con las modificaciones aceptadas por el Ministro ponente, en el cual se determinaron los siguientes puntos resolutivos:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.- El Congreso del Estado de Nuevo León deberá proceder en los términos especificados en el último considerando de la presente resolución.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 46/2002, por mayoría de siete votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza, Sergio A. Valls Hernández y Presidente Mariano Azuela Güitrón**; en cambio, los **señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** votaron en contra y por la improcedencia de la controversia; además, reservaron su derecho a formular voto de minoría.

En seguida, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** sugirió someter a discusión los efectos de la sentencia, porque al obtener sólo siete votos a favor, consideró que debía desestimarse.

Al respecto, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** manifestó que no era el caso, toda vez que no se trataba de una disposición general; sin embargo, consideró importante someter a la consideración del Tribunal Pleno la cuestión relativa a que sí, al resolverse por siete votos el asunto, su efecto sería el de vincular a la Legislatura Local para que cumpliera con lo que establece la Constitución Federal, lo cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza, Sergio A. Valls Hernández y Presidente Mariano Azuela Güitrón** en el sentido de que sí vinculaba esa decisión; en cambio la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** y el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** se manifestaron en contra.

Acto continuo, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** solicitó al Tribunal Pleno que se diera cuenta con la diversa controversia constitucional 32/2003, de la cual era ponente, por guardar relación con el asunto antes resuelto, ya que en ella se impugnaba la misma omisión legislativa por el propio Municipio actor y, en la cual el proyecto de resolución proponía declararla sin materia, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en

el artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en consecuencia, procedía sobreseer en el juicio, en términos de lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, del propio ordenamiento legal citado.

Sin embargo, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** estimó que si bien en el primer asunto se impugnó la omisión del Congreso para legislar y establecer defensas a los habitantes del Municipio en contra de actos de la administración municipal, la controversia constitucional 32/2003 era por otra fracción, que se refiere a la libertad del Municipio para manejar su hacienda pública.

Al respecto, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** señaló que el alcance que se dio a la referida omisión consistente en que no cumplió en general con el artículo constitucional transitorio, sin entrar a los pormenores de cómo se va a atender, por lo cual consideró que el proyecto era acertado al no entrar en detalles, pues ello supondría sustituir a la autoridad legislativa; de modo que lo conducente es que el Congreso del Estado, con plenitud de soberanía y jurisdicción, defina la responsabilidad de acatar dicho artículo y, por tanto, si no se hace referencia particular al aspecto hacendario u otras cuestiones, se pueden interponer otras controversias, pero en principio ante la decisión tomada, la controversia constitucional 32/2003 sí quedaría sin materia.

De esta manera, se dio cuenta con la controversia constitucional número 32/2003, y al no presentarse intervención alguna, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** preguntó al Tribunal Pleno si en votación económica se aprobaba el proyecto de resolución propuesto, en el que sólo había un punto resolutivo del tenor siguiente:

ÚNICO.- Se sobresee en la presente controversia constitucional.

Realizada la consulta, se resolvió en la forma propuesta por unanimidad de diez votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villagas, Juan N. Silva Meza, Sergio A. Valls Hernández y Presidente Mariano Azuela Güitrón.**

Cabe señalar que, previo aviso dado a la Presidencia, no asistió el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.**

# *Crónica del amparo en revisión*

## *699/2000*

*Cronista: Licenciada Rosa Cristina Padrón González*

**E**l tema de la presente crónica reviste gran importancia, pues el criterio que pronunció el Tribunal Pleno en este asunto fortalece y consolida a los Poderes Judiciales Locales.

Los antecedentes de este asunto son los siguientes: Antes de concluir el sexenio judicial en el Estado de Guerrero, cinco Jueces de Primera Instancia fueron destituidos por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado y, en su lugar, se nombraron diversos juzgadores.

Al ver vulnerada su esfera jurídica, los funcionarios judiciales destituidos promovieron juicio de amparo indirecto<sup>29</sup> en contra del acuerdo por el que se les destituyó, de veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, de la circular 03<sup>30</sup> del mismo mes y año, así como de todos los actos implícitos ejecutados para su destitución, baja y suspensión definitiva del pago de sus percepciones. Asimismo, en su escrito de demanda señalaron como terceros perjudicados a los nuevos juzgadores nombrados.

En su libelo de garantías, los conceptos de violación que formularon se dirigieron a controvertir el artículo 33<sup>31</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial

---

<sup>29</sup> El amparo indirecto es competencia de los Juzgados de Distrito y, en algunos casos, de los Tribunales Unitarios de Circuito. Proceden en contra de: ... Actos que no provengan de tribunales judiciales, laborales o administrativos, que resulten violatorios de las garantías individuales. Consúltese *¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?*, Cuarta Edición, México, agosto de 2005, página 46.

<sup>30</sup> Circular firmada por el Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero en la que se informa a los quejosos que el treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve terminaron sus funciones como Juez de Primera Instancia del Estado, con la obligación de entregar en esa misma fecha el despacho al Primer Secretario de Acuerdos, así como una copia del acta circunstanciada del acta de entrega y recepción del Juzgado.

<sup>31</sup> Artículo 33. Los Jueces de Primera Instancia durarán en su encargo hasta el día 30 de mayo del último año del sexenio judicial correspondiente. Acto normativo imputado por

del Estado de Guerrero, al contravenir al artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal,<sup>32</sup> por estimar que si el Pacto Federal no establece una temporalidad en los nombramientos de los Jueces de Primera Instancia, la norma secundaria no debe contener aspectos no regulados en la Ley Fundamental, además de considerar que el artículo impugnado desconoce la permanencia de los Jueces en el encargo.

Al Juez de Distrito que correspondió conocer de este asunto, estimó que el juicio versó sobre la circular 03 y no sobre una destitución o cese,<sup>33</sup> al argumentar que el acto de aplicación relativo a la citada circular fue consentido<sup>34</sup> por los quejosos al momento en que entregaron el despacho del Juzgado, pues aun cuando fue objetada por éstos aduciendo que no la recibieron y que no existe constancia de sus firmas, al haber admitido que fueron los Oficiales de Partes de sus Juzgados de adscripción quienes la recibieron, fue suficiente para tener al acto reclamado por cierto, pues, el juzgador federal razonó en el sentido de que es una alta responsabilidad de los juzgadores saber lo que pasa en el Juzgado de su adscripción.

Desde esta perspectiva, dado el cómputo que realizó a partir de la fecha en que consintieron el acto cada uno de los quejosos, resolvió sobreseer en el juicio de garantías por lo que respecta a cuatro de ellos, al determinar que su demanda de amparo la presentaron en forma extemporánea.

En esa virtud, en lo tocante al último juzgador quejoso, el a quo si bien consideró que su demanda la presentó en tiempo, resolvió negarle el amparo,

---

los quejosos al Congreso, Gobernado y Secretario General de Gobierno, todos del Estado de Guerrero.

<sup>32</sup> Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo ...

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. ...

<sup>33</sup> Además, consideró que la destitución, baja y suspensión de percepciones aludida no fue demostrado, pues el nombramiento de los funcionarios judiciales concluyó por el transcurso del tiempo, por haber finalizado el sexenio judicial.

<sup>34</sup> El a quo tuvo por acreditada la causal de improcedencia del artículo 73, fracción XI, de la Ley de Amparo, aducida por uno de los terceros perjudicados, al considerar que hubo clara manifestación de la voluntad, la que entrañó el consentimiento del acto de aplicación cuando entregaron el despacho de su adscripción.

al estimar que sus conceptos de violación resultaron ser infundados e inoperantes por lo siguiente:

- a) Porque en el artículo impugnado se estable un periodo entre la designación y la conclusión de los Jueces de Primera Instancia en el cargo, el cual fenece el treinta de mayo del último año del sexenio judicial correspondiente, y que la circunstancia de que el Pacto Federal no prevea el aspecto de temporalidad de sus nombramientos, no lo torna inconstitucional y,
- b) Porque no había expresado el quejoso su causa de pedir, pues no existieron conceptos de violación tendentes a comprobar la trasgresión a la Constitución Federal.

Inconformes con la anterior resolución, los cinco funcionarios judiciales promovieron recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Debe especificarse que al ser la materia de la revisión sobre el estudio de inconstitucionalidad de una ley local, ello corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos del punto quinto, fracción I, inciso B) del Acuerdo General Plenario 5/2001,<sup>35</sup> sin embargo, este acuerdo no es aplicable en el presente caso, toda vez que la fecha de interposición del recurso de revisión fue del siete de abril de dos mil, anterior a la entrada en vigor del citado acuerdo e, incluso, del diverso 10/2000.<sup>36</sup>

Así, los agravios en el recurso de revisión de los que conoció el más Alto Tribunal fueron del tenor siguiente:

---

<sup>35</sup> ACUERDO GENERAL NÚMERO 5/2001, DE VEINTIUNO DE JUNIO DE DOS MIL UNO, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LOS ASUNTOS QUE CONSERVARÁ PARA SU RESOLUCIÓN Y EL ENVÍO DE LOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA A LAS SALAS Y A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 1161.

<sup>36</sup> ACUERDO NÚMERO 10/2000, DEL SIETE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL QUE SE DETERMINA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS EN QUE SE IMPUGNE UNA LEY LOCAL, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 839.

- 1.- La ilegalidad de la resolución del a quo por lo que respecta al sobreseimiento, pues si bien no existe expresamente la baja, destitución o suspensión, no debe pasar inadvertido que los actos reclamados en amparo pueden ser implícitos, lo que se corrobora con el nombramiento de nuevos Jueces.
- 2.- La presunción del a quo en considerar que las fechas de entrega del despacho son las fechas de conocimiento del acto reclamado, pues esta entrega no puede representar consentimiento de los actos reclamados, toda vez que fue un acatamiento a un deber jurídico, de lo contrario, podrían haberse generados perjuicios y consecuencias imputables a los quejosos.
- 3.- La existencia de conceptos de violación suficientes para abordar el examen de constitucionalidad del artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, pues hicieron valer argumentos que se relacionan con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la interpretación del artículo 116 de la Constitución Federal.

En esa virtud, en el recurso de revisión lo que constituyó la materia de estudio a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue el sobreseimiento resuelto en el juicio de garantías respecto de los cuatro juzgadores, así como el análisis constitucional del artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero para determinar si éste contraviene el diverso 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este asunto fue turnado al **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz**, por haberse vencido el periodo del encargo del Ministro ponente al que inicialmente correspondió conocer del asunto.<sup>37</sup>

Así las cosas, en el proyecto que presentó el señor Ministro Cossío Díaz, a la consideración del Tribunal Pleno, se determinó revocar el sobreseimiento por los siguientes argumentos:

- 1.- La baja, destitución o suspensión sí pueden ser apreciados implícitamente, pues en el expediente quedó demostrado que

---

<sup>37</sup> Estando los autos en estado de resolución, este asunto fue turnado al señor Ministro José Vicente Aguinaco Alemán, sin embargo, el treinta de noviembre de dos mil tres, al vencer el periodo de su encargo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó un nuevo turno y fue así como le correspondió conocer de éste a la ponencia del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.

con la aplicación del artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de Guerrero, los quejosos dejaron el cargo público de Jueces de Primera Instancia y, por ello, dejaron de percibir sus remuneraciones, por tanto, en vía de consecuencia, este acto resulta ser cierto.

- 2.- Las copias de la circular 03 objetadas de origen por los quejosos, con firmas autógrafas no reconocidas y sin sellos de las Oficialías receptoras, de origen incierto, no son pruebas directas que acrediten en acto reclamado, sino inferencias basadas en presunciones humanas, prohibido por la técnica del juicio de amparo, pues las pruebas deben demostrar que el quejoso tuvo un conocimiento cierto, exacto y completo, de modo tal que pueda deducirse la certeza de que la parte interesada está enterada, aspecto que debe constar con pruebas directas e incontrovertibles.
- 3.- La circular 03 incidió directamente en la esfera jurídica de los quejosos, lo que les causó un perjuicio; además de que este acto no puede calificarse como un consentimiento expreso, pues la entrega del despacho del Juzgado posee características prudenciales.
- 4.- De la demanda de amparo se advierte que existe causa de pedir, al existir argumentos dirigidos a señalar que el artículo impugnado no debe establecer una temporalidad específica para el nombramiento de los Jueces, además de que desconoce la permanencia en el encargo de los juzgadores.

Esto es, en relación con este último punto, en el proyecto se evidenció que sí existieron conceptos de violación, pues los quejosos expusieron, en esencia, los siguientes argumentos:

- El Congreso del Estado de Guerrero debe tener presente los principios del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a que el nombramiento de los Jueces del Fuero Común no deben tener una temporalidad específica y el artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese Estado, viola garantías.
- Las leyes orgánicas de las entidades federativas deben instituir los requisitos de ingreso, formación y permanencia, lo que desconoció el artículo 33 de la citada ley orgánica.

Debe destacarse que en el proyecto que no siguió la técnica del silogismo en donde se pondera en primer orden el texto constitucional como premisa mayor y, posteriormente, el acto combatido como premisa menor, pues por resultar conveniente para resolver la cuestión efectivamente planteada, así como para los efectos de la sentencia, primero se procedió a establecer el alcance de la norma impugnada, para luego aludir a los principios y disposiciones constitucionales infringidas.

El estudio de fondo comprendió a la totalidad de los quejosos y del análisis constitucional, se concluyó:

- 1.- El artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero no guarda congruencia con el derecho fundamental de “permanencia en el cargo”, instituido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin excepciones, a favor de todos los que sirvan a los Poderes Judiciales Locales.
- 2.- El artículo impugnado viola los principios constitucionales implícitos de carrera, autonomía, independencia y estabilidad judicial estatal establecidos por el Poder Reformador de la Constitución en un sistema autónomo regulador del funcionamiento estructural de los Poderes Judiciales de los Estados de la República.
- 3.- Existe una correspondencia entre el “sexenio gubernamental” (periodo de gobierno del titular del Ejecutivo Estatal en Guerrero) y los años judiciales o periodos anuales de sesiones del Tribunal Superior de Justicia.
- 4.- El artículo 116, fracción III, constitucional, dispone una obligación de los Poderes Legislativos de los Estados consistente en que los Congresos Locales, en las Constituciones y leyes secundarias, para establecer mecanismos adecuados que permitan garantizar, asegurar, preservar y refrendar a favor de Jueces y Magistrados, el ejercicio de una función jurisdiccional independiente, lo que tiene un alcance para los Jueces y Magistrados de los Poderes Judiciales Locales.
- 5.- El concepto “permanencia” a que se refiere el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, constituye uno de los principales fundamentos constitucionales de la consolidación de la judicatura estatal y significa que todos los miembros de los Poderes Judiciales de los Estados tienen el derecho a mantenerse en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales o auxiliares,

siempre que no exista motivo fundado y objetivo para dejar el encargo judicial correspondiente.

- 6.- Si bien existen diversos precedentes en el Tribunal Pleno sobre los objetivos generales que se establecen en el artículo 116, fracción III, derivado de Magistrados de los Poderes Judiciales Locales que reclamaron sus derechos de inamovilidad, en la especie, los quejosos son Jueces y esos criterios no les resultan enteramente aplicables<sup>38</sup> sino parte de ellos.

En este orden de ideas, en la resolución se concluyó que el acto legislativo reclamado es inconstitucional, al no guardar congruencia con el derecho fundamental de permanencia en el cargo y violar los principios constitucionales implícitos de carrera, autonomía, independencia y estabilidad judicial estatal, pues al existir un vacío frente a la definición del concepto “sexenio judicial”, se llega a la conclusión de que se refiere al sexenio durante el cual quien ha sido designado gobernador va a ejercer el cargo y en el último año por la llegada del treinta de mayo automáticamente los Jueces causan baja, con independencia de su nombramiento.

Asimismo, se consideró que debe concederse la protección federal a los cinco Jueces de Primera Instancia, con el efecto de desaplicar en agravio de los quejosos el artículo 33 impugnado, dejar insubsistente la circular 03 y cubrirse todas y cada una de las remuneraciones que indebidamente dejaron de percibir.

*Sesión pública celebrada el  
cuatro de abril de dos mil cinco*

En la presente sesión, los señores Ministros coincidieron en forma unánime con la propuesta del proyecto, e hicieron uso de la palabra para mencionar algunas consideraciones.

El **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz**, ponente del asunto, explicó el sentido de su proyecto y destacó que los principios de independencia y permanencia requieren del desarrollo legislativo en los Estados, pues

---

<sup>38</sup> Los criterios que contienen partes, conceptos o porciones relacionadas con los principios especiales de designación, duración, reelección (expresa y tácita) y condiciones de inamovilidad de los Magistrados, derivados de la interpretación de los párrafos tercero y quinto del artículo 116, fracción III, constitucional, son tópicos que se refiere exclusivamente a la situación de los Magistrados y no son extensibles a los Jueces de Primera Instancia.

disponer que por el mero transcurso del tiempo culmina el encargo de los Jueces de Primera Instancia, como en el caso del artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guerrero, viola el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** coincidió con el sentido del proyecto, sin embargo, a manera de reflexión, mencionó que si los nombramientos de los Jueces hubieran sido coincidentes por el término de seis años, por ejemplo, del primero de junio al treinta de mayo, el sentido del proyecto hubiera sido objetable, pues es constitucional el nombramiento de Jueces por un término fijo.

Para una mayor precisión en el proyecto, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** solicitó que por lo que respecta a lo actuado por los Jueces terceros perjudicados debía señalarse que tiene validez y será a partir de cuando dejen de funcionar y, en cumplimiento de este fallo, entren nuevamente en funciones los quejosos para seguir actuando por sí mismos.

En opinión del **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** no existe una distinción entre inamovilidad y permanencia, al considerar que ambas son equiparables y aplican tanto a Jueces como a Magistrados, sin embargo, anunció su voto a favor del proyecto aun cuando se hizo una diferenciación sobre el particular.

En otro orden de ideas, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** solicitó que en el proyecto se precisara que la “permanencia” se presenta mientras los Jueces reúnan una serie de atributos propios del desempeño de la función judicial, esto es, mientras satisfagan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que el propio pacto federal exige para el adecuado desarrollo de la función pública.

Como una aportación adicional, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** mencionó que de hecho el veinticuatro de mayo de dos mil se modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado del Guerrero, en cuyo texto del artículo 34 se establece:

Artículo 34. Los Jueces de Primera Instancia, durarán en su cargo seis años contados a partir de su nombramiento.

Podrán ser designados nuevamente por otro periodo de seis años y en caso de que fueran ratificados concluido este segundo período, solamente podrán ser privados de sus cargos en los términos del Título Décimo Tercero de la Constitución Política Local.

Así, en razón de que no hubo oposición para aprobar el sentido del proyecto, este se aprobó, en votación económica, por unanimidad de diez votos de los señores **Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, José de J. Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón.**

El señor **Ministro Genaro David Góngora Pimentel** estuvo ausente por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial.



# *Crónica de la solicitud de facultad de atracción 51/2004-PL*

*Cronista: Licenciado Arturo Díaz San Vicente*

**E**l Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dictó sentencia en el recurso de revisión número R.A.-391/2004, en la cual se ordenó remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ese Alto Tribunal, si lo estimaba conducente, ejerciera la facultad de atracción de este asunto en virtud de que cumplía con dos requisitos necesarios para ello, a saber:

- a) que resultaba de interés en razón de que la sociedad o los actos de gobierno para la conveniencia, bienestar y estabilidad podrían resultar afectados de una manera determinante con motivo de la decisión que recayera en este; y
- b) que guardaba cierta trascendencia, debido al alcance que pudieran producir sus efectos, tanto para la sociedad en general, como para los actos de gobierno.

En el recurso de revisión, el recurrente impugnó la resolución dictada por la Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal en razón de que sobreseyó el juicio de amparo por estimar, en esencia, que los ordenamientos en materia electoral podían ser recurridos únicamente por la vía de la acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución General de la República.

En el juicio de amparo subyacente, el quejoso reclamó la aprobación, expedición y promulgación de diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en virtud de que estimó que vulneraban en su perjuicio el derecho fundamental de ser votado para todos los cargos de elección popular, establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

Cabe mencionar que el recurrente planteaba la posibilidad de registrarse como candidato independiente para ocupar el puesto de Presidente de la República sin necesidad de pertenecer a un partido político.

El precepto constitucional en cita establece, a la letra, lo siguiente:

Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

...

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

...

Además, el recurrente adujo que cumplía con los requisitos para ser presidente de la República, señalados en el artículo 82 de la Norma Fundamental.<sup>39</sup>

Los artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales impugnados se transcriben a continuación, en la parte que interesa, para la mejor comprensión del presente asunto:

Artículo 175.-

1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

2. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría

---

<sup>39</sup> I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.

IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

VI.- No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

4. En el caso de que para un mismo cargo de elección popular sean registrados diferentes candidatos por un mismo partido político, el Secretario del Consejo General, una vez detectada esta situación, requerirá al partido político a efecto de que informe al Consejo General, en un término de 48 horas, qué candidato o fórmula prevalece. En caso de no hacerlo se entenderá que el partido político opta por el último de los registros presentados, quedando sin efecto los demás.

Artículo 176.-

1. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas.

2. La plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General, dentro de los quince primeros días del mes de enero del año de la elección. Del registro se expedirá constancia.

Artículo 177.-

1. Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

...

e) Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 1o. al 15 de enero inclusive, por el Consejo General.

...

Artículo 178.-

1. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que las postulen y los siguientes datos de los candidatos:

- a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- b) Lugar y fecha de nacimiento;
- c) Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;
- d) Ocupación;
- e) Clave de la Credencial para Votar; y
- f) Cargo para el que se les postule.

2. La solicitud deberá acompañarse de la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento y de la Credencial para Votar así como, en su caso, la constancia de residencia de propietarios y suplentes.

3. De igual manera el partido político postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político.

4. La solicitud de cada partido político para el registro de las listas completas de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales, deberá acompañarse, además de los documentos referidos en los párrafos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial a la que, en su caso, pertenezca.

5. La solicitud de cada partido político para el registro de la lista nacional de candidaturas a senadores por el principio de representación proporcional para la circunscripción plurinomial nacional, deberá acompañarse, además de los documentos referidos en los párrafos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos 21 listas con las dos fórmulas por entidad federativa de las candidaturas a senadores por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial a la que, en su caso, pertenezca.

6. Para el registro de candidatos de coalición, según corresponda, deberá acreditarse que se cumplió con lo dispuesto en los artículos 58 al 64 de este Código, de acuerdo con la elección de que se trate.

Por acuerdo del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de nueve de diciembre de dos mil cuatro, se ordenó que se formara y registrara la presente solicitud de facultad de atracción con el número 51/2004-PL y se designó por turno al **señor Ministro Juan Díaz Romero** para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

Seguido que fue el presente asunto en sus trámites legales respectivos, se listó para su discusión en sesión pública.

*Sesión pública celebrada  
el siete de abril de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** declaró abierta la sesión y puso a consideración de los señores Ministros integrantes del Pleno del Máximo Tribunal el proyecto de resolución correspondiente.

En uso de la palabra, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** sostuvo que el asunto que se dilucidaba era competencia originaria del Pleno de ese Alto Tribunal, por lo que no era procedente el ejercicio de la facultad de atracción sino que, en todo caso, daba lugar a la realización de un estudio para determinar si era conducente o no reasumir dicha competencia.

En ese sentido, señaló que la Juez de Distrito que conoció del juicio de amparo en comento hizo valer como argumento principal para determinar el sobreseimiento del mismo, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución Federal era la acción de inconstitucionalidad, acorde con lo establecido en el artículo 105, fracción II, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, en armonía con el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, los cuales se transcriben a continuación con la finalidad de facilitar la comprensión del presente asunto:

Constitución Federal.

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

...

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

...

Ley de Amparo.

Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

...

VII.- Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;

...

No obstante, consideró que el amparo en revisión subyacente a la presente solicitud de facultad de atracción, reunía las cualidades necesarias para que el Máximo Tribunal reasumiera la competencia de origen, en razón de que se impugnaron los artículos 175, 176, 177, párrafo primero, inciso e) y 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que hacía necesario determinar si era procedente impugnar artículos de contenido político-electoral por vía del juicio de amparo, con lo cual se delimitaría la procedencia del juicio de amparo en este supuesto.

De igual manera, estimó que debía interpretarse el artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República en razón de que la litis en el recurso de revisión del juicio de amparo en comento, versó respecto al tema de si la determinación del *a quo* fue correcta o no, al sobreseer en dicho juicio de garantías. El artículo citado establece, en la parte que interesa, lo siguiente:

Artículo. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

...

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

...

Además, manifestó que el Máximo Tribunal había reiterado el criterio de que el recurso de revisión interpuesto en los asuntos en los cuales se

reclamara la constitucionalidad de leyes, el sobreseimiento era de su competencia original.

Por último, estimó que los recursos de revisión interpuestos en contra de la resolución dictada en asuntos de amparo contra leyes en los cuales se determinara el sobreseimiento, eran competencia original del Pleno del Máximo Tribunal, ya que de no ser así, lo establecido en el acuerdo 5/2001 dictado por dicho órgano jurisdiccional no hubiese tenido razón de ser, toda vez que en el citado acuerdo se determinó la facultad para remitir los asuntos en comento a los Tribunales Colegiados de Circuito.

En razón de la importancia y trascendencia del tema que se discutía, estimó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía reasumir su competencia originaria en el presente asunto.

En uso de la palabra, el ponente, **señor Ministro Juan Díaz Romero** destacó que el quejoso reclamó por la vía del amparo la aprobación, expedición y aplicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en lo que concierne a sus artículos 175, 176, 177, párrafo I, inciso e), y 178, por considerar que violaban lo dispuesto por el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, y que no obstante, la Juez de Distrito argumentó que las leyes electorales no podían ser reclamadas por otra vía que no fuera la de la acción de inconstitucionalidad, por lo que determinó sobreseer en el juicio de garantías con fundamento en el artículo 73, fracciones VII y XVIII, en relación con el artículo 105 constitucional.

En ese sentido, señaló que el Tribunal Colegiado de Circuito solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que atrajera el presente asunto en virtud de que, para resolver respecto del acto que impugna el quejoso y que consiste en la determinación de sobreseer el juicio de amparo que hizo el *a quo*, sería necesario entrar al conocimiento de problemas de constitucionalidad e interpretar preceptos de la Constitución General de la República que son señalados por el quejoso como violados, en particular el artículo 35, fracción II, lo que le llevaría a realizar un pronunciamiento en relación con la constitucionalidad de los artículos reclamados del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; por ello, determinó que no podía resolver sobre la procedencia de las causales aducidas por el *a quo* para sobreseer en el presente asunto y solicitó del Máximo Tribunal del país que ejerciera la facultad de atracción.

En el mismo sentido, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano**, manifestó que antes de entrar al estudio de los temas propios de la competencia fundamental de ese Alto Tribunal, era necesario superar

las cuestiones de legalidad que no eran propias de su competencia original, por lo que anunció el sentido de su voto en favor del proyecto de resolución de manera que se ejerciera la facultad de atracción solicitada.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** señaló que en el presente asunto el acto fundamental del cual se duele el quejoso, es la negativa para que pudiese obtener el registro para postularse como candidato sin partido, a la contienda electoral por la Presidencia de la República.

Estimó que el tema del presente asunto era de gran relevancia para la interpretación de la Constitución Federal, y coincidió con el señor Ministro Gudiño Pelayo en que había razones para que el Máximo Tribunal reasumiera competencia; no obstante, señaló que de esa forma no se conocerían en su totalidad todos los aspectos del asunto que se dilucidaba, por lo que se inclinó a favor del proyecto tal y como fue presentado para su discusión, en razón de que el ejercicio de la facultad de atracción que se proponía implicaba un compromiso para resolver el asunto en su integridad.

En el mismo sentido, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** comentó que existían precedentes de la Primera Sala de ese Alto Tribunal en los cuales se había seguido el criterio de que debían acreditarse dos requisitos de manera conjunta a fin de que procediera el ejercicio de la facultad de atracción.

Señaló que el primero de dichos requisitos, consistía en que a criterio del Máximo Tribunal, el asunto revistiera un interés superior de conformidad con la gravedad del tema; en otras palabras, que incidiera en la afectación o alteración de los valores sociales o políticos, y en la convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia.

Manifestó que el segundo de esos requisitos consistía en que, a criterio del Alto Tribunal, el asunto revistiera una notable trascendencia en razón de la novedad o la relevancia que entrañaría la fijación de un criterio jurídico para la solución de futuros asuntos.

Por último, comentó que, en su opinión, el proyecto que presentó el Ministro ponente cumplía con los requisitos señalados, por lo que anunció su intención de votar a favor de la propuesta en los términos en que fue elaborada.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** expresó que el tema central del asunto sobre el cual se pretendía ejercer la facultad de atracción se prestaba para que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se hiciera cargo de éste.

Además, agregó que el procedimiento seguido por el Tribunal Colegiado de Circuito para hacer la solicitud para que el Máximo Tribunal ejerciera la facultad de mérito, había sido hecho de conformidad con la Constitución Federal.

En ese sentido, señaló que compartía el sentido del proyecto y anunció su intención de votar a favor de éste.

En ese orden de ideas, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** manifestó que, en su opinión, las propuestas de solución planteadas por los señores Ministros Gudiño Pelayo y Díaz Romero, podrían tener aplicación en el presente asunto; no obstante, coincidió con el primero de los mencionados al estimar que se actualizaba el contenido del artículo 84, fracción I, inciso a, de la Ley de Amparo, que señala, a la letra, lo siguiente:

Artículo 84.- Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:

I.- Contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, cuando:

a) Habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos inconstitucionales, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

De esta forma, hizo notar que en el caso se reclamó la inconstitucionalidad de distintas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que se trata de un asunto de competencia originaria del Pleno de ese Máximo Tribunal.

Además, agregó que en el recurso subsistió el problema de constitucionalidad de los preceptos impugnados, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía realizar la interpretación directa de un precepto del Ordenamiento Supremo del país.

En razón de lo anterior, interpeló a los señores Ministros integrantes del Tribunal Pleno de ese Alto Tribunal a efecto de que manifestaran si el presente asunto debía ser examinado de manera integral por ese órgano colegiado, lo cual fue aprobado de manera unánime.

Asimismo, solicitó que se tomara votación a efecto de determinar si el Máximo Tribunal debía conocer del presente asunto en ejercicio de la Facultad de Atracción, o por tratar éste de una competencia originaria del Tribunal Pleno.

Al momento de expresar su voto, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** expresó que en este asunto el Pleno de ese Alto Tribunal podría reasumir competencia originaria, no obstante, consideró que prevalecía el acuerdo 5/2001 emitido por el propio órgano jurisdiccional, en razón de que determina la posibilidad de que el Supremo Tribunal analice la procedencia de los juicios en los que subsistan problemas de constitucionalidad, ya que delega el conocimiento de dichos asuntos a los Tribunales Colegiados.

Por su parte el ponente, **señor Ministro Juan Díaz Romero**, señaló que en caso de que el Máximo Tribunal reasumiera la competencia originaria en el presente asunto, se estaría en condiciones de resolver las cuestiones de constitucionalidad, más no las de legalidad, por lo que sería menester remitir de nueva cuenta el asunto al Tribunal Colegiado a efecto de que resolviera las cuestiones de legalidad.

En uso de la palabra, la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** consideró que en caso de que se determinara no ejercer la facultad de atracción en el presente asunto, al paso del tiempo el Máximo Tribunal tendría que ejercer la citada facultad a efecto de resolver algunos aspectos de legalidad.

En el mismo sentido, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** precisó que, en su opinión, era conducente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reasumiera la competencia originaria en relación con las cuestiones de constitucionalidad y ejerciera la facultad de atracción en relación con los problemas de legalidad en el presente asunto.

Por el contrario, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** manifestó que el acuerdo 5/2001 en comento, facultaba al Máximo Tribunal para reasumir su competencia originaria en el presente asunto, por lo que optó por no votar a favor de la propuesta de resolución planteada.

En esa virtud, el proyecto fue aprobado por mayoría de nueve votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, ponente Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza**; el **señor Ministro José de**

**Jesús Gudiño Pelayo** se manifestó en el sentido de que el Tribunal Pleno debería reasumir su competencia originaria. Por su parte, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** votó porque el Tribunal Pleno reasumiera su competencia originaria por lo que se refiere a la constitucionalidad de la ley reclamada, y ejerciera la facultad de atracción por lo que se refiere a las cuestiones de legalidad.

Los puntos resolutivos del presente asunto fueron del tenor siguiente:

PRIMERO.- El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce la facultad de atracción para conocer y resolver de los recursos de revisión y revisión adhesiva interpuestos por la parte quejosa y por el director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, respectivamente, en contra de la sentencia de diecisiete de junio de dos mil cuatro, terminada de engrosar el dieciséis de julio del mismo año, emitida por la Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en el juicio de amparo indirecto 374/2004.

SEGUNDO.- Pasen los autos a la Presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el trámite correspondiente.



# *Crónica de la controversia constitucional 87/2003*

*Cronista: Doctor César Miguel González Piña Nevárez*

**M**ediante oficio y anexos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Síndico del Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, Estado de Jalisco, promovió controversia constitucional en contra del Decreto número 19986 de la Legislatura de esa entidad, por el cual se reforman los artículos 33, séptimo párrafo, 35, fracciones IV, XXIV y XXV, 89, 97, fracción I, y 100, primer párrafo, y se adiciona un octavo párrafo al artículo 33, todos de la Constitución Política de esa entidad; asimismo, impugnó el Acuerdo 967/03 del citado órgano legislativo, por el que se declara aprobada esa reforma.

Por cuestión de turno, se designó al **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** como instructor del procedimiento y ponente del asunto, quien seguidos los trámites conducentes, elaboró el proyecto de resolución en el sentido de declarar la validez de los artículos impugnados, con excepción de la porción normativa del inciso a) de la fracción XXV del reformado artículo 35 de la Constitución local.

*Sesión pública celebrada el  
dieciocho de abril de dos mil cinco*

Al dar inicio la sesión, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** instruyó al Secretario General de Acuerdos para que diera cuenta con el asunto; acto seguido, sometió el proyecto de resolución a consideración del Tribunal Pleno.

Respecto a la oportunidad en la presentación de la demanda, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** indicó que el proyecto señala que se objetaron el Decreto número 19986, su aprobación, promulgación y

publicación, así como el Acuerdo 967/03, razón por la cual se estableció para el cómputo del plazo correspondiente, que al tratarse de la impugnación de normas jurídicas y no mediar acto de aplicación alguno, debe estarse a la fecha de su publicación, ello de conformidad con el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, sugirió que lo adecuado es señalar que se objetan los artículos 33, párrafos séptimo y octavo, 35, fracciones IV, XXIV y XXV, 89, 97, fracción I, y 100, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, a partir de la reforma realizada mediante el citado Decreto, y que respecto de los restantes actos, al ser parte del procedimiento de reforma a la Constitución Local, no procede tenerlos como impugnados, pues forman una unidad indisoluble con la norma general derivada, como lo establece la jurisprudencia del Tribunal Pleno.<sup>40</sup>

Al respecto, el **señor Ministro ponente José de Jesús Gudiño Pelayo** consideró que los actos reclamados deben atenderse como fueron planteados por el actor, además, indicó que al resolverlos se les dará a cada uno lo que corresponde según los hechos expuestos.

Acto seguido, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** destacó que en la demanda se advierte que el Municipio actor únicamente esgrime argumentos de invalidez respecto de los artículos 35, fracciones IV, XXIV y XXV, y 89 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; y no así respecto de los numerales 33, párrafos séptimo y octavo, 97, fracción I, y 100, párrafo primero; por ello, aconsejó que el Máximo Tribunal del país se ocupe sólo del estudio de la cuestión efectivamente planteada.

En ese sentido, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** señaló que la litis debe circunscribirse a dicho aspecto, por lo cual propuso aclarar que la resolución se limita al estudio de los artículos 33, párrafos séptimo y octavo, 97, fracción I, y 100, párrafo primero, sólo en cuanto al procedimiento legislativo de su creación y no respecto de su contenido normativo.

Los señores Ministros estuvieron de acuerdo con el tratamiento y sentido del proyecto respecto de declarar la constitucionalidad de los preceptos impugnados; no obstante, se presentaron criterios diferentes en cuanto

---

<sup>40</sup> Tesis P./J. 129/2001, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, p. 804, IUS 188640.

a la invalidez propuesta de la porción normativa del inciso a) de la fracción XXV del reformado artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, el cual dispone:

Artículo 35. Son facultades del Congreso:

...

XXV. La Auditoría Superior del Estado tendrá carácter técnico e imparcial, y tendrá a su cargo:

a) Fiscalizar los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes Ejecutivo y Judicial y de los Municipios de la entidad, así como de los entes públicos de índole estatal y municipal e instituciones que administren fondos o valores públicos, incluyendo la aplicación de recursos de origen federal, cuando éstos formen parte de la respectiva cuenta pública, estatal, municipal y de los particulares, así como el cumplimiento de los programas aprobados a través de los informes que dichos poderes y entidades públicas rindan en el ejercicio fiscal que corresponda, en los términos que establezcan las leyes respectivas.

...

En relación con esa disposición, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** indicó que si bien el proyecto señala que la Auditoría Superior del Estado de Jalisco no tiene facultades para fiscalizar las aportaciones de carácter federal, no compartía esa afirmación, toda vez que el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que el citado órgano sí tiene facultades para examinarlos, dicho precepto en lo conducente establece:

Artículo 46. Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45 de esta Ley.

El control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

I. Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

II. Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas y los Municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las Entidades Federativas y a las autoridades de los Gobiernos municipales según corresponda.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones, ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos.

III. La fiscalización de las Cuentas Públicas de las entidades federativas y los Municipios, será efectuada por el Congreso Local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y,

IV. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales, y por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del artículo 3o., fracción III, de su Ley Orgánica.

Cuando las autoridades estatales o municipales que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los fondos no han sido aplicados a los fines que por cada fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en forma inmediata.

Además, la señora Ministra Luna Ramos indicó que incluso la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en su Título Tercero denominado "De la fiscalización de los recursos federales ejercidos por Entidades Federativas,

Municipios y Particulares”, sustenta la constitucionalidad de la norma impugnada, porque ahí se señala la posibilidad de establecer convenios en los que la Federación autoriza a la entidad de fiscalización local para verificar la correcta aplicación de recursos federales; las normas que constituyen el referido Título Tercero disponen, en lo que interesa:

Artículo 33. Para efectos de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los Municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno.

Artículo 34. El Auditor Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de los recursos de origen federal que ejerzan las entidades federativas y los Municipios.

Artículo 35. Cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

Entonces, concluyó que el órgano de fiscalización del Estado sí tiene facultades para hacer la revisión de los recursos públicos, y que en el caso de que se encontrara alguna anomalía, debía hacerse del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública, otrora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Sin haber más intervenciones y por lo avanzado de la hora, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** dio por terminada la sesión.

*Sesión pública celebrada el  
veintiuno de abril de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** declaró abierta la sesión y, una vez que el Secretario General de Acuerdos dio cuenta con el asunto, sometió el proyecto de resolución respectivo a consideración de los integrantes del Tribunal Pleno.

En uso de la palabra, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** destacó que el vicio de inconstitucionalidad respecto de la porción normativa del inciso a) de la fracción XXV del reformado artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, radica en que una ley estatal autoriza a un ente de fiscalización local a ejercer una facultad que la Constitución Federal, en su artículo 79, reserva para la Auditoría Superior de la Federación.

Además, manifestó que la Federación puede autorizar a entidades locales para fiscalizar recursos federales, como acontece en el caso de las aportaciones, o bien, celebrar un convenio, de conformidad con el cual la Auditoría Superior de la Federación delega en un ente estatal alguna fiscalización, por ello es válido que la Federación permita a la Auditoría del Estado inspeccionar recursos federales, pero no al revés, esto es, que la ley estatal sea la que autorice su fiscalización.

Aparte, indicó que, en el caso, la existencia o inexistencia de un convenio de coordinación es una cuestión ajena al planteamiento de fondo, pues se trata de una impugnación en abstracto, ya que no se impugna un acto de fiscalización en particular, sino una norma estatal con motivo de su publicación, lo cual obliga a que se juzgue según la Constitución General de la República y no a la luz de las legislaciones federal o estatal, ni de la existencia o inexistencia de un acto administrativo, como un convenio de coordinación, e hizo especial referencia a que la constitucionalidad de la norma estatal impugnada, no podía depender de que resultara conforme con lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal o en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

En uso de la palabra, el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz mencionó que la Auditoría Superior de la Federación, cuando existe convenio, puede fiscalizar los recursos federales que ejercen las entidades federativas y los Municipios de conformidad con el artículo 34 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; no obstante, destacó que también las autoridades de fiscalización de los Estados pueden vigilar el manejo de esos

recursos, de forma tal que se está ante una atribución que puede ejercerse de manera conjunta y, desde esa perspectiva, consideró que el artículo 35, fracción XXV, inciso a), debe entenderse como el desarrollo de una competencia, otorgada por los artículos 79 de la Constitución Federal y 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, hacia la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, razón por la cual estimó que el precepto impugnado es constitucional.

El **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** señaló que el artículo 79 de la Constitución Federal, reformado el treinta de julio de mil novecientos noventa y nueve, establece, entre otras cuestiones, que la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará los recursos federales que ejerzan los Municipios; además, que por su parte el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal otorga facultades a los Congresos Locales para revisar, a través de su respectiva Contaduría Mayor de Hacienda, los ingresos federales que por concepto de aportaciones reciban los Municipios; sin embargo, indicó que ese precepto, fue publicado el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, es decir, con anterioridad a la reforma del artículo 79 de la Norma Suprema; en consecuencia, los mandatos de la citada ley que entran en conflicto con la nueva disposición fundamental, resultan inválidos por ilegitimidad constitucional sobrevenida; por tanto, mencionó que si bien no ha lugar a hacer una declaración de inconstitucionalidad del citado artículo 46, puesto que no fue impugnado, lo procedente es que en el caso no se aplique en la fiscalización de los recursos federales ejercidos por los Municipios.

Por su parte, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** consideró necesario prescindir de leyes secundarias, pues la Constitución Federal en forma directa da la solución, en su artículo 115, fracción IV, inciso c), penúltimo párrafo, que establece:

Artículo 115...

...

IV...

...

c)...

...

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

De dicho precepto constitucional, advirtió que hay una potestad directa para que las Legislaturas Estatales fiscalicen la cuenta pública de los Municipios; no obstante, aclaró que esa revisión tiene la particularidad de que sólo puede llevarse a cabo cuando los recursos de origen federal formen parte de aquélla; en ese contexto, señaló que el órgano auditor estatal examina los aludidos recursos para fines de aprobación de la cuenta pública; en cambio, la Auditoría Superior de la Federación puede hacerlo para fines de establecer responsabilidades por actos indebidos en su manejo.

Aunado a ello, el señor Ministro Ortiz Mayagoitia manifestó que, en su opinión, existen dos principios en la Carta Magna, el primero en su artículo 115, conforme al cual las Legislaturas de los Estados no tienen restricción alguna en la revisión de las cuentas públicas municipales, cualquiera que sea el origen de los recursos que se ejercen; y el otro principio lo determina el artículo 79, cuando señala que la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará los recursos federales que ejerzan los Municipios, es decir, que ese órgano revisor puede inspeccionar los recursos federales que ejerzan los Ayuntamientos, independientemente de que formen o no parte de su cuenta pública, por lo cual consideró que el precepto impugnado es constitucional, pues se apega a lo que establece el artículo 115 constitucional y no afecta lo que señala el diverso 79 del Ordenamiento Supremo.

En ese tenor, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** señaló que en el proyecto de resolución propuesto se establece la diferencia entre participaciones y aportaciones federales, esto es, las participaciones son las cantidades que los Municipios tienen derecho a percibir de los ingresos federales y estatales conforme a las leyes respectivas y a los convenios de coordinación que se hayan suscrito para tales efectos, dichos recursos forman parte de la hacienda pública municipal y los Municipios tienen la posibilidad de manejar libremente, de conformidad con lo que establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en cambio, las aportaciones federales son los recursos etiquetados que la Hacienda Federal otorga a los Municipios para determinados actos o fines específicos.

Además, la Ministra Luna Ramos coincidió en que existe una facultad concurrente de fiscalización de ambos conceptos, entre el órgano de fiscalización Federal y el correspondiente al Estado, a través de un sistema armónico dispuesto por los artículos 74, fracción IV, y 115 de la Constitución Federal, con relación a la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Auditoría Fiscal y, en consecuencia, reiteró la constitucionalidad del precepto impugnado.

En una nueva intervención, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** consideró que el artículo 35, fracción XXV, inciso a) de la Constitución del Estado de Jalisco es un referente competencial de lo que establecen los artículos 79 constitucional y 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, porque los órganos de Auditoría federal y local cuentan con atribuciones de fiscalización de recursos federales, en consecuencia, al establecer convenios entre sí, integran un sistema coherente que no produce inconstitucionalidad.

Al respecto, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** agregó que el hecho de que, a través de convenios, los entes de auditoría local revisen recursos federales, no implica que se despoje a la Auditoría Superior de la Federación de la facultad de fiscalizarlos, en tanto que en el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal se establece la posibilidad de regresar y tener conocimiento de las irregularidades que detecte el órgano estatal, sin que ello signifique una doble fiscalización.

El **señor Ministro Juan Díaz Romero** mencionó que en apariencia hay una facultad concurrente puesto que a la Federación como a los Congresos Estatales, por conducto de sus respectivas Auditorías, les corresponde examinar el manejo de los recursos federales a cargo de los Municipios; sin embargo, señaló que las Auditorías federal y locales en caso de irregularidades fincan las responsabilidades de forma separada según sus respectivas competencias, esto es, no hay una concurrencia total, razón por la que consideró adecuado acudir al artículo 79 constitucional, que es donde se establece la competencia de la Federación para la fiscalización de dichos recursos.

Sobre ese tema, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** consideró que no hay tales facultades concurrentes de fiscalización, sino que se refieren a cosas distintas, mencionó que las atribuciones de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco son para revisar la cuenta pública, y que en ésta cabe todo concepto de gasto en un año, a saber: aportaciones y participaciones, recursos derivados de créditos, empréstitos, derechos e incluso su propio presupuesto; en contraste, la Auditoría Superior de la Federación tiene potestad para fiscalizar recursos federales, es decir, aportaciones, que tienen un destino concreto, cuyo cumplimiento atañe a los Municipios o a los Estados.

Por su parte, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** coincidió con el sentido del proyecto que señala que la porción normativa del artículo impugnado es inconstitucional, ya que el Legislador estatal se arrogó una facultad que la Norma Fundamental, en su artículo 79, reserva para la

Federación, entendiéndose, dijo, que dicha inconstitucionalidad se circunscribe a la fiscalización de recursos que conservan el carácter federal hasta el momento de su aplicación; y no respecto de las participaciones, que ingresan al régimen de libre administración municipal.

De igual manera, la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** consideró correcto el sentido del proyecto, porque cuando se trata de recursos federales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es clara al señalar que su revisión corresponde en forma exclusiva a la Auditoría Superior de la Federación, y destacó que la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada, sólo se refiere a las aportaciones que mantienen su naturaleza federal.

Por último, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** mencionó que si los recursos de origen federal forman parte de la cuenta pública estatal o municipal eso da atribuciones a la Auditoría local para intervenir, pues sería inadmisibles que al revisar la cuenta pública dicho órgano tuviera que detenerse ante esa clase de recursos, razón por la cual señaló que las competencias de las Auditorías tanto de la Federación como de los Estados obedecen a un sistema de vigilancia en la recta administración de los recursos públicos y, por tanto, estimó que el precepto impugnado es constitucional.

Sin presentarse más intervenciones, el proyecto de resolución se aprobó por unanimidad de once votos, excepto por lo que hace al Considerando Décimo, relativo a la constitucionalidad del artículo 35, fracción XXV, inciso a) de la Constitución del Estado de Jalisco, la cual fue reconocida por mayoría de seis votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón**. En cambio, los señores **Ministros Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Sergio A. Valls Hernández** se manifestaron en el sentido de que se declarara inconstitucional el precepto en cuestión y formularon voto de minoría.

De esa manera, quienes integraron la minoría, después de realizar un análisis al contenido de los artículos 79 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, 33, 34 y 35 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; así como a los preceptos locales 28 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de

Jalisco, 1, 8, 8 bis, 9 y 222 de la Ley de Hacienda Municipal, y 75 y 78 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, expresaron que al provenir la norma impugnada de un órgano legislativo estatal y no de la Federación, debe decretarse la inconstitucionalidad de la porción normativa del inciso a) fracción XXV del artículo 35 de la Constitución Política de Jalisco, en el entendido de que la inconstitucionalidad se circunscribe a la fiscalización de recursos que conservan la cualidad de federal hasta el momento de su aplicación y no a los supuestos, como el de las participaciones federales, en que los recursos ingresan al régimen de libre administración hacendaria municipal.

Cabe señalar que el Tribunal Pleno designó al **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** para elaborar la parte del engrose correspondiente al Considerando Décimo de la ejecutoria.

Los puntos resolutivos aprobados en la presente controversia constitucional fueron los siguientes:

PRIMERO.- Se declara la validez de los artículos 33, séptimo párrafo, 35, fracciones IV, XXIV y XXV, 89, 97, fracción I, y 100, primer párrafo, y el adicionado octavo párrafo del artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, según el texto plasmado en el Decreto número 19986, por el que fueron reformados.

SEGUNDO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.



# *Crónica de la acción de inconstitucionalidad 19/2004*

*Cronista: Licenciada Cristina Padrón González*

*L*as delegaciones políticas forman parte de la administración pública del Distrito Federal y su número, ámbito de territorio e identificación nominativa se encuentra establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la que es regulada de conformidad con las facultades de la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, ajenas al ejercicio de la administración pública y con independencia de las delegaciones políticas, están las agrupaciones ciudadanas con el ánimo de participar en la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público de la ciudad.

En esa virtud, el diecisiete de mayo de dos mil cuatro se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal No. 42, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, la que fue aprobada por la Asamblea Legislativa de esa entidad federativa.

En esta ley se creó la figura de los Comités Ciudadanos, los cuales se constriñen a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas para la realización de obras o prestación de servicios públicos, por parte de la administración pública del Distrito Federal, en especial dentro de la delegación política a la que correspondan.

Otra figura creada es la de los Consejos Ciudadanos, que son los que recaban las actividades y funciones de los Comités Ciudadanos y constituyen la instancia de representación de aquéllos, por tener contacto directo con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, además que dentro de sus funciones están las de emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en el Distrito Federal y en la demarcación territorial.

De esta forma, los Comités Ciudadanos se encuentran obligados a transmitir a los Consejos Ciudadanos las inquietudes o propuestas, para que éstos a su vez las hagan llegar a las autoridades administrativas correspondientes.

Por su parte, la ley reconoce la existencia de una Asamblea Ciudadana, la que constituye el máximo órgano de participación de la ciudadanía, puesto que lo integran todos los habitantes de una unidad territorial, incluyendo menores de edad y extranjeros, de tal suerte que sus decisiones son el reflejo de los intereses prioritarios de la comunidad.

Inconformes con el contenido de los artículos 3o., 4o., fracción X, 6o., 57, 75, 77, 78 y 87 de esta ley, diversos Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promovieron una acción de inconstitucionalidad en la argumentaron que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, al crear las figuras de Comité Ciudadano y Consejo Ciudadano, constituyó un cuarto nivel de gobierno, lo que se desprende de su proceso de integración, y de la autoridad con la que interviene la Asamblea Ciudadana y de la obligatoriedad para hacer cumplir sus resoluciones.

Este asunto fue turnado a la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, quien elaboró el proyecto de resolución en el sentido de resolver:

- a) El reconocimiento de validez<sup>41</sup> de los artículos 3o., 4o., fracción X, 6o., 57, 75, 78 y 87 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

---

<sup>41</sup> Los artículos 3o. y 4o., fracción X y 6o. de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, el primero relativo a la Demarcación Territorial para efectos de organización político administrativa, el segundo respecto de la Unidad Territorial para efectos de participación ciudadana, y el tercero que establece que se consideran vecinos de la Unidad Territorial a las y los habitantes que residan por más de seis meses en la colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional que conformen a ésta; esto es, al prever los artículos impugnados que habrá una división territorial tratándose de Unidades Territoriales, que no necesariamente coincide con la división territorial correspondiente a las Delegaciones, no contravienen lo dispuesto en el artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como tampoco al artículo 122 de la Constitución Federal, ya que la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para establecer la división territorial del Distrito Federal, contemplando un órgano político-administrativo en cada Delegación, es únicamente para efectos de precisar, dentro del marco de atribuciones de la administración pública del Distrito Federal, las que corresponden territorialmente a cada una de las Demarcaciones, en tanto que la división correspondiente a las "Unidades Territoriales", como se señala en los dispositivos legales impugnados, es en atención a la participación ciudadana.

- b) La declaratoria de invalidez del artículo 77 de la ley impugnada, porque se concluye que la Asamblea Ciudadana no es un órgano de gobierno que pueda decidir sobre el uso de los recursos públicos, no obstante que éstos se refieran a programas específicos.

*Sesión pública celebrada el  
dos de mayo de dos mil cinco*

Después de que el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** abrió la sesión, concedió el uso de la palabra a la señora Ministra ponente Sánchez Cordero.

La **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** hizo una breve explicación del asunto y destacó que con base en el punto décimo tercero del dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Asuntos Político Electorales y Participación Ciudadana, en el proyecto finalmente se concluyó que la Asamblea Ciudadana es quien determina el destino de los recursos públicos, siendo que esa facultad le compete en forma exclusiva a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, por tanto, el precepto es inconstitucional.

A favor del reconocimiento de invalidez del artículo 77 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal expusieron las razones de su voto los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Sergio A. Valls Hernández, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Mariano Azuela Güitrón**.

El **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** consideró que la administración de los recursos públicos corresponde a quienes formal y materialmente tienen el carácter de autoridad y, por tanto, la Asamblea

---

Asimismo, el artículo 75 que prevé que la Asamblea Ciudadana se integrará con los habitantes de la Unidad Territorial, incluyendo menores de edad y extranjeros, no viola el precepto 9o. de la Constitución Federal, toda vez que no tiene el objetivo de que éstos tomen parte en asuntos políticos, por lo que no son aplicables las restricciones constitucionales.

Finalmente, los artículos 57 y 87 que establecen que los ciudadanos que participen como contralores ciudadanos o como integrantes del Comité Ciudadano realizarán su función de manera honorífica, no violan los artículos 36, fracción IV, 108 y 127 de la Constitución Federal, puesto que no se está en presencia de servidores públicos sino que sólo integran instrumentos de participación ciudadana que no forman parte de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ciudadana, al no tener ese carácter por disposición de ley, no puede administrar los recursos.

En apoyo a lo anterior, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** argumentó que en el Estatuto de Gobierno, el cual tiene una jerarquía normativa superior a la Ley de Participación Ciudadana y cuyo desarrollo deriva directamente de la Constitución Federal, no contempla la facultad de la Asamblea Ciudadana para ejercer en forma directa recursos presupuestales, por ende, coincidió en que el contenido del artículo 77 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal es inconstitucional.

Por su parte, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** hizo una breve historia sobre la evolución del Distrito Federal, sin embargo, dijo que aun cuando la participación ciudadana sea parte de esta evolución, consideró que no existe apoyo constitucional en que pueda sustentarse el artículo 77 de la ley impugnada para considerar que la Asamblea Ciudadana puede decidir sobre el uso de los recursos públicos.

Asimismo, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** también estuvo de acuerdo en que puede existir una participación propositiva de los particulares para que se lleven a cabo determinadas obras de carácter público, pero dijo que de ninguna manera puede entenderse que por medio del artículo 77 de la Ley de Participación Ciudadana pueda atribuirse a la Asamblea Ciudadana facultades que no le corresponden ni constitucional ni legalmente.

Sobre el particular, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** también se refirió al hecho de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no puede encomendarle a la Asamblea Ciudadana facultades de administración de los recursos públicos, pues ello va más allá de lo que establece la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en todo caso, dijo, esa situación tendría que estar contemplada en la Ley Fundamental, o bien, en el propio Estatuto de Gobierno.

En contra del proyecto y por el reconocimiento de validez del artículo 77 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal se pronunciaron los **señores Ministros Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza**.

El **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** indicó que se había presentado con anterioridad un proyecto en el que se reconocía la validez del artículo 77 impugnado en atención a las siguientes razones:

- 1.- El destino de los recursos públicos no lo determina la Asamblea Ciudadana, puesto que es facultad exclusiva de la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal, a quien le compete la autorización del Presupuesto de Egresos, conforme a programas y reglas de operación predeterminados.

- 2.- Se permite a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la administración de los recursos públicos y su consecuente supervisión a través de Comités Ciudadanos.
- 3.- La decisión sobre el uso de recursos públicos, así como su administración y supervisión, no constituye en sí el establecimiento de facultades y deberes que le son propios a los órganos de la administración pública del Distrito Federal, sino el reconocimiento del derecho ciudadano de coadyuvar con la autoridad administrativa para el eficaz aprovechamiento de recursos destinados para el beneficio directo e inmediato de la ciudadanía, lo que consecuentemente conlleva al establecimiento de obligaciones que se traducen en el cumplimiento a las reglas de operación establecidas en los programas correspondientes, por lo que esta disposición, no constituye a la Asamblea Ciudadana en un órgano de la Administración Pública.
- 4.- La supervisión o control de uso de los recursos se encuentra a cargo de los Comités Ciudadanos que nombra la propia Asamblea, lo cual tiene como finalidad que los vecinos de la unidad territorial correspondiente se cercioren de que se hayan utilizado cumpliendo con los objetivos perseguidos, esto es, se trata de un control ciudadano interno con independencia de la supervisión que, en su caso, puedan realizar las autoridades competentes con el correspondiente fincamiento de responsabilidades, en términos del artículo 134 de la Constitución Federal.

Luego, el **señor Ministro Góngora Pimentel** mencionó que coincidía con esas razones y en forma complementaria puntualizó que esos recursos públicos son plenamente auditables, toda vez que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en ninguna de sus partes prohíbe a la Contraloría General, ni a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, auditar el ejercicio de los recursos por parte de la Asamblea Ciudadana o la administración y supervisión de esos recursos y su ejercicio que realicen los Comités Ciudadanos.

Finalmente, explicó que la cantidad de recursos públicos que estarían en administración y supervisión de los Comités Ciudadanos es notoriamente

reducida en proporción a los recursos que disponen los órganos de la administración pública del Distrito Federal, además de que se trata de programas específicos del Gobierno del Distrito Federal o de órganos político-administrativos de la demarcación.

Por su parte, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** consideró que el artículo 77 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal es constitucional, pues admite una interpretación conforme en la que se entiende que el gasto público se encuentra con un destino específico preetiquetado por los órganos de gobierno.

Asimismo, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** coincidió en que la Asamblea Ciudadana administra y ejerce recursos preetiquetados y no por ello el precepto impugnado deviene en inconstitucional.

A continuación se discutió la validez del artículo 78 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que dispone que las resoluciones de la Asamblea Ciudadana son de carácter obligatorio para el Comité Ciudadano y los vecinos de la unidad territorial que corresponda.

En contra de esta propuesta se pronunciaron los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Sergio A. Valls Hernández y Presidente Mariano Azuela Güitrón**.

El **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** consideró que las resoluciones de la Asamblea Ciudadana no pueden considerarse de carácter obligatorio, puesto que lo fundamental de sus decisiones es el aspecto relacional entre los habitantes del Distrito Federal y las autoridades.

Por su parte, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sostuvo que las resoluciones de la Asamblea Ciudadana vinculan obligatoriamente a los habitantes del Distrito Federal, lo que es inconstitucional pues se les impide que puedan utilizar cualquiera de los canales que se establecen en el Estatuto de Gobierno y en la propia Ley de Participación Ciudadana.

Finalmente, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** expuso que este artículo constituía una petición de principio, puesto que si éste se vincula con el diverso 9o. de la misma ley, relativo a que los habitantes del Distrito Federal tienen como obligación respetar las decisiones que se adopten en las Asambleas Ciudadanas de su unidad territorial, los ciudadanos pueden quedar vinculados a las decisiones e intereses de un grupo que domine dentro de la Asamblea Ciudadana.

En virtud de lo anterior, el asunto se sometió a votación, el cual se resolvió en los siguientes términos:

Por mayoría de siete<sup>42</sup> votos de los señores **Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Mariano Azuela Güitrón** se resolvió que es inconstitucional el artículo 77 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

En contra votaron los señores **Ministros Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza**.

Por mayoría de siete votos de los señores **Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza** se resolvió que son constitucionales los artículos 78 y 9o., fracción III, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

En contra votaron los señores **Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Sergio A. Valls Hernández y Presidente Mariano Azuela Güitrón**.

Finalmente, por unanimidad de diez votos se reconoció la validez de los artículos 3o., 4o., fracción X, 6o., 57, 75 y 87 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Estuvo ausente el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo**, por estar cumpliendo una comisión de carácter oficial.

---

<sup>42</sup> Esta votación no alcanzó la mayoría calificada exigida por el artículo 105, fracción II, último párrafo de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de este precepto.



# *Crónica de la controversia constitucional 109/2004*

*Cronista: Doctor César Miguel González Piña Nevárez*

**P**or escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del Máximo Tribunal de la República, el Consejero Jurídico de la Presidencia de la República, en representación del Poder Ejecutivo Federal, promovió controversia constitucional contra la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en demanda de la invalidez del Acuerdo del Pleno de la LIX Legislatura, aprobado el catorce de diciembre de dos mil cuatro, así como de diversas disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil cinco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre siguiente.

Una vez integrado, el expediente se turnó a la ponencia del **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**, quien por razón de turno fue designado para el trámite y la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

*Sesión pública celebrada  
el nueve de mayo de dos mil cinco*

Reunido el Tribunal Pleno, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** solicitó al Secretario General de Acuerdos que diera cuenta con el asunto listado para ese día; acto seguido, lo sometió a la consideración de los señores Ministros.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** señaló que en el tema de la legitimación activa, la Cámara de Diputados objetó que el Consejero Jurídico actuara a nombre del Ejecutivo Federal y planteó que quien debía representarlo era el Procurador General de la República; sin embargo, en el proyecto se señaló que el aludido Consejero exhibió en autos un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación,

mediante el cual el Jefe del Ejecutivo lo facultaba para representarlo; al respecto, se señaló que el Procurador era considerado parte autónoma en las controversias constitucionales y, por tanto, no podía tener el carácter de representante del Ejecutivo.

Sin embargo, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** indicó que podía plantearse una controversia constitucional en la cual el acto impugnado se atribuyera al Procurador General de la República y, en ese caso, tendría que intervenir con legitimación pasiva, en su carácter de integrante del Poder Ejecutivo Federal y no como una parte autónoma.

El **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**, ponente del asunto, estuvo de acuerdo con esa observación y mencionó que se haría la salvedad correspondiente.

Continuó el asunto a discusión y el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** expuso que se había argumentado que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación era un acto consumado y que además se vinculaba con la prohibición de que las decisiones en materia de controversias constitucionales fueran retroactivas.

Al respecto, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** mencionó que un acto estaba consumado cuando había surtido todos sus efectos jurídicos; sin embargo, señaló que el Decreto de Presupuesto no podía tener ese carácter sino el de un acto de tracto sucesivo, cuyos efectos se extendían a lo largo del ejercicio fiscal sobre el que regía, por lo que mientras estuviera en ejecución la sentencia, podría subsanar las violaciones existentes, pues el Máximo Tribunal del país está facultado para determinar, de ser el caso, qué efectos habría de tener la declaratoria de invalidez y además, recordó que la suspensión solicitada fue concedida para evitar que los actos fueran irremediablemente consumados. También, mencionó que la ejecutoria contendría un bagaje de criterios interpretativos que, en lo sucesivo, podrían servir como guías del proceso presupuestario en México.

Por su parte, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** señaló que la medida cautelar de suspensión otorgada en ese asunto esclarecía la decisión sobre el tema, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que era absurdo considerar que las partidas impugnadas se hubieran consumado, por encontrarse *sub iudice* hasta que se resuelva el fondo de la controversia.

El **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** manifestó que si bien los actos impugnados se habían consumado en cuanto a su expedición, ello

no impedía la procedencia de la controversia, con base en el artículo 105, fracción I, inciso c), constitucional, el cual señala que el Máximo Tribunal del país conocerá, entre otras, de las controversias surgidas entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; además de que no existía disposición alguna en cuanto a que los actos impugnados en ese asunto fueran inatacables.

Al respecto, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** señaló que el proyecto proponía, con fundamento en el artículo 19 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, que el planteamiento de actos consumados no era una causal de improcedencia; sin embargo, afirmó que con base en el procedimiento legislativo, el Decreto era un acto concluido y la declaración de nulidad afectaba al propio acto, sólo que no con efectos retroactivos, sino a partir de la fecha en que se llegara a declarar su nulidad.

Acto seguido, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** dio paso al estudio de otra causal de improcedencia, en la que se adujo que al no haber vetado la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal consintió el Decreto de Presupuesto de Egresos en sus términos, incluidas las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados.

Al hacer uso de la palabra, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** señaló que no tenía observaciones respecto del primer aspecto, ya que al aprobarse la Ley de Ingresos sólo se conoce su contenido mas no el de los gastos y, por tanto, no podía considerarse que se hubiera consentido el Presupuesto de Egresos, por no vetar aquella ley.

Sin embargo, en lo relativo a que consintió publicar el Decreto de Presupuesto de Egresos, consideró que sí se actualizaba la causal de improcedencia, de conformidad con tres criterios sustentados por el Tribunal Pleno: el primero,<sup>43</sup> relativo a que la controversia constitucional era improcedente cuando se promueve por el Ejecutivo en contra de un Decreto dentro de cuyo proceso legislativo no hizo valer el derecho de veto; el segundo,<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Tesis P./J. 55/2001, de rubro CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO DENTRO DE CUYO PROCESO LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO, ASÍ COMO POR CONSENTIMIENTO. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, p. 924, IUS 189992.

<sup>44</sup> Tesis P./J. 1/2005, de rubro LEYES O DECRETOS. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES NO ESTÁ OBLIGADO A PUBLICARLOS SI

consistente en que el Poder Ejecutivo no estaba obligado a publicar las leyes o decretos, si formuló observaciones a sus iniciativas en uso de su derecho de veto y el Congreso no las aprobó con la votación exigida; y el tercero,<sup>45</sup> en el sentido de que era factible otorgar la suspensión en la controversia constitucional contra la promulgación y publicación de una norma, cuando estos actos no se hubieran ejecutado y se alegara por el Poder Ejecutivo violación al derecho de veto.

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** manifestó que los argumentos del Ministro Góngora Pimentel eran motivo de una importante reflexión, en atención a que el Tribunal Pleno es coherente con los criterios que sustenta; así, respecto del primero de ellos, señaló que en su opinión resultaba inaplicable, porque se refería a un caso en que no se hizo valer el derecho de veto; sin embargo, los argumentos de las otras dos jurisprudencias eran de su interés para el caso.

Al respecto, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** mencionó que en los precedentes invocados no había duda de que el veto procedía al tratarse de un procedimiento legislativo ordinario para la expedición de una ley, en el que, efectivamente, el titular del Ejecutivo tenía la posibilidad de vetarla; sin embargo, en el presente asunto había una laguna constitucional que todavía no se había dilucidado y ello implicaba la resolución del fondo de la controversia; además, señaló que si en ese momento se analizara una cuestión de fondo, se haría nugatoria la tesis<sup>46</sup> que se aplica en forma frecuente en las controversias constitucionales, consistente en que si en esta clase de asuntos se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia; y si no se surte otro motivo de

---

FORMULÓ OBSERVACIONES A SUS INICIATIVAS EN USO DE SU DERECHO DE VETO Y EL CONGRESO NO LAS APROBÓ CON EL VOTO CALIFICADO EXIGIDO POR LA CONSTITUCIÓN LOCAL. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, enero de 2005, p. 1193, IUS 179555.

<sup>45</sup> Tesis P./J. 160/2000, de rubro SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES FACTIBLE SU OTORGAMIENTO CONTRA LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE UNA NORMA ELECTORAL, CUANDO ESTOS ACTOS NO SE HAN EJECUTADO Y SE ALEGA, POR EL PODER EJECUTIVO, VIOLACIÓN AL DERECHO DE VETO. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, p. 1118, IUS 190659.

<sup>46</sup> Tesis P./J. 92/99, de rubro, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, p. 710, IUS 193266.

improcedencia, se debe hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.

A su vez, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** expuso que la razón para no aplicar esos precedentes se basaba en que, en aquellos casos, el derecho de veto era claro e indiscutible y, en el caso concreto, precisamente, ello constituía la materia propia de la litis constitucional; es decir, la causal de improcedencia así planteada no podía prosperar, puesto que involucraba cuestiones de fondo que todavía no estaban resueltas.

Por otra parte, señaló que con fundamento en los artículos 19 y 20 de la ley reglamentaria, el consentimiento del acto no constituía causa de improcedencia o de sobreseimiento. Indicó que el no ejercicio oportuno de la acción sí la hacía improcedente, bien sea por presunción de consentimiento tácito o por el desistimiento expreso de una acción ya ejercida; pero, no por el hecho de publicar la norma debía presumirse que se consintió, dado que ello no eliminaba la controversia constitucional, sino sólo el tema del veto, en tanto los otros actos impugnados quedaban en pie.

Superados los temas relativos a la procedencia, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió a la consideración de los Ministros el primer aspecto relacionado con el fondo del asunto, respecto de la facultad del Presidente de la República para realizar observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** señaló que en el proyecto se sostenía que el Ejecutivo Federal se encontraba facultado para realizar observaciones, las cuales sólo podían superarse por las dos terceras partes del total de miembros de la Cámara, argumentos que no compartía porque, en esencia, lo planteado en el asunto era un problema de fuentes y de jerarquía de normas; para cuya solución resultaba necesario esclarecer la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos, su procedimiento especial y su ubicación en el sistema de fuentes de la Constitución.

Por lo avanzado de la hora, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** dio por terminada la sesión y citó para continuar la discusión a las diecisiete horas de ese mismo día.

*Sesión pública vespertina celebrada  
el nueve de mayo de dos mil cinco*

Reunido el Tribunal Pleno, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** abrió la sesión y dio la palabra al Ministro Góngora

Pimentel para continuar con la exposición que había iniciado en la sesión matutina.

Así, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** manifestó, en esencia, que la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación se regía por el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, que establece un procedimiento especial para su aprobación, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, lo cual no limitaba su fuerza, sino que reafirmaba su naturaleza de ley singular; tal como se reconoce por los artículos 13, 75 y 126 constitucionales, los cuales establecen un principio de ley en materia presupuestaria.

Respecto al veto, señaló que se trata de la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que le envía el Congreso de la Unión para su promulgación, cuyos efectos suspenden el acto legislativo, esto es, paralizan de modo temporal su vigencia y, por otra parte, obligan al Cuerpo Legislativo a obtener una mayoría calificada para su superación; sin embargo, mencionó que considerar que pueda ejercerse en un proceso legislativo en el que sólo participa una de las Cámaras, sería desvirtuar su naturaleza.

En cuanto a la superación del veto, mencionó que el artículo 72 constitucional establece que se requirieren las dos terceras partes del número total de votos de cada una de las Cámaras, es decir, se trata de votantes y no simplemente de miembros; lo que marca una distinción especial, toda vez que el artículo 135 constitucional, tocante a las reformas a la Constitución, determina que sean aprobadas por las dos terceras partes del total de los miembros presentes; por tanto, si al tratarse de reformas a la Ley Suprema se establece sólo el voto de los miembros presentes, no es viable considerar que en lo referente al veto de una ley o decreto, fuera necesario hacer el cómputo a partir del total de miembros.

Por su parte, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** indicó que el asunto era de gran trascendencia para la vida jurídica, económica y política del Estado Mexicano y que el Máximo Tribunal tenían la obligación de sentar los principios generales que rigen en materia del presupuesto, para de esta forma resolver no sólo el caso concreto, sino para evitar futuros conflictos en esa materia, en lo posible.

Mencionó que era necesario fijar el marco constitucional que rige el ámbito de atribuciones que corresponde a cada uno de los Poderes, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como guardián e intérprete final de la Constitución, sólo debía intervenir para garantizar el funcionamiento de los tres Poderes de la Unión.

Planteó que el veto era una prerrogativa del Ejecutivo Federal para hacer del conocimiento del Legislativo, información, objeciones y cuestionamientos que pudieran no haberse tomado en cuenta al discutirse la iniciativa durante el procedimiento respectivo. Asimismo, mencionó que esa facultad se encontraba acotada, pues no podía vetarse lo que el propio Poder Ejecutivo propuso y no fue modificado, ni tampoco el llamado gasto etiquetado derivado de obligaciones legales o contractuales que el Presidente no podía dejar de presupuestar y que la Cámara de Diputados no podía cambiar.

El **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** estimó que en el artículo 74 constitucional no había un procedimiento de creación del Presupuesto de Egresos, sino reglas específicas que tenían que ser vinculadas con el artículo 72 para su realización.

Respecto a la superación del veto, manifestó que no coincidía con el proyecto, porque el artículo 63 de la Constitución Federal, en su primera parte, daba una regla genérica sobre el quórum de asistencia y en el diverso precepto 72 constitucional se distinguía el quórum de votación, es decir, es diferente señalar con qué número de integrantes se constituye un órgano, del número de votos que requiere para manifestar su voluntad; además, indicó que cuando en la Ley Suprema se había querido modificar las condiciones del quórum, ello se establecía en forma expresa.

Por otra parte, en cuanto a los efectos, consideró que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el hecho de ser un Tribunal Constitucional, no podía substituirse en la determinación de los órganos representativos a quienes por razones constitucionales les corresponde de manera exclusiva la determinación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Pidió el uso de la palabra el **señor Ministro Juan N. Silva Meza**, quien mencionó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía determinar no sólo la existencia de facultades y sus alcances, sino también posicionar el lugar del propio Tribunal Constitucional, es decir, determinar las atribuciones constitucionales de la Cámara de Diputados y del titular del Poder Ejecutivo Federal en el tema del Presupuesto; pero no ir más allá, porque podría substituirse así en el ejercicio de atribuciones de otros poderes.

Por último, señaló que debido a la complejidad para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, en donde intervenían factores políticos, sociales y económicos, el estudio de la litis debía realizarse con base en los artículos 25 y 26 constitucionales, en función de la rectoría y planeación económica del Estado, que corresponde en forma fundamental

al Poder Ejecutivo; pero que se realiza con la colaboración necesaria del Congreso de la Unión. Además, advirtió que en función de esa colaboración y ejercicio democrático, el Ejecutivo Federal sí estaba facultado para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; y precisó que se refería a “observaciones” y no a “veto”, porque ésta es una palabra fuerte, de rechazo; en tanto que aquélla tiene una connotación constitucional en función de la colaboración entre Poderes.

Sin más intervenciones, se dio por terminada la sesión y se citó para continuar la discusión al día siguiente, cabe señalar que en esa fecha no estuvo presente el **señor Ministro Juan Díaz Romero** por haber sido designado para cumplir una comisión de carácter oficial.

*Sesión pública celebrada  
el diez de mayo de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** declaró abierta la sesión y una vez que se dio cuenta con el asunto, lo puso a consideración del Tribunal Pleno.

En uso de la palabra, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** manifestó que en la Constitución Federal no existe una norma que de modo expreso autorice o niegue al Ejecutivo Federal el derecho a formular observaciones al Presupuesto de Egresos modificado; sin embargo, pese al silencio constitucional, consideró que había elementos para aseverar que le asistía una facultad semejante, entre ellos: que la interpretación constitucional no opera como lógica de contrarios y por tanto, no puede interpretarse que el Presupuesto de Egresos Federal sea un acto veteable por el hecho de que no este expresamente como excepción, lo cual, además, implicaría que el Ejecutivo Federal tiene dicha facultad sobre cualquier acto que emane de las Cámaras o del Congreso y que no este incluido dentro de las hipótesis previstas en el inciso j) del artículo 72; que del estudio de la evolución histórica de esta facultad, se desprende que la misma ha sido objeto de varios debates cuya consecuencia ha sido la imposición de restricciones a esta figura; que debe imperar el principio de legalidad conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que están expresamente facultadas, lo cual, no ocurre en la especie.

Estimó que la dinámica que rige al artículo 72 constitucional era aplicable a casos en donde participaban las dos Cámaras del Congreso de la Unión, pero no en el ejercicio de la facultad de modificación exclusiva de

la Cámara de Diputados, que encontraba su fundamento en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, es decir, que existe una norma especial que rige la creación del presupuesto, lo cual, vuelve inaplicable el procedimiento legislativo previsto en el artículo 72 y que además, el precepto especial, establece exclusividades a favor de cada uno de los órganos que intervienen en el proceso presupuestario y que ambas, deben respetarlas mutuamente.

Señaló que al reformarse el artículo 74 constitucional, en el año dos mil cuatro, la intención del Constituyente Permanente fue perfeccionar algunos aspectos del proceso presupuestario, pero nunca que el Ejecutivo gozara de la facultad de veto; además, en congruencia con el artículo 72 constitucional, resultaba factible que el Ejecutivo formulara observaciones a una parte o a todo el proyecto aprobado por el Legislativo, lo que de ninguna manera hace suponer que la parte sin observaciones pudiera ser promulgada, lo cual, tendría como consecuencia que hasta que no se superaran las observaciones, no se podría contar con un presupuesto definitivo que rigiera la situación financiera del Estado.

Acto seguido, la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** destacó que las transiciones democráticas iban acompañadas de problemas de coordinación, en donde el juego político se manifestaba no sólo como un conflicto de intereses bajo reglas constitucionales, sino como una lucha interpretativa de esas reglas; por tanto, las Constituciones fungían como mecanismos de coordinación y colaboración entre los poderes públicos. A partir de ello, mencionó que el papel de la magistratura constitucional en democracias como la nuestra, exigía la definición de las expectativas de aplicación constitucional, no únicamente con la mirada en un conflicto actual, sino con la intención de definir el reparto de atribuciones, de tal suerte, que los ciudadanos y las autoridades se formaran expectativas claras respecto de su actuación.

Además, señaló que no compartía el sentido ni las consideraciones del proyecto que se había presentado a consideración del Tribunal Pleno, pues defendió que el Presidente no tenía la facultad de vetar el Presupuesto de Egresos, con base en la aplicación estricta del principio de legalidad, pues los artículos 39 y 41 constitucionales hacían depositario de la soberanía nacional al pueblo y le conferían su ejercicio por medio de los Poderes de la Unión. Así entendido, el principio de legalidad era el corolario de la doctrina política que veía, no en la ley, sino en la Constitución, la manifestación de la voluntad general; y en los órganos representativos, a los titulares o al

menos a los depositarios de esa soberanía, de modo que cualquier Poder encontrara en la propia Ley Suprema sus límites y sus atribuciones.

Con base en esto, propuso atender al principio de legalidad, en el sentido de que mientras para los particulares todo lo que no está prohibido por la ley, está permitido; para la conducta de los órganos estatales todo lo que no está expresamente autorizado por la ley, les está prohibido, al considerar que ese principio constituía un límite positivo a la acción de los poderes públicos, que exige no sólo que se ejerzan dentro de los confines establecidos por la ley, sino que todo acto se encuentre autorizado de modo expreso por ella.

El señor **Ministro José Ramón Cossío Díaz** no compartió la opinión de la Ministra Sánchez Cordero, pues identificaba el principio de legalidad con la interpretación literal y mencionó que ésta o el análisis gramatical no constituían un método de interpretación, sino que eran herramientas para identificar antinomias y contradicciones, pero era difícil seguir un sistema donde se le diera a las palabras un sentido literal, porque ello los conduciría a un diccionario y habría que identificar a cuál, o bien, determinar cuál era el uso corriente de las palabras en el sentido jurídico, por lo que estimó que en ese caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación claudicaría en su posibilidad interpretativa, ya que se remitiría a otra instancia. Esto es, consideró que era necesario darle sentido a las expresiones constitucionales a partir de una labor interpretativa y señaló que la interpretación sistemática era lo más adecuado.

Respecto al argumento de que en la reforma al artículo 74 constitucional del año dos mil cuatro, el Constituyente Permanente no le dio veto al Presidente, señaló que esa era una manera de ver el problema; otra era partir de la interpretación sistemática, de la que se infería que, en efecto, no se le otorgó dicha facultad porque ya la tenía.

Al respecto, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** señaló que en principio compartía la interpretación sistemática y el aspecto teleológico que explicaba el proyecto; sin embargo, presentaba el inconveniente de que si el veto no era superado por la mayoría calificada que dispone la Constitución Federal, se pondría en duda la existencia del Presupuesto de Egresos, dado que el artículo 72 constitucional no daba una regla para ese caso, pues las que contenía llevaban a que debía discutirse en un próximo periodo de sesiones, mientras que el Presupuesto debía aprobarse en forma anual, de ahí la importancia de saber qué sucedería, pues la Constitución Federal no lo establecía, al menos no de manera expresa.

Por su parte, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** mencionó que en el caso se debía ponderar entre principios constitucionales fundamentales y métodos de interpretación, y señaló que evidentemente no despreciaba el uso de los métodos de interpretación gramatical, histórico, genético, teleológico y sistemático; sin embargo, él agregaría otro método que se usaba en los modernos tribunales constitucionales, el cual consiste en atender a la viabilidad democrática del contenido de las atribuciones que se delimitan, en el caso concreto, las atribuciones del Poder Ejecutivo y las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria, en relación con los artículos 25, 26, 39, 41, 72 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En suma, señaló que la interpretación sistemática orientada a la viabilidad democrática del contenido de las atribuciones que se examinaban, lo llevó a aceptar que el Ejecutivo Federal podía hacer observaciones al Presupuesto de Egresos y que las modificaciones que emitía la Cámara de Diputados tenían límites en la Constitución.

Al hacer uso de la palabra, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** mencionó que el Poder Ejecutivo era quien ejercía en mayor parte el Presupuesto de Egresos y que si se partía de esa base, dentro de un sistema de división de Poderes, podría considerarse que debía existir la posibilidad de que hiciera observaciones, a efecto de que la Cámara de Diputados reflexionara sobre aquellas partidas que fueron modificadas; sin embargo, al analizar la Constitución Federal, no encontraba un vínculo entre lo que ahí se establecía y lo que debería ser deseable para bien, no sólo de un Poder, sino para todo el sistema presupuestal de la República Mexicana.

El **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** mencionó respecto al veto, considerado como una institución constitucional, las siguientes características: que procede cuando se trata de leyes, decretos y resoluciones salvo el contenido del inciso j) del artículo 72 constitucional; que era exclusivo de procedimientos a cargo de los órganos legislativos en los que el Ejecutivo Federal tenía intervención; que podía ser total o parcial; y que cuando se trataba de iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, sólo operaba respecto de las adiciones o cambios. Particularidades que al ser aplicadas al caso concreto, reafirmaron su convicción de que debía reconocerse la facultad de veto al titular del Ejecutivo.

Por lo avanzado de la hora, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** dio por terminada la sesión y propuso se analizara lo que se había dicho y citó a la siguiente sesión para continuar con el debate del asunto.

*Sesión pública celebrada  
el doce de mayo de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** declaró abierta la sesión y una vez que el Secretario General de Acuerdos dio cuenta con el asunto, puso el proyecto de resolución respectivo a consideración de los integrantes del Tribunal Pleno.

Hizo uso de la palabra el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** quien, en esencia, señaló que los artículos 74 y 76 de la Constitución Federal establecían facultades exclusivas que corresponden, respectivamente, a las Cámaras de Diputados y Senadores; sin embargo, expuso que debía tenerse presente que cuando la Ley Suprema utilizaba la palabra “exclusivas” tenía que interpretarse en su contexto, lo que se traducía en que las facultades de una de las Cámaras no podía ejercerlas la otra, mas no en el sentido de atribuciones definitivas o inatacables.

Respecto del artículo 72 constitucional, estimó que si bien alude a resoluciones de ambas Cámaras, ello no significa que cuando se trate de facultades exclusivas de alguna de ellas, no sea aplicable, pues de sostenerse así no tendría razón alguna el inciso j) del propio precepto; por lo cual, señaló que de conformidad con los artículos 25, 26, 49, 70, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal, sí era procedente que el Ejecutivo formulara observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que existiera impedimento por razón de los plazos en que debía aprobarse, dado que, por mandato constitucional, a la Cámara de Diputados correspondía su aprobación anual.

Por su parte, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** señaló que el artículo 72 constitucional establecía el procedimiento y los términos para el caso de veto de leyes comunes donde intervenían las dos Cámaras del Congreso de la Unión; sin embargo, respecto de ordenamientos de características distintas como el Decreto de Presupuesto de Egresos, en caso de que se contemplara esa facultad en la Ley Suprema, el procedimiento para llevarlo a cabo lo tendría que construir la Suprema Corte de Justicia de la Nación y consideró que hasta ahí no se podría llegar; además, en ese supuesto habría mayores dificultades, pues el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía que debían determinar cuáles eran los efectos y los alcances de las sentencias.

A su vez, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** manifestó que se había afirmado que en el artículo 74 constitucional no existía un procedimiento legislativo especial y completo, porque sus reglas debían ser vinculadas al diverso 72 de la Ley Suprema, razón por la cual resultaría aplicable el derecho del veto; sin embargo, en su opinión, sí existía un procedimiento legislativo específico para el Presupuesto de Egresos, distinto al previsto esencialmente en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, y para demostrarlo hizo referencia a cada una de las fases del procedimiento legislativo en las que comparó la vía ordinaria y la que denominó especial, de donde resultaba que la Carta Magna establecía un procedimiento completo respecto del Presupuesto, el cual en su parte conducente se transcribe a continuación:

*Iniciativa:* En el procedimiento legislativo ordinario, la facultad de iniciativa respecto de leyes y decretos se regula en el artículo 71 de la Constitución Federal, a favor del Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como las Legislaturas de los Estados.

En el procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, establece la facultad exclusiva del Presidente de la República, para presentar la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados.

*Discusión:* En el procedimiento legislativo ordinario aplicable a los procedimientos donde intervienen ambas Cámaras, la discusión debe ser sucesiva en ambas, de acuerdo a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Federal, asimismo en sus incisos A, C, D, E, G e I, determina diversos lineamientos que serán aplicables a las discusiones realizadas por las dos Cámaras del Congreso de la Unión; cabe señalar que la característica común de estos incisos, es que establecen una dinámica de reenvío, pues una vez que fue discutida y aprobada una ley o decreto o sus modificaciones, rechazo o adiciones, pasará a la otra para los mismo efectos.

En el procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que el Presupuesto de Egresos de la Federación

será examinado y discutido exclusivamente por la Cámara de Diputados; por otra parte, y como particularidad del procedimiento previsto en este precepto, el secretario del Despacho debe comparecer a dar cuenta con el mismo, es decir, el Poder Ejecutivo tiene la posibilidad de ser escuchado a través de esta cuenta, lo que es una importante diferencia con el procedimiento ordinario.

Modificaciones: En el procedimiento legislativo ordinario, el artículo 72, inciso E, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se desarrolla en una dinámica bicameral, regula lo siguiente: respecto de las modificaciones, un proyecto de ley o decreto desechado en parte, modificado o adicionado por la Cámara revisora, deberá ser discutido nuevamente por la Cámara de su origen y tal discusión sólo versará sobre dichas modificaciones, en caso de que las modificaciones de la revisora las apruebe la Cámara de origen, el proyecto pasará al Ejecutivo para efectos de la fracción A, si las modificaciones de la revisora no fueren aprobadas por la Cámara de origen, tendrán que regresar nuevamente a la primera, para que tome en consideración las razones de la segunda, y, si por mayoría absoluta se desecharen en esta segunda revisión las adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; si la Cámara revisora insistiere en sus reformas y adiciones, todo el proyecto no volverá a presentarse, sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden con la mayoría absoluta de los miembros presentes que se expida la ley o decreto en los artículos aprobados, reservando los adicionales para sesiones siguientes.

Ahora bien, estos lineamientos respecto de las modificaciones no pueden aplicarse en el procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, porque están concedidos en una dinámica de dos Cámaras; en efecto, a partir de esta fracción en sesiones pasadas se argumentó la existencia de un veto parcial, lo que es inexacto, pues la decisión de publicar o no parcialmente una ley o decreto en los artículos aprobados pertenece a las Cámaras y no al Poder Ejecutivo, por lo que éste no podría decidir la publicación parcial de lo no observado, lo que sería ir más allá de sus facultades constitucionales.

El procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la Cámara de Diputados podrá modificar al Presupuesto de Egresos de la Federación y, toda vez que actúa en ejercicio de facultades exclusivas, no tiene que consultar las modificaciones con la Cámara de Senadores.

Fecha de aprobación: El procedimiento legislativo ordinario previsto en el artículo 72 de la Constitución Federal, en sus incisos A, B, C, D, E y G, determina diversos lineamientos relativos a la aprobación; sin embargo, en éstos no se establece un término perentorio para efectos de la culminación del procedimiento legislativo, salvo en el caso de los diez días con que cuenta el Presidente para formular observaciones, e inclusive se prevé la posibilidad de que en algunos casos los proyectos se discutan hasta el siguiente periodo de sesiones o hasta el siguiente año, lo cual no resulta incompatible con el Presupuesto de Egresos.

En el procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el quince de noviembre del año correspondiente, el veto resulta incompatible con los plazos previstos en el citado precepto constitucional.

Votación: El procedimiento legislativo ordinario no prevé una regla relativa para la votación de los proyectos, por lo que debe acudir a una interpretación, en donde se tome en cuenta el artículo 63 de la Constitución que dispone que las Cámaras no podrán abrir sus sesiones, ni ejercer su cargo, sin la concurrencia en cada una de ellas de la mitad más uno del número total de sus miembros, por lo que la regla de votación se construye por un principio de mayoría. En los incisos D y E hay reglas de mayoría absoluta; sin embargo, éstas sólo operan en el caso del desechamiento total o parcial por parte de la revisora.

En el procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, no contempla una regla de votación; sin embargo, puede acudir a la misma interpretación a un principio de mayoría.

Publicación. En el procedimiento legislativo ordinario se prevé la publicación de las leyes y decretos; sin embargo, debe hacerse énfasis en que estas reglas están íntimamente ligadas con el ejercicio del derecho de veto, más que con la publicación en sí.

En el procedimiento legislativo especial del Presupuesto de Egresos es totalmente innecesario acudir al artículo 72 de la Constitución Federal, pues el principio de publicidad de las normas es aplicable a todas las leyes y además no es necesario acudir a este precepto, porque el artículo 89, fracción I, establece que dentro de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, se encuentra la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Lo anterior se corrobora con los artículos en los cuales se sustentó el Poder Ejecutivo Federal para la publicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, de los que se advierte que no fundó su publicación en el artículo 72, sino en los artículos 74, 87, 89, fracción I, y 126 de la Constitución Federal.

Razones por las que el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** estimó innecesaria la remisión al aludido artículo 72 y, por vía de consecuencia, a la existencia del derecho de veto del Ejecutivo Federal en esa materia.

En cambio, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** no compartió esa idea, pues para él no había en el artículo 74 constitucional un procedimiento legislativo completo; además, mencionó que quienes así lo planteaban no se hacían cargo del contenido del inciso j) del artículo 72 constitucional, es decir, no existía una respuesta integral en el sistema y, por tanto, la solución no podría construirse en forma adecuada.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** reconoció los estudios realizados sobre el asunto por parte de los señores Ministros, así como la labor del Constituyente Permanente de actualizar la Constitución Federal para que el sistema continúe funcionando; además, señaló que en dicho sistema se habían identificado diversos principios, como el principio democrático que procuraba la solución racional y pacífica de los conflictos.

Señaló que el sistema constitucional en su conjunto es el que ha permitido superar el problema, como se sostiene en la jurisprudencia,<sup>47</sup> ya que, desde su punto de vista, ha dado nueva vida a las controversias constitucionales, en cuanto aspira a establecer y proteger todo el sistema del Estado de Derecho mediante una defensa integral. Indicó que ello abrió la puerta a esos medios de control para no volver atrás, pues se decía que estaban previstos en forma exclusiva para resolver problemas de competencia, lo que es una visión limitativa de sus alcances actuales.

Asimismo, manifestó que existe otro criterio jurisprudencial<sup>48</sup> que es considerado el parte aguas en la misión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que entre los fines de las controversias constitucionales está también de manera relevante el bienestar de la persona humana, de ahí que dentro de ese sistema democrático y por la naturaleza del acto sobre el que versaba el problema en estudio, el diseño constitucional llevaba a la conclusión de que el veto respondía a la lógica del sistema, por tratarse de un acto que surge de la colaboración de quienes, en su respectivo ámbito de competencias, debían hacer todo lo necesario para el beneficio del pueblo de México.

Sin más intervenciones, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** solicitó al Secretario General de Acuerdos que tomará la votación correspondiente, en la que se alcanzó mayoría de seis votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Juan N. Silva Meza, Sergio A. Valls Hernández y Presidente Mariano Azuela Güitrón** respecto a que el Presidente de la República está facultado para formular observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación modificado y emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; en cambio los **señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz**

<sup>47</sup> Tesis P./J. 98/99, de rubro CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, p. 703, IUS 193259.

<sup>48</sup> Tesis P./J. 101/99, de rubro CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, p. 708, IUS 193257.

**Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** votaron en contra.

Por lo adelantado de la hora, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** citó para la próxima sesión en la cual continuaría la discusión del asunto.

*Sesión pública celebrada  
el dieciséis de mayo de dos mil cinco*

Una vez que se dio cuenta con la controversia constitucional sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** manifestó que después de resolverse que el Presidente de la República sí contaba con facultades para formular observaciones al Decreto respectivo aprobado por la Cámara de Diputados, era necesario determinar si la votación alcanzada de seis votos era suficiente para producir la invalidez de los actos reclamados o se requería la mayoría calificada de ocho votos, por lo que primero debía establecerse si el aludido Decreto de Presupuesto era un acto administrativo o una norma general; cuestión que el Tribunal Pleno había resuelto al confirmar el otorgamiento de la suspensión en ese asunto, en el sentido de que se trataba de un acto administrativo, de modo que, con esa base, advirtió que había otro cuestionamiento relativo a si el Tribunal Pleno se encontraba obligado por esa decisión o, al resolver el fondo de la controversia, podía modificarla.

Al respecto, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** mencionó que la votación realizada sobre la naturaleza del Presupuesto de Egresos surgió durante la discusión para la resolución de un recurso de reclamación, a fin de determinar si se actualizaba uno de los supuestos prohibitivos para conceder la suspensión, lo cual no podía vincular al Tribunal Pleno para efectos del dictado de la sentencia definitiva, que se encontraba en plena construcción.

Asimismo, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** señaló que no era vinculante la decisión tomada al resolver un recurso de reclamación, porque tenía que ver con un auto provisional para efectos de la suspensión, en el que no se podía conocer a fondo la problemática de la controversia constitucional ejercida.

En ese sentido, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** manifestó que la sentencia de la controversia estaba en proceso de construcción,

es decir, no podía señalarse que la resolución de la reclamación vinculara al Tribunal Pleno.

También el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** consideró que no había vinculación con lo resuelto sobre la suspensión; y respecto de la cosa juzgada, mencionó que era en relación con ese problema específico, pero no respecto del fondo.

En cambio, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** estimó que sí era vinculante, puesto que las condiciones de discusión en la reclamación tenían las mismas bases que el fondo del asunto; además, señaló que por ser el acto impugnado un Acuerdo, la votación alcanzada de seis votos era suficiente para declarar su invalidez.

En ese contexto, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** distinguió los precedentes y la jurisprudencia de la cosa juzgada, señaló que era evidente que los primeros podían ser modificados en virtud de que el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obligaba al Pleno y lo único que debía precisarse eran las razones por las cuales se abandonaba el criterio anterior y se construía uno nuevo; sin embargo, la cosa juzgada determinaba cuestiones a lo largo de un proceso, por lo que el Pleno no podía ignorar las determinaciones dictadas con ese carácter.

Por su parte, la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** opinó que en ese momento no trascendía si el presupuesto era o no una norma general, sino que al ser un Acuerdo de la Cámara de Diputados el acto que se revisaba, se requerían sólo seis votos para declarar su nulidad.

Al hacer uso de la palabra, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** señaló que eran suficientes los seis votos para producir la nulidad de los actos reclamados, pues no fue constitucionalmente válido el Acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro que desechó las observaciones formuladas por el titular del Ejecutivo Federal.

Asimismo, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** indicó que la resolución del recurso de reclamación en el sentido de que el Presupuesto de Egresos es un acto y no una norma general era cosa juzgada para el caso, recordó que fue un punto a dilucidar del cual dependió la suerte de la resolución incidental y de conformidad con los argumentos esgrimidos en aquel momento, consideró que sí resultaba vinculante.

El **señor Ministro Juan Díaz Romero** mencionó que se impugnaron dos actos, el primero fue el Acuerdo de la Cámara de Diputados de catorce

de diciembre del año dos mil cuatro y el segundo se refería a diversas partidas presupuestales; además, señaló que con motivo de una reclamación, el Tribunal Pleno determinó que el presupuesto era un acto administrativo, lo cual no tenía relación con el referido Acuerdo, por lo que respecto al primer acto, seis votos resultaban suficientes para declarar su invalidez.

Sin más intervenciones, se determinó continuar en la próxima sesión. Previo aviso a la Presidencia, no asistió la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**.

*Sesión pública celebrada  
el diecisiete de mayo de dos mil cinco*

Reunido el Tribunal Pleno, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** declaró abierta la sesión y solicitó al Secretario General de Acuerdos que diera cuenta con el asunto; luego, sometió la solución propuesta al examen de los señores Ministros.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** se refirió a las argumentaciones expuestas en las sesiones pasadas, encaminadas a determinar cuál era la votación idónea para invalidar el acuerdo denegatorio del veto, con la finalidad de desvincular éste del Presupuesto de Egresos, como si se tratara de dos actos independientes que no tienen relación alguna, y señaló que no compartía los argumentos expuestos, pues se trataba de desvincular una unidad indisoluble, como lo indica una tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno; esto es, que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no es posible jurídicamente impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general.<sup>49</sup>

Así pues, consideró que era imposible desvincular los actos impugnados de los efectos de su invalidez, por lo cual debía aplicarse la regla del penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional y de los párrafos primero y segundo del artículo 42 de su ley reglamentaria, en el sentido de que al no alcanzarse ocho votos, la controversia debía

---

<sup>49</sup> Tesis: P./J. 129/2001, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, octubre de 2001, p. 804, IUS 188640.

desestimarse respecto del aludido Acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados.

En seguida, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** señaló que si bien los actos impugnados debieron surgir como asociados e interdependientes, corrieron aislados y fuera de la secuencia formativa del Presupuesto de Egresos por obra de la Cámara de Diputados, lo cual permitía considerar al referido Acuerdo como autónomo y, por consiguiente, bastaban seis votos para determinar su invalidez.

En ese sentido, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** consideró que los actos eran deslindables y que si la decisión mayoritaria fue que el Presidente de la República tenía facultad para hacer observaciones, ello sólo incidía en el Acuerdo del catorce de diciembre de dos mil cuatro. Asimismo, consideró que entrar a definir si estuvieron bien o mal observadas las partidas, era involucrarse en una discusión que desde el punto de vista constitucional no le correspondía al Máximo Tribunal del país.

Al hacer uso de la palabra, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** opinó que sí era vinculante lo mencionado en la reclamación relativa al incidente de suspensión, porque se determinó que el aludido Decreto era un acto administrativo, lo cual no estaba sujeto a discusión, porque sería incongruente que en la suspensión se dijera que se trataba de un acto y al resolver el fondo se diga que tiene el carácter de una ley y, por tanto, se necesite de una mayoría calificada.

Por su parte, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** manifestó que la sentencia, en caso de ser fundada la acción, sólo tendría efectos entre las partes, pero vincularía al Máximo Tribunal del país a determinar los límites que la Cámara de Diputados tenía en el ejercicio de su facultad de modificación; en consecuencia, señaló que para determinar los alcances de la resolución era irrelevante pronunciarse sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto de Egresos.

En contraste, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** consideró fundamental determinar la naturaleza del Decreto de Presupuesto, porque si tenía el carácter de ley, llevaría a que lo impugnado sería la norma en su conjunto y dentro de ella el Acuerdo referido por haberse emitido dentro del procedimiento legislativo; además, no podría declararse su invalidez por separado y tendría que examinarse la determinación tomada en ese acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados como una violación de dicho procedimiento, que de ser fundada daría lugar a la invalidez de la norma general, por lo que requeriría en forma necesaria la votación de ocho Ministros.

A continuación, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** señaló que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no otorgó facultades de veto al Jefe del Ejecutivo, lo que determinó fue que al interpretar los artículos 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal, ésta establecía esa facultad en favor del Presidente de la República, lo cual tenía como consecuencia que cuando el Máximo Tribunal del país resolvió que era inválido el Acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro, en forma automática debía caer, en la parte en que fue impugnado, el Presupuesto de Egresos.

Sin más intervenciones, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió a votación si la mayoría alcanzada de seis votos respecto de la facultad del Presidente de la República para formular observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados era suficiente para producir la nulidad de los actos reclamados o se requería la mayoría calificada de ocho votos.

Una vez hecha la consulta el Secretario General de Acuerdos informó que había mayoría de diez votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza, Sergio A. Valls Hernández y Presidente Mariano Azuela Güitrón** en el sentido bastaban seis votos para declarar la nulidad de los actos impugnados; en cambio, el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular al respecto.

Superado ese tema, continuó la discusión sobre qué votación requería la Cámara de Diputados para superar las observaciones del Presidente de la República, ya que en el proyecto se señalaba que era necesario el voto aprobatorio de las dos terceras partes del número total de miembros de la Cámara de Diputados.

Al respecto, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** mencionó que un sector de la doctrina indicaba que el quórum de asistencia es el número necesario de personas para considerar que el órgano está legalmente integrado y el quórum de votación es el número de personas que se requiere para que el órgano emita válidamente una decisión, de tal forma que, en su opinión, se requerían las dos terceras partes de los miembros presentes para superar las referidas observaciones.

En el contexto, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** coincidió con esa apreciación e hizo referencia al primer párrafo del artículo 135 de la Constitución Federal, que en la parte conducente establece:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, ...

Lo anterior, para apoyar su opinión sobre que la votación para superar las observaciones del Ejecutivo no podía tener mayores requisitos que los que la propia Constitución establecía para su modificación.

Por su parte, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** y el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** expresaron argumentos semejantes respecto del artículo 72, inciso c), de la Constitución Federal, en el sentido de que atendía a la conducta positiva de la emisión de votos, la cual sólo podrían realizar los miembros presentes.

Al manifestar su postura, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** señaló que coincidía en que se requerían las dos terceras partes de los Diputados presentes, pues cuando se aprobaba el presupuesto se exigía sólo la mayoría de los votantes; además, indicó que la coincidencia entre los votantes y la totalidad de los integrantes de la Cámara sería el resultado de una labor de tipo político.

El **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** se sumó a esa posición.

En votación económica, por unanimidad de once votos, se determinó que se requerían los votos de las dos terceras partes de los Diputados presentes en la sesión correspondiente para superar las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal.

Acto seguido, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió a la consideración del Tribunal Pleno cuáles eran los efectos que debía tener la invalidez del Acuerdo de la Cámara de Diputados, por virtud del cual se resolvió no dar trámite a las observaciones al Presupuesto de Egresos formuladas por el titular del Ejecutivo.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** recordó que en el proyecto se proponía que la invalidez tuviera sólo efectos declarativos, pues al determinarse que el Acuerdo de la Cámara de Diputados, de catorce de diciembre de dos mil cuatro, era violatorio de los artículos 49, 72 y 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se debía declarar la nulidad del Presupuesto únicamente en la parte impugnada, para el efecto de que la aludida Cámara, en ejercicio de sus facultades exclusivas, decidiera sobre las observaciones y el destino de los recursos, con los

siguientes posibles resultados: el primero, que las supere y reitere la aprobación del Presupuesto ya publicado; el segundo, que le parezcan fundadas las observaciones y, en su caso, las atienda como corresponda; y el tercero, que si no se alcanzaba la mayoría calificada para superar las observaciones, pero tampoco había mayoría simple en el sentido de aceptarlas, esas partidas no podrían quedar vigentes y, en consecuencia, deberían tener un destino diferente.

El **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** estuvo de acuerdo con la propuesta; sin embargo, respecto de la tercera posibilidad propuso otro camino para efectos de lograr el principio de anualidad, consistente en que quedaran firmes las observaciones hechas por el Presidente de la República, en busca del principio de unidad y de existencia del Presupuesto a partir del primero de enero.

Al respecto, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** manifestó que la función del Máximo Tribunal de la República, como guardián de la Constitución, era señalar las respectivas atribuciones de la Cámara de Diputados y del Ejecutivo Federal dentro del cause constitucional que les corresponde, sin permitir que un Poder se sobreponga al otro, sino que se respeten sus respectivas competencias.

Sin embargo, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** consideró que la tercera de las posibilidades propuestas representaba un gran riesgo para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que al establecer alcances, podía convertirse en Poder Reformador de la Constitución, es decir, al pretender establecer que si no se alcanzaba la mayoría calificada para superar las observaciones o la mayoría simple en el sentido de aceptarlas, debería determinarse un destino diferente para los recursos que constituían las partidas objetadas, se alejarían del papel de intérprete para tomar el de creadores de normas que la Constitución no tiene.

El **señor Ministro Juan N. Silva Meza** indicó que, en cualquier caso, no era procedente señalar cómo debía actuar la Cámara de Diputados; sin embargo, expuso que nada impedía que se establecieran los límites generales que se desprenden de la propia Constitución Federal, para efectos de resolver la litis en su integridad.

Acto seguido, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** se sumó a la posición de los Ministros Díaz Romero y Silva Meza, respecto de que no debía determinarse cómo iba a ejercer sus facultades la Cámara de Diputados, sino más bien debían establecerse las condiciones para que los Poderes Ejecutivo y Legislativo sumaran sus responsabilidades en beneficio del pueblo de México.

En contraste, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** señaló que al menos como directriz debían fijarse los alcances para el eficaz cumplimiento de la sentencia, máxime que en términos de la fracción IV del artículo 41 en relación con el artículo 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debía precisarse el efecto respecto a la forma de superación del veto por parte de la Cámara de Diputados.

Sobre ese tema, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** manifestó que también era responsabilidad del Máximo Tribunal del país que los alcances de su resolución fueran lo suficientemente claros e inequívocos para las partes en conflicto.

Al intervenir de nuevo, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** indicó que, sin duda, a través de las sentencias que dicta la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben especificarse los puntos para su ejecución y que se podría llegar incluso a señalar los pormenores necesarios, siempre y cuando el caso fuera de legalidad; sin embargo, cuando el asunto es de constitucionalidad, consideró prudente fijar mínimos para cumplir la ejecutoria, pero no ir más allá, por tratarse de temas que corresponden en forma exclusiva al Constituyente.

El **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel**, en cuanto a los efectos, señaló que en casos como el presente se preveía la invalidez general, como lo dispone el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional; asimismo, debía tomarse en cuenta el artículo 45 de la ley de la materia que ordena:

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

...

Si bien el precepto anterior contiene la facultad para que el Máximo Tribunal del país determine la fecha en la cual debe producir sus consecuencias la ejecutoria, ello de ninguna manera autoriza para que se alteren los efectos de una sentencia invalidante en una declarativa. Incluso, mencionó que con fundamento en el principio de exhaustividad, debía interpretarse también el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, que daba facultades de modificación a la Cámara de Diputados.

Por considerar que el asunto estaba ampliamente discutido, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió a votación los

efectos de la invalidez decretada, sin hacer mención a las soluciones propuestas para que la Cámara de Diputados decidiera sobre las observaciones del Presidente de la República.

Realizada la consulta, se determinó por mayoría de siete votos de los señores **Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Mariano Azuela Güitrón**, que los efectos de la declaratoria de nulidad del Acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro y de las disposiciones impugnadas del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año dos mil cinco, sean que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convoque a sesiones extraordinarias de la Cámara de Diputados y que ésta, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga cargo, como en derecho corresponda, de las observaciones formuladas por el titular del Poder Ejecutivo; los señores **Ministros José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza** votaron en contra, en razón de considerar que debía precisarse la forma de superar las observaciones formuladas por el titular del Ejecutivo Federal y reservaron su derecho a formular votos particulares; el señor **Ministro Sergio A. Valls Hernández** votó también en contra, al estimar que debían fijarse los alcances y efectos de la sentencia.

Acto seguido, pasaron a la votación del punto consistente en determinar si con la votación anterior quedaba resuelto el asunto o si por el contrario era necesario continuar la discusión.

El Secretario General de Acuerdos informó que había mayoría de ocho votos de los señores **Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández y Presidente Mariano Azuela Güitrón** en el sentido de que era innecesario el estudio de las demás cuestiones planteadas en la demanda, por haber quedado sin materia; en cambio, los señores **Ministros Genaro David Góngora Pimentel, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza** votaron en contra y reservaron su derecho a formular voto de minoría.

Los puntos resolutivos del presente asunto fueron del tenor siguiente:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del acuerdo de catorce de diciembre de dos mil cuatro reclamado, así como la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 2005, para los efectos que se precisan en el penúltimo considerando de esta resolución.

TERCERO.- Han quedado sin materia las objeciones de fondo hechas valer en contra del indicado presupuesto.

En el marco del análisis de este asunto, el Tribunal Pleno aprobó las tesis de jurisprudencia de rubro:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ES PARTE AUTÓNOMA EN ELLAS Y, POR TANTO, NO PUEDE TENER EL CARÁCTER DE REPRESENTANTE DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO.<sup>50</sup>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE SE IMPUGNEN ACTOS CONSUMADOS.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Tesis: P./J. 77/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, p. 917, IUS 178007.

<sup>51</sup> Tesis: P./J. 78/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, p. 914, IUS 178012.



# *Crónica de la contradicción de tesis 14/2005-PL*

*Cronista: Licenciada Cristina Padrón González*

**E**l cuatro de febrero de dos mil cuatro se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Entre los artículos reformados, destacan los numerales 73, 73 BIS, 73 TER, 75, 86, párrafo tercero y 87 que disponen diversas obligaciones, cuya interpretación motivó la contradicción de los criterios sostenidos entre el Quinto Tribunal Colegiado y el Séptimo Tribunal Colegiado, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito.

El contenido de los artículos es, en esencia, el siguiente:

- El artículo 73 precisa que esta ley es aplicable a los actos relacionados con el fraccionamiento, construcción, promoción, asesoría o venta al público de casa habitación o tiempo compartido por parte de los proveedores que realicen tales actividades. Asimismo, dispone que los contratos que celebren, en relación con estas actividades, deberán registrarse ante la Procuraduría.
- El precepto 73 BIS dispone la obligación del proveedor de informar al consumidor sobre la situación jurídica y técnica del inmueble objeto del contrato.
- El numeral 73 TER establece los requisitos mínimos que deben contener los contratos que se pretenden registrar.
- El diverso 75 se refiere a los requisitos que deben contener los contratos de adhesión relacionados con inmuebles, los que además deben incluir los requisitos mínimos establecidos en los artículos 73 TER, con la obligación de que los proveedores no podrán recibir pago alguno hasta que conste por escrito la relación contractual, excepto en gastos de investigación.

- El 86, párrafo tercero, dispone que los contratos de adhesión deben contener, en general, una cláusula en la que se determine que la Procuraduría Federal del Consumidor será competente en vía administrativa para resolver cualquier conflicto que se presente sobre su interpretación o cumplimiento, así como el número de registro otorgado por aquélla.
- Finalmente, el precepto 87, señala el procedimiento para el registro de los contratos de adhesión ante la Procuraduría Federal del Consumidor y precisa como sanción, por la omisión de su registro, el cese de sus efectos.

Al respecto, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que las obligaciones contenidas en estos artículos, desde su entrada en vigor, inciden en la esfera jurídica de los proveedores quejosos dedicados al fraccionamiento, construcción, promoción, asesoría o venta al público de casas habitación, es decir, consideró que son de naturaleza autoaplicativa.

Este criterio lo sostuvo en los siguientes asuntos:

- a) Amparo en revisión 419/2004, en el que se combatieron los artículos 73, segundo párrafo y 86 de la ley y respecto de los cuales resolvió que estos artículos son de carácter autoaplicativo, debido a que tales dispositivos representan cargas para los proveedores ubicados en los supuestos desde el inicio de su vigencia.
- b) Amparos en revisión 413/2004 y 491/2004, en el que analiza el artículo 73 BIS de la Ley Federal de Protección al Consumidor y resolvió que éste es de carácter autoaplicativo, pues desde su sola entrada en vigor y sin que se condicionen sus efectos se obliga a los proveedores al previo registro y requisitos de los contratos ante la autoridad, con la consecuencia de que no produzcan efectos contra el consumidor en el caso de no hacerlo.
- c) Amparo en revisión 441/2004, cuyo estudio versa en los artículos 73, 73 TER y 86 de la ley impugnada y respecto de los cuales concluyó que son de carácter autoaplicativo debido a que representan cargas para los proveedores desde el inicio de su vigencia.

- d) Amparo en revisión 464/2004, relativo a los preceptos 73, 73 BIS, 73 TER, 75 y 86 de la ley de la materia, los que considero que son de naturaleza autoplicativa.

Por su parte, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que las obligaciones contenidas en los artículos no obligan a su cumplimiento por su sola entrada en vigor, sino que requieren de un acto posterior para su individualización, como lo es el documento donde conste la celebración de un contrato, esto es, consideró que son de naturaleza heteroaplicativa.

Este criterio lo sostuvo en los siguientes asuntos:

- a) Amparo en revisión 4127/2004, en el que analizó los artículos 73, 73 BIS, 73 TER y 75 de la Ley Federal de Protección al Consumidor y respecto los cuales concluyó que, de conformidad con su naturaleza, de ninguna manera afecta por su sola entrada en vigor la esfera jurídica del recurrente.
- b) Amparo en revisión 4967/2004, en el que resolvió que los preceptos 73, 73 TER y 86, tercer párrafo, son normas de carácter heteroaplicativo, las que requiere de un acto de aplicación para su impugnación.

Ante esta contradicción de criterios, el Presidente del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito presentó una denuncia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que fue admitida y turnada, previa la integración del expediente, al **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** para la elaboración del proyecto de resolución.

En esa virtud, el punto de contradicción a resolver en este asunto consistió en determinar si el contenido de los artículos 73, 73 BIS, 73 TER, 75, 86, párrafo tercero y 87 de la Ley Federal de Protección al Consumidor son de naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa.

En el estudio a consulta, se consideró que los artículos 73, 73 BIS, 73 TER, 75, 86, párrafo tercero y 87 de la Ley Federal de Protección al Consumidor son de naturaleza autoaplicativa, ya que para que se actualice el supuesto de hecho contenido en ellos, basta que una persona demuestre que tiene calidad de proveedor y se dedique al fraccionamiento, construcción, promoción, asesoría o venta al público de casa habitación para que automáticamente se verifiquen las consecuencias jurídicas descritas en éstos.

*Sesión pública celebrada el  
trece de junio de dos mil cinco*

Una vez que se sometió el proyecto a la consideración del Tribunal Pleno, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** solicitó el uso de la palabra para expresar su opinión en el sentido de considerar que los artículos no obligan desde su entrada en vigor al proveedor, pues no basta con que se dediquen a las actividades de fraccionamiento, construcción, promoción, asesoría o venta al público de casa habitación o tiempo compartido para que los artículos les causen perjuicio, sino que sufren un perjuicio que incide en su esfera jurídica en el momento en que celebran un contrato con motivo de esas actividades.

El **señor Ministro Juan N. Silva Meza** coincidió con la señora Ministra Luna Ramos y además agregó que para acreditar el interés jurídico no es suficiente con señalar que esas actividades están previstas en el objeto social del acta constitutiva de la empresa o que conste en las actas de asamblea, sino que éste se demuestra con las actividades que materialmente se lleven a cabo.

En sentido opuesto a las anteriores posturas, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** consideró que estos artículos, desde el momento en que tienen vigencia, afectan la esfera jurídica de los proveedores y que los contratos sólo son parte fundamental para llevar a cabo sus actividades.

Por lo avanzado de la hora en que inició la discusión de este asunto, éste quedó en lista para la siguiente sesión.

*Sesión pública celebrada el  
catorce de junio de dos mil cinco*

Al inicio de la sesión, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** recordó a los presentes que estaba pendiente de discusión si los dispositivos, en análisis, establecen una obligación que vincula a quienes están en la hipótesis de la norma desde el inicio de su vigencia, o bien, hasta el momento en que se tenga que cumplir con lo ordenando en ellos.

El **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**, ponente del asunto, mencionó que en el proyecto se concluye que las normas son de aplicación incondicionada, esto es, no se requiere un acto de autoridad intermedio para que surja la obligación de hacer, sino que es una obligación que deriva directamente de la ley.

Mencionó que la anterior conclusión se alcanzó mediante los criterios que el Poder Judicial de la Federación ha desarrollado en torno a la naturaleza autoaplicativa de la norma, para determinar en qué forma el sujeto acredita que se encuentra ubicado dentro de la hipótesis jurídica que establece la ley y que lo obliga a su cumplimiento indefectible.

En esa virtud, explicó que en el proyecto se concluyó que la afectación en la esfera jurídica del sujeto se presenta desde que éste demuestra que se dedica a las actividades de construcción, promoción, asesoría o venta al público de casa habitación o tiempo compartido y los artículos sólo limitan y condicionan su libertad contractual.

En contra del proyecto se pronunciaron los **señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Juan N. Silva Meza**.

La **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** consideró que no se pueden desligar el interés jurídico y la naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa de una ley, pues estas últimas son variantes del interés jurídico al implicar una afectación a la esfera jurídica del quejoso.

Así, expuso que la determinación de si la ley es autoaplicativa o heteroaplicativa, no es más que una variante del interés jurídico, toda vez que si se determina que se causa un perjuicio desde el momento en que entró en vigor la ley, ello deviene en el interés jurídico para combatirla desde ese momento y, por el contrario, si se determina que no se genera perjuicio alguno desde el momento en que inicia la vigencia de la ley, en consecuencia, no existe el interés jurídico para combatirla, pues es necesario un acto posterior de aplicación.

Adicionalmente, explicó que el acto de aplicación puede provenir de la autoridad, de un particular que actúa por mandato expreso de la ley y que se reputa como tercero auxiliar de la administración pública, o bien, del propio quejoso, cuando en el orden legal establecido aparece que la norma combatida debe ser cumplida imperativamente por este último a efecto de evitarse la imposición de sanciones o medidas correctivas en su contra.

En el mismo sentido, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** sostuvo que no se puede desligar el estudio de la naturaleza jurídica de las normas con el interés jurídico de los destinatarios de las mismas y, en esa virtud, concluyó que en el caso de los artículos en análisis, el interés jurídico se acredita cuando se materializa la condición de la ley que sujeta a los proveedores, como son los contratos. Por tanto, concluyó que esos dispositivos son de naturaleza heteroaplicativa.

A favor del proyecto se pronunciaron los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Sergio A. Valls Hernández, Olga María**

**del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan Díaz Romero y José Ramón Cossío Díaz.**

El señor **Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** compartió la conclusión alcanzada en el proyecto en relación con la naturaleza autoaplicativa, toda vez que concluyó que la afectación se presenta cuando los sujetos se dedican a las actividades de fraccionamiento, urbanización, enajenación y todo lo relativo a la construcción de casas habitación, lo que guarda congruencia con lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Por su parte, el señor **Ministro Sergio A. Valls Hernández** indicó que el estudio de la naturaleza autoaplicativa de la ley deriva de un análisis en abstracto y respecto de la naturaleza heteroaplicativa se hace un análisis en concreto; por tanto, coincidió en que los artículos en estudio son de naturaleza autoaplicativa en donde basta que una persona demuestre que tiene la calidad de proveedor, dedicada a la construcción, promoción, asesoría o venta al público de casas habitación, para que se afecte su esfera jurídica.

En otro orden de ideas, explicó que existe la obligación de registrar dos categorías de contratos, a saber, los que se relacionan con operaciones inmobiliarias, en general, y los denominados contratos de adhesión.

En relación con este último tipo de contratos, estimó que en el proyecto debe precisarse que los artículos 75 y 86 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establecen una serie de requisitos que deberán observarse en los contratos de adhesión, cuando así lo regule la Secretaría de Economía por medio de normas oficiales mexicanas.

Asimismo, la señora **Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** también compartió el sentido del proyecto, al concluir que, de conformidad con los artículos en análisis, basta con el hecho de que un proveedor se encuentre obligado a celebrar un contrato para que la norma le sea aplicable desde el inicio de su vigencia.

Adicionalmente, destacó que en la presente contradicción de tesis no fue materia de estudio el tema relativo al interés jurídico.

El señor **Ministro Juan Díaz Romero** explicó que independientemente de que el acto pueda provenir de la autoridad, de un particular o del propio quejoso, el análisis de la ley puede hacerse en abstracto y, en la especie, concluyó que el sujeto de la norma en forma automática se encuentra obligado por los dispositivos materia de la contradicción, por tanto, coincidió en la autoaplicabilidad de la norma.

Finalmente, el señor **Ministro José Ramón Cossío Díaz** también coincidió en que los artículos en estudio son de naturaleza autoaplicativa;

además, explicó que la afectación al ámbito personal de validez puede ser de condición normativa, o bien, de afectación directa en su condición de agraviado, por lo que también estuvo de acuerdo con el argumento, en sesión anterior, respecto a que la afectación concreta no puede acreditarse con el acta constitutiva de una empresa, pues pudiera ser que no se cause un agravio al sujeto, al no dedicarse éste a la actividad específica contenida en los estatutos sociales.

A continuación, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió a votación el asunto.

Así, por mayoría de nueve votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Mariano Azuela Güitrón** se aprobó el sentido propuesto en el proyecto.

En sentido opuesto, votaron los **señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos y Juan N. Silva Meza**, quienes se reservaron su derecho para formular voto de minoría.



# *Crónica de la controversia constitucional 91/2003*

*Cronista: Doctor César Miguel González Piña Nevárez*

**L**a Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, en representación del Ejecutivo Federal, promovió controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de la Auditoría Superior de la Federación, en la cual se solicitó la invalidez de treinta y cuatro oficios suscritos por el Auditor Especial de Desempeño de dicho órgano fiscalizador, los cuales se dijo que contenían una serie de órdenes dirigidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Instituto de Protección para el Ahorro Bancario, consistentes en sustituir créditos o disminuir el monto de los pagarés del Fondo Bancario de Protección al Ahorro y cancelar el aval del Gobierno Federal; alegándose que si bien dicha Auditoría está facultada para recomendar al Poder Ejecutivo acciones tendentes a superar irregularidades detectadas en la revisión de la cuenta pública, esas atribuciones no llegan al extremo de que pueda girarle instrucciones precisas que deba acatar.

El asunto fue remitido a la ponencia de la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**, a quien le correspondió elaborar el proyecto de resolución respectivo, el cual propuso declarar procedente y fundada la controversia constitucional.

*Sesión pública celebrada el  
siete de abril de dos mil cinco*

Reunido el Tribunal Pleno, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** solicitó al Secretario General de Acuerdos diera cuenta con el asunto listado para ese día, acto seguido lo sometió a la consideración de los señores Ministros.

En uso de la palabra, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** narró algunos antecedentes del asunto y respecto a la legitimación pasiva de la Auditoría Superior de la Federación, determinó que es correcto que se le reconozca el carácter de parte demandada, ya que emitió los oficios impugnados.

Al respecto, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** consideró que si bien el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la Auditoría Superior de la Federación es un organismo de la Cámara de Diputados, el diverso artículo 79 Constitucional le da autonomía técnica y de gestión, por lo cual consideró que sí tenía legitimación pasiva en la especie.

En ese contexto, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** manifestó que del contenido de los artículos 74, fracciones II y IV, y 79 de la Constitución Federal, se advierte que la Auditoría Superior de la Federación es un órgano con autonomía técnica y de gestión encargado de apoyar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para revisar la cuenta pública; además, indicó que el Máximo Tribunal del país en su jurisprudencia<sup>52</sup> destaca que la autonomía es una nota trascendental para conceder legitimación a un órgano derivado, por tanto, consideró que así debe reconocerse.

Además, mencionó que si bien no se señaló como acto destacado el segundo párrafo del artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de la demanda se advierte que se objeta su constitucionalidad, sin que el proyecto se pronuncie al respecto, por lo que sugirió determinar si existe o no acto de aplicación del precepto citado y, en su caso, si su impugnación fue oportuna.

Sobre ese particular, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** solicitó al Tribunal Pleno que el tema quedara pendiente de discusión, para su estudio detallado.

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** señaló que por haber emitido los oficios impugnados, la Auditoría Superior de la Federación se encuentra legitimada como ente demandado, de conformidad con la fracción II, del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y

---

<sup>52</sup> Tesis P./J. 10/2004, COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, PUES EMITE RESOLUCIONES CON PLENA AUTONOMÍA, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, p. 1056, IUS 182015.

II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

...

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

...

Por otra parte, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** mencionó que se presenta una causal de improcedencia de estudio previo, consistente en que el titular del Ejecutivo Federal carece de interés legítimo para promover, porque en el caso no están ante una orden, sino que se trata de una recomendación, lo que no afecta su esfera de competencia y, en su opinión, lo procedente era sobreseer el juicio.

Al respecto, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** señaló que en el proyecto de resolución se desestima esa causal de improcedencia por implicar el análisis de fondo del asunto, con fundamento en la jurisprudencia del Tribunal Pleno.<sup>53</sup>

El **señor Ministro Juan Díaz Romero** señaló que era interesante el planteamiento del Ministro Góngora Pimentel; sin embargo, como ese aspecto debía estudiarse con los temas esenciales del juicio, sugirió que se dejara para su posterior análisis.

En cambio, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** mencionó que el problema de si existe o no una orden era un tema secundario, puesto que el concepto de invalidez principal es la intromisión indebida del órgano superior de fiscalización en cuestiones de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo Federal, por ello estimó que dicho Poder sí tiene interés legítimo para plantear la controversia.

Por lo avanzado de la hora, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** dio por terminada la sesión y citó a la siguiente para continuar con el debate.

---

<sup>53</sup> Tesis P./J. 92/99, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, p. 710, IUS 193266.

*Sesión pública celebrada el  
once de abril de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** declaró abierta la sesión, y una vez que se dio cuenta con el asunto, lo puso a consideración del Tribunal Pleno.

En uso de la palabra, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** manifestó que distribuyó entre los señores Ministros diversos documentos a efecto de que estén en aptitud de analizar si hubo o no aplicación expresa o implícita del artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Indicó que el primer tema de fondo a tratar era la violación al principio de anualidad en la cuenta pública, pues la Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para analizarla siempre y cuando sea del año inmediato anterior; además, mencionó que de existir observaciones respecto a las operaciones realizadas en los años mil novecientos noventa y cinco a mil novecientos noventa y ocho, éstas debieron establecerse en la revisión correspondiente a esas anualidades y no hasta el año dos mil uno.

Al respecto, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** señaló que la Constitución Federal reconoce el principio de anualidad, y que en la especie se revisaba el Programa de Capitalización y Compra de Cartera que se desarrolló entre mil novecientos noventa y cinco y mil novecientos noventa y ocho, razón por la cual consideró que no era válido, como pretexto de la revisión de resultados, que se diera una vigencia extraordinaria que trasgrede los principios de anualidad y de seguridad jurídica.

No obstante, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** manifestó que si se alcanza la decisión de que no existe aplicación del artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, propuso evitar hacer referencia al principio de anualidad, pues si se invoca, sería necesario admitir el empleo del citado precepto y analizar su constitucionalidad; el precepto en cuestión señala lo siguiente:

Artículo 20. La fiscalización del Informe de Avance de Gestión Financiera y la revisión de la Cuenta Pública están limitadas al principio de anualidad a que se refiere la fracción IV del artículo 74 constitucional, por lo que un proceso que abarque en su ejecución dos o más ejercicios fiscales, sólo podrá ser revisado y fiscalizado anualmente en la parte ejecutada precisamente en

ese ejercicio, al rendirse la Cuenta Pública; lo mismo ocurrirá cuando el proceso se declare como concluido. En virtud de lo anterior, la revisión de conceptos ya fiscalizados con motivo del Informe de Avance de Gestión Financiera, no deberán duplicarse a partir de la revisión de la Cuenta Pública.

Sin perjuicio del principio de anualidad a que se refiere el párrafo anterior, la Auditoría Superior de la Federación podrá revisar de manera casuística y concreta, información y documentos relacionados con conceptos específicos de gasto correspondientes a ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto aprobado, abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales, sin que con este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio correspondiente a la revisión específica señalada.

Derivado de esa intervención y por tratarse de temas complejos, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió al Tribunal Pleno la posibilidad de que se aplazara el asunto, lo cual así fue determinado por los señores Ministros.

*Sesión pública celebrada el  
veinticinco de abril de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** declaró abierta la sesión, y una vez que el Secretario General de Acuerdos dio cuenta con el asunto, puso el proyecto de resolución respectivo a consideración de los integrantes del Tribunal Pleno.

El **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** insistió en que los actos impugnados no contienen órdenes que obliguen a actuar al Poder Ejecutivo, sino que sólo se trata de la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto al seguimiento de las recomendaciones, que de origen fueron formuladas en los oficios OASF-485/2003, OASF-453/2303, OASF-0476/2003 y OASF-0430/2003, de fecha tres de abril de dos mil tres, con motivo del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública, correspondiente al año dos mil uno; por ello, ya que las recomendaciones no imponen ordenes, ni vinculan al Poder Ejecutivo a un

actuar concreto, esto es, no lesiona su esfera de competencia, indicó que lo procedente era sobreseer en el juicio.

Además, tampoco justificó el estudio de la posible violación al principio de anualidad, pues los actos impugnados no imponen obligación alguna; asimismo, señaló que la parte actora no impugnó la emisión de las recomendaciones, sino los oficios de seguimiento de aquéllas, por lo que dicho análisis resultaba innecesario.

Por lo avanzado de la hora, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sugirió continuar el estudio del asunto, en la sesión del día siguiente.

*Sesión pública celebrada el  
veintiséis de abril de dos mil cinco*

Al dar inició la sesión, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió el proyecto de resolución a la consideración de los señores Ministros.

En cuanto a la causal de improcedencia, que refiere que los actos impugnados derivan de otros consentidos, por virtud de que los oficios cuya invalidez se solicita, proceden de los diversos oficios emitidos por la Auditoría Superior de la Federación, números OASF-0485/2003, OASF-0453/2003, OASF-0476/2003 y OASF-0430/2003, de tres de abril de dos mil tres, dirigidos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública) y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, respectivamente, y que por tanto, al no haber sido impugnados en su oportunidad, devienen consentidos, al respecto el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** coincidió con el tratamiento que se da en el proyecto que desestimó la causa de improcedencia porque los actos que antecedieron a la emisión de los oficios reclamados no contienen un efecto vinculatorio, de manera que aunque ciertamente forman parte de un mismo procedimiento fiscalizador, no por ello producen el consentimiento de sus frutos, máxime que éstos fueron reclamados por vicios propios.

Asimismo, respecto a la diversa causal de improcedencia, consistente en que no se agotó la vía para la solución del conflicto, sugirió que los argumentos para no tenerla por actualizada se apoyaran en que el recurso de reconsideración o el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia

Fiscal y Administrativa, son medios de defensa sólo al alcance de los particulares, o bien, de los servidores públicos por su propio derecho, mas no a favor de las entidades fiscalizadas, como lo era el Ejecutivo Federal.

Por su parte, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** propuso que se decidiera que si por no contener órdenes los oficios impugnados, la controversia constitucional era improcedente; en ese tenor señaló que, en la especie, no es necesario que los oficios sean imperativos, pues el argumento esencial es que la Auditoría Superior de la Federación, sin tener competencia para ello, revisó cuentas públicas ya cerradas y realizó recomendaciones a partir de lo que estimó actos ilícitos a cargo del Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

Acto seguido, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** instruyó al Secretario General de Acuerdos para que tomara la votación de si la causal de improcedencia, relativa a que los actos impugnados no contienen órdenes, era fundada o si por el contrario debía desestimarse. Realizada la votación correspondiente, se informó que había mayoría de diez votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza, Sergio A. Valls Hernández** y **Presidente Mariano Azuela Güitrón** en el sentido que se debe desestimar la causal de improcedencia aludida, con el voto en contra del **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel**.

Superada esa cuestión, y respecto al problema de con qué legitimación participa la Auditoría Superior de la Federación si hasta ese momento no había erogación alguna de fondos federales, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** estimó que era debido a que dicho órgano de fiscalización tiene atribuciones para ejercer una función preventiva antes de que se realice el pago por vencimiento de los pagarés; por otra parte, señaló que mediante una interpretación conforme, se podía asentar que el contenido de los oficios impugnados tiene el carácter de observaciones.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** indicó que la parte actora adujo que los oficios impugnados se emitieron sin cumplir con el principio de anualidad y que en el proyecto se propone declarar fundado el concepto de invalidez relativo, lo cual en su opinión era inexacto, toda vez que la revisión que llevó a cabo la Auditoría Superior de la Federación a las operaciones del Programa de Capitalización y Compra de Cartera, no fue con motivo de su generación, ni en relación con la cuenta

pública respectiva, sino en virtud de lo dispuesto por el artículo Quinto Transitorio de la Ley para la Protección al Ahorro Bancario, es decir, por la potencialidad de dichas operaciones para convertirse en deuda pública.

El artículo Quinto Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, regula en esencia lo siguiente:

- a) Que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro permanecería en operación con el objeto de administrar las operaciones del Programa de Capitalización y Compra de Cartera, a fin de que se concluyeran las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados, de las cuales se procuraría su conclusión en un plazo máximo de seis meses a la entrada en vigor de la ley.
- b) En caso de que existieran irregularidades, se procedería al deslinde de responsabilidades a que hubiere lugar y los responsables asumirían su responsabilidad legal y económica.
- c) Concluidas las auditorías, las instituciones de crédito podían optar por dar por terminados los contratos y cancelar las operaciones que mantenían con el fondo, regresando los títulos de crédito que éste hubiere emitido en su favor, y a cambio el fondo les devolvería los derechos de cobro de la cartera objeto del programa.
- d) Asimismo, las instituciones podían optar por ingresar a un nuevo programa a través del cual el Instituto les otorgaría una garantía o instrumento de pago que cubra los referidos derechos de cobro, en los términos y condiciones que se indicarían en las reglas generales, que al efecto emitiría la Junta de Gobierno del Instituto, cuyos lineamientos elementales se plasman en dicho precepto transitorio.
- e) Que en caso que durante las auditorías se detecten créditos ilegales, el Instituto mediante resolución de la Junta de Gobierno podrá optar por rechazar y devolver los mismos a las instituciones, mismas que deberán designar otros activos por un monto equivalente al de los créditos devueltos a satisfacción del Instituto; en caso contrario, éste resarcirá el monto respectivo de la garantía o instrumento de pago respectivo.

Por ello, el señor Ministro Góngora Pimentel consideró que no se viola el principio de anualidad, ni se aplican en forma retroactiva las facultades de

la referida Auditoría, por el contrario, a través de la revisión de la gestión financiera y del cumplimiento del artículo Quinto Transitorio citado, el cual se plasmó en las recomendaciones impugnadas, se observa que éstas tienen carácter preventivo y carecen de naturaleza imperativa, pues se pretende una reducción inmediata en el impacto en las finanzas públicas y salvaguardar el derecho de que si se detectan créditos ilegales, con base en las nuevas revisiones, pueda disminuir aún más el impacto en la deuda pública.

Por último, mencionó que debe tomarse en cuenta para la fijación de la litis, que el veintiuno de abril de dos mil cinco, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó el Decreto de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal de dos mil uno, y que ello no se consideró para analizar el problema en toda su extensión.

Al respecto, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** señaló que en el caso sí rige el principio de anualidad, pues en una similar controversia constitucional número 61/2004,<sup>54</sup> se aprobó un precedente en ese sentido; y por otro lado, aclaró que el artículo Quinto Transitorio de la Ley del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, no aparece como fundamento en ninguno de los oficios reclamados.

Por su parte, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** mencionó que debía determinarse qué fue objeto de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación, si el procedimiento de transmisión de las obligaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro al Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, o bien, las operaciones del Programa de Capitalización y Compra de Cartera, para de ahí verificar si rige el principio de anualidad y cuál era la ley aplicable a esa revisión.

Además, consideró inexacto que el proyecto no reconozca como deuda pública los pagarés suscritos con motivo del multicitado programa, pues según el artículo 14 de la otrora Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la deuda pública forma parte de la cuenta pública y que coincide con ello, el diverso artículo 7 de la vigente Ley de Fiscalización Superior de la Federación; razón por la que, aun cuando los pagarés en cuestión son exigibles hasta el año de dos mil cinco, cuando se lleguen a erogar recursos públicos que se traducen en obligaciones contingentes, también estas obligaciones constituyen deuda pública, de conformidad con el artículo 1o. de la Ley General de Deuda Pública, por consiguiente, si tales pasivos aparecen

---

<sup>54</sup> Actor: Poder Ejecutivo Federal, demandado: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cuatro de noviembre de dos mil tres.

dentro de la cuenta pública del año dos mil uno, sí pueden ser objeto de fiscalización.

Por último, mencionó que el contenido de los oficios impugnados se trata de recomendaciones para instrumentar acciones promovidas por el órgano de fiscalización federal, de conformidad con el artículo 77, fracción VII, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, pues sólo cuando se trata de procedimientos resarcitorios o sancionatorios, cabe la posibilidad de que sus recomendaciones sean imperativas.

El **señor Ministro Juan N. Silva Meza** no compartió el sentido del proyecto, en tanto que la Auditoría Superior de la Federación no revisó las operaciones del Programa de Capitalización y Compra de Cartera, que corresponden a la cuenta pública de los años mil novecientos noventa y cinco a mil novecientos noventa y ocho, sino aquellas que el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, asumió de las obligaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, pues lo que fiscalizó fue que tal procedimiento se llevara a cabo de conformidad con el artículo Quinto Transitorio de la Ley del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario.

Al intervenir de nuevo, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** comentó que el citado artículo Quinto Transitorio, establece las condiciones para sustituir el Programa de Capitalización y Compra de Cartera, administrado por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, por el nuevo programa del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario; sin embargo, señaló que esas operaciones se llevaron a cabo en mil novecientos noventa y ocho, por lo que al referirse a dicho precepto transitorio lo que en realidad se revisa son auditorías que no corresponden al año de dos mil uno.

En cuanto al principio de retroactividad, mencionó que quienes acuden a la controversia son entes jurídicos de los poderes públicos y, por tanto, no pueden ser afectados por ese principio, ya que se considera como una garantía individual. Sobre esa base, propuso hacer el cambio en el proyecto y decir que lo que se viola es el principio de legalidad, al aplicar una ley que no corresponde al periodo revisado.

Por su parte, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** advirtió que si bien es cierto que la controversia constitucional 61/2004, se refiere a las gestiones y revisiones que hace el Auditor Superior de la Federación, mencionó que sólo eso tienen en común con el caso a debate, porque eran asuntos diferentes; además, consideró que lo más prudente era aplazarlo para estudiar las nuevas cuestiones que se citaron.

El **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** manifestó que lo que estaba a discusión era un problema competencial de la Auditoría Superior

de la Federación con relación al principio de anualidad, y que el Decreto invocado por el Ministro Góngora Pimentel, que aprueba la cuenta de la hacienda pública federal, correspondiente al año de dos mil uno, no agrega competencias, sólo señala ciertas condiciones fácticas, pero de ahí no se derivan aquéllas, por ello mencionó que sí podía votarse el asunto.

En cambio, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** señaló que al mencionarse diferentes leyes y decretos que convergen en contra del proyecto no se encontraba en condiciones para votar el asunto y solicitó que éste se aplazara.

De igual manera, la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** anunció que en ese momento tampoco estaría en situación de votar, pues quería meditar sobre las cuestiones aludidas por los señores Ministros en sus intervenciones, razón por la cual también solicitó se difiriera el asunto.

Así, en atención a las peticiones expresas de tres de los integrantes del Tribunal Pleno, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** indicó que para poder reflexionar más sobre el tema, el asunto quedaba aplazado y levantó la sesión.

*Sesión pública celebrada el  
veinte de junio de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** declaró abierta la sesión y sometió a la consideración del Tribunal Pleno una nueva propuesta de resolución.

En uso de la palabra, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** aclaró que el proyecto de sentencia se había reestructurado con las consideraciones hechas en ocasiones anteriores por los señores Ministros; además, señaló que para la mejor comprensión del asunto, era necesario hacer referencia a los siguientes antecedentes:

- A. El Fondo Bancario de Protección al Ahorro es un fideicomiso que fue creado por el Gobierno Federal, con la finalidad de realizar operaciones preventivas tendentes a evitar problemas financieros que pudieran presentar los bancos, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las instituciones bancarias objetos de protección expresa del citado Fondo.

- B. De acuerdo con el artículo 122 de Ley de Instituciones de Crédito, el Banco de México debería administrar dicho fideicomiso, cuyo propósito sería llevar a cabo operaciones de naturaleza preventiva para evitar situaciones en donde el banco faltase a sus obligaciones financieras. Dicho numeral quedó derogado por el artículo décimo octavo transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de mil novecientos noventa y nueve.
- C. El órgano de gobierno del Fondo Bancario de Protección al Ahorro es su Comité Técnico que se constituye con nueve miembros de los cuales cuatro provienen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres del Banco de México y dos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el cual aprobó el otorgamiento de todos los apoyos brindados a los bancos.
- D. El Banco de México es el fiduciario del Fondo Bancario de Protección al Ahorro y es responsable de la ejecución de las resoluciones del Comité Técnico. El Banco de México participa en el proceso de la toma de decisiones como miembro del Comité Técnico.
- E. El Fondo Bancario de Protección al Ahorro desarrolló diferentes esquemas para proteger los intereses del público ahorrador y apoyar a los deudores: I) Ventanilla de liquidez en dólares; II) Programa de Capitalización Temporal; III) Saneamiento a bancos y IV) Programa de Capitalización y compra de Cartera (objeto de la revisión de la que se desprendieron los oficios impugnados).
- F. El objetivo del Programa de Capitalización y Compra de Cartera era dar créditos a los propios accionistas de los bancos, que inició operaciones en junio de mil novecientos noventa y cinco y concluyeron en diciembre de mil novecientos noventa y ocho. En el aludido programa, las autoridades financieras, el Fondo de Protección al Ahorro Bancario y el banco participante pactaron las bases conforme a las cuales:
  - a) El Fondo Bancario de Protección al Ahorro adquirió el derecho a recibir los recursos procedentes de la cobranza de diversos créditos designados por el banco.
  - b) El Fondo Bancario de Protección al Ahorro, como contraprestación, suscribió un pagaré por la cantidad determinada conforme a las bases pactadas, con el aval del Gobierno Federal.

c) La administración, recuperación y cobranza de los créditos designados, así como de los bienes que se reciben en pago o se adjudican en virtud de los mismos, son responsabilidad del banco.

Como resultado, en términos generales, el banco sustituyó créditos de su cartera por un nuevo activo representado por el pagaré Fondo Bancario de Protección al Ahorro. Así, el riesgo de recuperación de los créditos se transfirió a dicho Fondo, salvo un porcentaje en la participación de pérdidas. Tal sustitución tuvo por objeto permitir que los bancos fueran nuevamente solventes y, con ello, con capacidad de afrontar los compromisos derivados de la captación bancaria, principalmente de responder por los depósitos de los ahorradores.

G. El artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito fue derogado por la Ley de Protección al Ahorro Bancario en la cual se creó el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario. El objeto de esa ley es proporcionar un sistema de protección del ahorro bancario y administrar los programas de saneamiento financiero en beneficio de los ahorradores y usuarios, así como en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

H. En el artículo Quinto transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario se establecieron los términos y condiciones para sustituir el ya mencionado Programa de Capitalización y Compra de Cartera, administrado por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro por un Nuevo Programa a implementarse por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

El siete de septiembre de mil novecientos noventa y ocho el Comité de Contrataciones de las Subcomisiones para el Estudio del Fondo Bancario de Protección al Ahorro constituido en el seno del Congreso de la Unión, contrató a Michael Mackey para examinar el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, incluyendo la evaluación del desempeño del mismo en la rehabilitación del sistema bancario y de las autoridades que formaron parte de su Comité Técnico, por el periodo del primero de enero de mil novecientos noventa y cinco al treinta de junio de mil novecientos noventa y ocho.

I. A partir de la entrada en vigor de la Ley, se ordenó la extinción del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, por lo que

éste no puede realizar nuevas operaciones, sino únicamente administrar las operaciones del Programa de Capitalización y Compra de Cartera. También en las normas transitorias expresamente se indica que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro permanecerá en operación fin de que concluyan las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados.

- J. Esas operaciones financieras y tales modificaciones normativas dieron lugar a la presente controversia constitucional, que, en síntesis, se generó a partir de los siguientes hechos:

a) La Auditoría Superior de la Federación informó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de su inclusión en los trabajos de la revisión de la Cuenta Pública de dos mil uno.

b) La Auditoría Superior de la Federación informó al Instituto de Protección al Ahorro Bancario sobre la auditoría 199 a las operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, para comprobar el cumplimiento de la normatividad aplicable.

c) Con motivo de la auditoría 199 (veintidós de agosto de dos mil dos a cuatro de marzo de dos mil tres) se emitió el informe de resultados correspondiente, el cual se integró al “Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001”.

d) La Auditoría Superior de la Federación presentó el citado Informe a la Cámara de Diputados (treinta y uno de marzo de dos mil tres).

e) A partir de abril de dos mil tres, la Auditoría Superior de la Federación hizo del conocimiento del Instituto de Protección al Ahorro Bancario y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la formulación de diversas observaciones.

f) Los entes auditados dieron respuesta a sus recomendaciones y proporcionaron diversa información y documentación, dentro de los plazos otorgados por la Auditoría Superior de la Federación.

g) La Auditoría Superior de la Federación comunicó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Instituto de Protección al Ahorro Bancario que diversas recomendaciones no se encontraban solventadas.

h) La Auditoría Superior de la Federación solicitó (nueve y catorce de agosto de dos mil tres) a la Secretaría de la Función

Pública que en el ámbito de sus atribuciones y facultades procediera a dar seguimiento a la revisión practicada al Programa de Capitalización y Compra de Cartera (auditoría 199) tomándose las medidas preventivas y correctivas para evitar daños a la Hacienda Pública, en especial a las recomendaciones formuladas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

Acto seguido, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** señaló que hay una vinculación indisoluble entre los oficios OASF-485/2003, OASF-453/2303, OASF-0476/2003 y OASF-0430/2003, y los treinta y cuatro oficios impugnados que derivan de aquéllos, en los cuales con similar redacción existe la imperatividad que se atribuye en la especie, por lo que si éstos en realidad son órdenes, surge un problema de procedencia, en virtud de que los actos impugnados derivan de otros consentidos, al no impugnarse el inicio de la auditoría, ni las recomendaciones; por el contrario se realizaron actividades acatándolas, en consecuencia, de ser órdenes debe declararse infundada la controversia constitucional ante el consentimiento de los primeros oficios.

Al respecto, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** indicó que en el proyecto se hace referencia al tratamiento que se dio en la diversa controversia constitucional 36/2003,<sup>55</sup> en donde también se argumentó que los actos reclamados eran derivados de otros consentidos, en el sentido de que no se establece una vinculación que haga consentidos los actos impugnados, porque éstos son parte del procedimiento de revisión de la cuenta pública, razón por la cual se determinó que la causal de improcedencia era infundada.

En ese contexto, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** mencionó que en diversa ocasión, advirtieron y analizaron que la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no establece como causal de improcedencia el consentimiento de los actos reclamados.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Actor: Poder Ejecutivo Federal, demandados: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Auditor Superior de la Federación; resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el doce de abril de dos mil cinco.

<sup>56</sup> Consúltese la controversia constitucional 109/2004, actor: Poder Ejecutivo Federal, demandado: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diecisiete de mayo de dos mil cinco.

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** señaló que superado ese tema, el siguiente punto a discutir era referente a que el Ejecutivo Federal participó en el proceso legislativo que dio lugar a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y que de conformidad con el artículo 72 constitucional, tuvo la oportunidad de formular observaciones.

Al respecto, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** estimó que esa causal de improcedencia era fundada, por contradecir la doctrina jurisprudencial del Tribunal Pleno,<sup>57</sup> la cual sostiene que la controversia constitucional es improcedente en contra de un decreto dentro de cuyo proceso legislativo, no se hizo valer el derecho de veto, de tal manera que si el Ejecutivo Federal no agotó la posibilidad que la Carta Magna le otorga, en el sentido de oponerse a la aprobación de la ley, no debe aceptarse la procedencia de la controversia, ya que se impugna un producto normativo respecto del cual participó en forma activa y manifestó su anuencia.

En cambio, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** señaló que le resultaba difícil aceptar que el veto fuera una solución a un conflicto, indicó que el veto es un instrumento de carácter político que tienen el Ejecutivo para oponerse a la culminación de un proceso legislativo; sin embargo, en la tesis de jurisprudencia citada se pretende darle un carácter de medio jurisdiccional; en consecuencia, mencionó que una cosa son los controles de carácter político con los que cuenta el Poder Ejecutivo, y otra los controles o medios jurisdiccionales que se presentan para la defensa de la constitucionalidad de las normas, y que ambas figuras no pueden confundirse.

Por su parte, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** manifestó que la causal de improcedencia aludida estaba referida sólo a disposiciones de carácter legal, es decir, a los artículos 20, párrafo segundo, 31, último párrafo, y 77, fracción VII, de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, los cuales no fueron considerados como actos reclamados, por lo cual sugirió soslayar el punto.

En ese sentido, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** mencionó que cuando se invocó el artículo 72 constitucional no se tiene como precepto impugnado, sino como referencia para decir que se viola su contenido, pues

---

<sup>57</sup> Tesis P./J. 55/2001, de rubro CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO DENTRO DE CUYO PROCESO LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO, ASÍ COMO POR CONSENTIMIENTO. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, p. 924, IUS 189992.

los conceptos de invalidez que se examinan se refieren a los artículos 20, 31 y 77 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; no obstante, al haberse decidido que esas normas no deben tenerse como reclamadas, consideró que las causales de improcedencia que al respecto se opondan, no tienen razón para ser examinadas.

Acto seguido, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** puso a consideración otra causal de improcedencia referente a que si al publicarse la resolución de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto al dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, relativo al ejercicio fiscal dos mil uno, se provoca un cambio de situación jurídica, que puede hacer improcedente la controversia constitucional, al no poder pronunciarse sin afectar el aludido dictamen.

Al respecto, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** indicó que esa causal de carácter oficioso fue sugerida por el Ministro Góngora Pimentel; sin embargo, en el proyecto no se analizó porque resultó infundada al no ser parte de la litis.

Después, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** sometió al Tribunal Pleno, el tema relativo a si las personas de derecho público pueden alegar infracciones a los artículos 14 y 16 constitucionales para fundar sus pretensiones en vía de controversia constitucional.

Sobre el tema, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** discrepó de las conclusiones del proyecto, en donde se plasma que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está imposibilitada para reemplazar la fundamentación y motivación de los actos objetados de conformidad con los principios de división de Poderes, legalidad e imparcialidad, porque, en su opinión, consideró ese aserto inexacto al contradecir la jurisprudencia del Tribunal Pleno;<sup>58</sup> de manera que si se aceptan las premisas del proyecto se elimina la distinta intensidad de los principios de fundamentación y motivación, que debe existir entre actos que trascienden a los particulares y actos de relaciones interinstitucionales, con lo cual se abre camino para la multiplicación de sentencias para efectos en controversias constitucionales.

Además, señaló que sólo podría estimarse que existe una alteración de los hechos litigiosos, si en el análisis respectivo, se sustituyera el criterio de la

---

<sup>58</sup> Tesis P./J. 50/2000, de rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, p. 813, IUS 192076.

autoridad al modificar el sentido del acto impugnado o su naturaleza jurídica; no obstante, el encontrar fundamento a la actuación de la autoridad, aun cuando sea distinto al citado en el acto, o bien, aun cuando el acto carezca de fundamentación, no significa una sustitución de su criterio, pues la toma de decisión respecto del acto impugnado, no radica en su fundamentación sino en su sentido; además, mencionó que no puede pasar inadvertido que los actos que se juzgan en la controversia constitucional, son de orden público, es decir, se trata de actos entre Poderes o entre niveles de gobierno, en donde las personas de derecho público no tienen garantías individuales, por lo cual debe salvaguardarse el cumplimiento del principio de legalidad y declararse la validez constitucional de los oficios impugnados.

Por último, consideró importante que no se permita que, a través de la exigencia de una correcta fundamentación, se convierta la controversia constitucional en un obstáculo a la actuación de los entes públicos y en juicios en los que se dicten sentencias para efectos.

Si bien, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** coincidió con el Ministro Góngora Pimentel respecto a que no es posible pensar que las controversias constitucionales van a ser una especie de amparos para efectos, afirmó que la idea era señalar que en uso de la suplencia de la queja, no es posible sustituirse en la autoridad.

Por su parte, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** opinó correcto que en el proyecto se señalara que cuando la autoridad escoge entre varias posibilidades para realizar alguna de sus competencias, ésta es la que se debe analizar, sin que le sea posible a la Suprema Corte de Justicia de la Nación escoger la vía de actuación; pues si aquélla seleccionó una vía precisa, no es posible suplantarse en una decisión que le es propia y exclusiva.

En ese contexto, respecto a la posibilidad que tiene un órgano para elegir la fundamentación de sus actos, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** señaló que el Máximo Tribunal de la República se halla ceñido a ésta para analizar su constitucionalidad.

Por otra parte, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** indicó que en una intervención anterior mencionó que el contenido de los oficios impugnados eran recomendaciones; sin embargo, bajo una nueva reflexión advirtió que tienen la calidad de imperativos, toda vez que la Auditoría Superior de la Federación les imprime un carácter coercitivo ya que de no atenderse recurrirá a procedimientos resarcitorios y de responsabilidad.

Además, manifestó que los oficios aludidos, invaden el ámbito de atribuciones del Ejecutivo Federal, puesto que a éste atañe la administración y ejecución directa de los recursos públicos y, por ende, la toma de decisiones sobre ese particular, máxime que en el caso están ante obligaciones contraídas en el marco de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, las cuales no pueden modificarse por otro Poder u órgano.

Al intervenir de nuevo, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** afirmó que el proyecto no era congruente al analizar los oficios antecedentes, de fecha tres de abril de dos mil tres, frente a los oficios impugnados, pues respecto de aquéllos, al tomar en cuenta su literalidad y ambigüedad, les otorgó el carácter de simples recomendaciones; sin embargo, no lo hace así respecto de los oficios reclamados, a pesar de aceptar que también son confusos; y, que al presentarse iguales razones, debieron calificarse como oficios de seguimiento de tales recomendaciones.

En otro aspecto, se opuso al sentido del proyecto, pues dijo que no se trata de órdenes, sino de recomendaciones que no invade la esfera de facultades del Poder Ejecutivo ya que no es posible sostener que los oficios contengan observaciones que deriven en el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, pues no se trata de un pliego de observaciones, que es lo que da inicio al procedimiento de las aludidas responsabilidades.

Por último, estimó que no son aplicables los criterios de las controversias constitucionales 36/2003 y 61/2004, que se tienen como base de algunos argumentos, puesto que parten de supuestos diferentes.

En contraste, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** coincidió con el sentido del proyecto en cuanto señala que los oficios reclamados contienen órdenes precisas para que las lleven a cabo los entes auditados como dependencias del Poder Ejecutivo; asimismo, mencionó que si en un momento se dijo, que los primeros oficios, de fecha tres de abril del año dos mil tres, eran recomendaciones fue porque esa expresión aparecen de su redacción ambigua, y el hecho de que ahora se diga, que lo que en un principio era recomendación, se transformó a una auténtica observación, resulta porque llevan un sentido conminatorio de seguimiento y de exigencia de cumplimiento, que surge del texto de los oficios ahora impugnados, a pesar de están expresadas con un lenguaje de cordialidad, toda vez que sino se cumplen se incurre en responsabilidad.

Por lo avanzado de la hora, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** dio por terminada la sesión y señaló que se continuaría al día siguiente.

*Sesión pública celebrada el  
veintiuno de junio de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** declaró abierta la sesión e instruyó al Secretario General de Acuerdos para que diera cuenta con el asunto.

En uso de la palabra, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** señaló que la Suprema Corte de Justicia de la Nación de ninguna manera restringe la posibilidad de que la Auditoría Superior de la Federación lleve a cabo su labor de fiscalización respecto del Programa de Capitalización y Compra de Cartera; lo único que mencionó es que ésta excedió sus facultades y que en la revisión que hace a dicho programa debe cumplir con el principio de anualidad; es decir, tiene que referirse a las situaciones que ocurran durante el ejercicio que se revisa.

No obstante, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** mencionó que en ninguno de los oficios impugnados se amenaza al Ejecutivo Federal con el inicio del procedimiento, si es omiso en cumplir, por ello, estimó que se trata de recomendaciones al no existir elemento coactivo alguno; además, señaló que al dar vista a la Secretaría de la Función Pública, se confirma que no son órdenes, pues la Auditoría Superior de la Federación no tiene razón para acudir a dicha Secretaría a fin de que tutele el cumplimiento de la Ley del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, sino que de forma inmediata pudo iniciar los procedimientos para fincar las responsabilidades respectivas, toda vez que con el nuevo esquema constitucional y legal puede emitir observaciones y recomendaciones con carácter imperativo, de conformidad con lo que se sostuvo en la diversa controversia constitucional 61/2004.

Al intervenir, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** explicó que si se juzga con objetividad los primeros oficios de fecha tres de abril de dos mil tres, su contenido demuestra que ya hay una imperatividad, puesto no sólo se manda a hacer algo al ente auditado, sino que también se le da un plazo de cuarenta y cinco días para remitir la información solicitada y, en caso de no cumplir, se advierte que se promoverá la instauración de los procedimientos administrativos correspondientes; por otra parte, señaló que la lectura de los oficios impugnados, parece indicar que no tienen ninguna fuerza imperativa; pero esto es sólo si se examinan de manera aislada, cuestión que no es posible realizar, porque es obvio que se refieren a aquellos primeros oficios, en donde sí hay una fuerza imperativa que hace que éstos no sean más que simples recordatorios de aquello que ya se ordenó allá.

El **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** manifestó que los oficios impugnados contienen reales órdenes que se superponen a las atribuciones del Ejecutivo Federal; además, llamó la atención en que no existe una pulcritud jurídica en la intención de las actuaciones de las partes involucradas, es decir, no se trata de una argumentación secuencial de hechos y normas, por lo cual advirtió que algunas de las afirmaciones hechas con base en ellas, pueden llevar a equívocos trascendentes.

Por su parte, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** afirmó que el problema no se analiza en abstracto, sino a partir de la naturaleza jurídica de los oficios impugnados, asimismo que se construyen argumentos para sostener su obligatoriedad, en el sentido de que constituyen el supuesto de un acto coactivo; sin embargo, manifestó que hay otro criterio para saber si existe una invasión de esferas de competencia, el cual tiene que ver con la sustitución de una autoridad por otra.

Así, expresó que en ninguno de los dos supuestos se da la invasión de esferas, indicó que se está frente a una orden cuando el incumplimiento de ella es la condición directa e inmediata de la aplicación de una sanción; no obstante, dijo, el incumplimiento de las instrucciones no constituye la condición de una sanción, porque la razón es la existencia de una causa de responsabilidad específica, la que no puede confundirse, en tanto implica o un quebrando o la falta de información, en términos de las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en consecuencia, estimó que no se encontraban frente a una orden. Por otra parte, consideró que se presenta la sustitución cuando un órgano pretende crear y válida una norma o modifica una situación jurídica que en principio puede corresponder a otro órgano del Estado; pero, en la especie, la Auditoría Superior de la Federación no crea ni modifica normas jurídicas; y, por ende, tampoco se presenta una condición de sustitución que dé lugar a la invasión de atribuciones.

Por considerar que el tema estaba discutido en forma suficiente, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** anunció que debía definirse en votación la naturaleza jurídica de los oficios impugnados. Hecha la consulta el Secretario General de Acuerdos informó que había mayoría de ocho votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Mariano Azuela Güitrón** en el sentido de que sí son órdenes

imperativas y vinculantes; en cambio, los señores **Ministros José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza** votaron en contra, por estimar que los oficios impugnados no contienen órdenes sino recomendaciones.

Habiéndose decidido que los oficios provenientes de la Auditoría Superior de la Federación, son vinculantes, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** mencionó que el paso siguiente era establecer en qué se fundó la Auditoría Superior de la Federación para realizar las auditorías y las determinaciones relativas, toda vez que resultaba necesario antes de establecer si hay invasión en las atribuciones del Ejecutivo Federal.

Al respecto, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** indicó que faltaban dos votaciones, primero si estas órdenes invaden la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo Federal; y a partir de esa decisión, precisar si al ser fundado el primer concepto de validez ahí termina el problema de acuerdo con la técnica, o bien, si era obligatorio abordar todos los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda.

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** señaló que había la proposición implícita del Ministro Díaz Romero, de analizar si la Auditoría Superior de Fiscalización tiene facultades para dar las órdenes imperativas y vinculantes.

Sobre ese tema, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** consideró que no era necesario el examen de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, para poder votar si las órdenes contenidas en los oficios invaden o no las atribuciones del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** advirtió que el proyecto sigue las consideraciones de la diversa controversia constitucional 61/2004, e insistió que no eran iguales, porque a grandes rasgos, en aquel asunto la Auditoría Superior de la Federación tomó como reproche fundamental la circunstancia de que una Secretaría de Estado emitió contratos sobre generación de energía eléctrica, al margen de la Constitución Federal, entonces, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que dicho órgano de fiscalización tiene facultades para verificar las cuestiones de la cuenta pública, pero no para decidir si esos actos administrativos son constitucionales, y esa fue la razón por la cual ahí se dijo que invadió la esfera competencial del Poder Ejecutivo; sin embargo, en el caso eran cuestiones diferentes.

A su vez, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** hizo hincapié en lo que señaló el Ministro Díaz Romero, respecto a que opinaba que no era

aplicable el precedente citado, pues en la especie se trata de otro tipo de motivación que es revisión de gestión financiera y en aquel caso, fue el análisis del otorgamiento de permisos para la producción de generación de energía eléctrica.

No obstante, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** se sumó a la propuesta del Ministro Gudiño Pelayo, en el sentido de que someta a votación si los oficios impugnados invaden o no la esfera competencial del Poder Ejecutivo y, hecha esa consulta, decidir si se proseguía con el examen de los demás temas.

El **señor Ministro Juan Díaz Romero** subrayó que por la importancia de la votación era necesario que tuvieran un margen para reflexionar y verificar más a fondo la solución propuesta al asunto.

De igual manera, la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** compartió la petición del Ministro Díaz Romero, pues por tratarse de temas complejos era necesario analizarlos en forma acuciosa y solicitó realizar la votación en otro momento.

Por el contrario, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** insistió en que estaba en las condiciones de votar ese tema.

Sin embargo, por lo avanzado de la hora, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** dio por terminada la sesión y citó a los señores Ministros a la próxima, en la que continuaría el debate.

*Sesión pública celebrada el  
veintitrés de junio de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** declaró abierta la sesión, y después de que se dio cuenta con el asunto, mencionó a los integrantes del Tribunal Pleno que quedó pendiente la votación para determinar si los oficios impugnados vulneran la esfera de competencia del Ejecutivo Federal. Hecha la consulta, el Secretario General de Acuerdos informó que había mayoría de ocho votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Sergio A. Valls Hernández y Presidente Mariano Azuela Güitrón** en favor del sentido del proyecto, esto es, que el contenido de los oficios viola la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo Federal; en cambio los **señores Ministros**

**José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza** se manifestaron en contra.

Acto seguido, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** manifestó que la decisión alcanzada deja sin efectos la parte de los oficios que se consideró como una orden indebida; sin embargo, indicó que existen otros conceptos de invalidez específicos, sobre el ejercicio de facultades para revisión de la cuenta pública correspondiente al año dos mil uno, que desde su óptica, eran materia de litis; por tanto, solicitó al Ministro Presidente que hiciera la moción, de que si el Pleno estima que con la decisión tomada quedaban invalidados los oficios desde su origen y, de ser así, propuso decirlo con toda claridad; o bien, si la mayoría señala que no, entonces lo único que se anuló fueron las ordenes indebidas; pero subsisten las irregularidades detectadas en la auditoría 199, y se tendría continuar con el análisis del asunto.

Al respecto, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** señaló que en la controversia constitucional se reclama que la Auditoría Superior de la Federación practicó auditorías sin tener atribuciones, porque tiene que cumplir con los plazos y con los términos de la fracción IV del artículo 74 constitucional, esto es, que fuera de esos plazos y cuando no se está en la revisión de la cuenta pública, carece de facultades para practicar esas revisiones, de lo que se sigue, que en la especie, no puede mantenerse ningún concepto de observación derivado de auditorías ilegales.

Además, indicó que la Constitución Federal protege tanto el rendimiento transparente de lo hecho con los dineros públicos, como la seguridad jurídica de que quienes se correlacionan con este ejercicio, para que puedan tener un punto terminal en sus responsabilidades; entonces, al resolver se está ante dos situaciones: que se permita a la Auditoría Superior de la Federación intervenir fuera de los plazos y oportunidades que marca la ley, ante la posibilidad de alguna irregularidad en una cuenta pública ya cerrada; o bien, como lo consideró apropiado, que no exista esa posibilidad, a fin de que prevalezca la seguridad jurídica.

En uso de la palabra, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** estimó que la litis está constituida con relación al aspecto de las órdenes, pues en su demanda el Ejecutivo Federal se encamina a demostrar que lo que se impugna tiene el carácter de órdenes, sin hacer distinción ninguna distinción con las recomendaciones; asimismo, señaló que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en su contestación, orienta sus defensas a demostrar que los actos impugnados no tienen ese carácter.

El señor **Ministro Genaro David Góngora Pimentel** manifestó que compartía la inquietud del Ministro Ortiz Mayagoitia respecto a la fijación de la litis, por lo cual señaló la necesidad de analizar los demás aspectos aludidos por las partes, sin hacer a un lado la transparencia y el interés de que todos los problemas planteados se solucionen, de conformidad con el principio de exhaustividad inmerso en el artículo 17 constitucional.

En ese contexto, el señor **Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** señaló que si a un órgano jurisdiccional se le plantean diversos conceptos de invalidez; pero uno de ellos es suficiente para resolver el problema, existe un precedente<sup>59</sup> en el que el Tribunal Pleno sostiene que resulta innecesario entrar al examen de los restantes conceptos de invalidez, toda vez que se llega al mismo pronunciamiento.

Sin haber más intervenciones, se sometió a votación si la determinación tomada por el Tribunal Pleno se refiere en forma íntegra a los oficios, o bien, sólo respecto a la etapa conclusiva de las órdenes. Realizada la consulta el Secretario General de Acuerdos indicó que había mayoría de diez votos en el sentido de que la decisión tomada resuelve en forma íntegra lo planteado en la controversia; el señor Ministro Góngora Pimentel se manifestó en contra.

Por último se tomó la votación en forma íntegra respecto al sentido del proyecto de resolución; así, por mayoría de ocho votos de los señores **Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Sergio A. Valls Hernández y Presidente Mariano Azuela Güitrón** se determinó que las órdenes contenidas en los oficios impugnados invaden la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo Federal; los señores **Ministros señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza** votaron en contra, por estimar que los oficios impugnados no contienen órdenes sino recomendaciones y reservaron su derecho de formular votos particulares.

Los puntos resolutivos aprobados en la presente controversia constitucional fueron los siguientes:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

---

<sup>59</sup> Tesis P./J. 100/99, de rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, p. 705, IUS 193258.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los oficios reclamados del Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, dirigidos respectivamente al Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario y al Secretario de la Función Pública, que se precisan en el resultando primero de esta resolución, y de las recomendaciones y/o observaciones derivadas de la auditoría 199.

TERCERO. Publíquese este fallo en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

En el marco del análisis de este asunto, el Tribunal Pleno aprobaron las tesis de jurisprudencia de rubros:

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE FACULTADES PARA EMITIR ÓRDENES PRECISAS Y CONCRETAS QUE INVADAN LAS ATRIBUCIONES DE OTRO PODER. (REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA PARA 2001).<sup>60</sup>

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD IMPIDE, QUE A TRAVÉS DE SU FACULTAD ORDINARIA DE REVISIÓN DEL RESULTADO DE LA CUENTA PÚBLICA, FISCALICE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES DE AÑOS ANTERIORES AL EJERCICIO AUDITADO.<sup>61</sup>

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO LA AUTORIDAD DEMANDADA CUENTA CON DIVERSAS ALTERNATIVAS PARA EJERCER SUS ATRIBUCIONES, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE EXAMINAR EL ACTO IMPUGNADO A LA LUZ DEL FUNDAMENTO COMPETENCIAL EXPRESADO EN ÉSTE.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Tesis P./J. 107/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, p. 701, IUS 177364.

<sup>61</sup> Tesis P./J. 98/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, p. 888, IUS 177363.

<sup>62</sup> Tesis P./J. 104/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, p. 889, IUS 177334.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Tesis P./J. 109/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, p. 891, *IUS* 177331.



# *Crónica de la controversia constitucional 54/2004*

*Cronista: Licenciada Cristina Padrón González*

**L**a Asociación Civil denominada Unidos por Capilla, A.C., con la intención de crear un nuevo Municipio con las Delegaciones de Capilla de Guadalupe y San José de Gracia se lo comunicó al Municipio de Tepatitlán de Morelos en el Estado de Jalisco, quien en una sesión de cabildo otorgó a dicha asociación su anuencia para presentar la solicitud ante el Congreso del Estado y convino en crear una comisión para que vigilara los trabajos legislativos.

Fue así que la asociación civil presentó su solicitud al Congreso Local para crear el Municipio de Capilla de Guadalupe, con fecha veinticinco de abril de dos mil dos y, de esta forma, la Legislatura inició el procedimiento de creación de Municipio.

Al finalizar el procedimiento, el trece de enero de dos mil cuatro el Presidente de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos del Congreso del Estado de Jalisco remitió al Presidente Municipal de Tepatitlán de Morelos, Jalisco, un oficio con una copia del plano de los límites propuestos para la municipalización de Capilla de Guadalupe y le concedió un plazo no mayor a cinco días naturales, a partir de la fecha de notificación del escrito, para emitir su opinión.

Vencido el plazo, las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos del Congreso del Estado de Jalisco culminaron con el procedimiento de creación del Municipio de Capilla, con la emisión de un proyecto de dictamen que fue enviado al Congreso del Estado para su ratificación y posterior publicación.

Al día siguiente, el veintidós de enero de dos mil cuatro, la Legislatura Local ratificó el proyecto de dictamen y emitió el Decreto número 20,500 que remitió al Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, para su

publicación. De esta forma, este decreto se publicó en el Periódico Oficial "Estado de Jalisco" el seis de marzo de dos mil cuatro.

Debe destacarse que este decreto contiene dos supuestos, un acto y una norma, a saber:

- a) El acto, conferido en el artículo primero del decreto, que crea al Municipio Libre de Capilla de Guadalupe y remite al artículo 4o. de la Ley del Gobierno y Administración Municipal del Estado de Jalisco.
- b) La norma, dispuesta en el artículo segundo del decreto, por el que se reforma el artículo 4o. de la Ley del Gobierno y Administración Municipal del Estado de Jalisco y en el que se incluye al Municipio de Capilla de Guadalupe a los 125 Municipios existentes, anteriores a la reforma, que dividen el Estado de Jalisco.

El Municipio de Tepatitlán de Morelos consideró que la publicación de este decreto vulneró su esfera de competencia y decidió promover una demanda de controversia constitucional para solicitar la invalidez de lo siguiente:

- a) El Decreto número 20,500 por el que se crea el Municipio de Capilla de Guadalupe y se reforma el artículo 4o. de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial el seis de marzo de dos mil cuatro.
- b) El artículo 6o. de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, con motivo de su primer acto de aplicación, al advertir que el contenido del Decreto numero 20,500 se fundamentó en este artículo.

Al respecto, el Municipio actor adujo en sus conceptos de violación que el decreto es inconstitucional debido a que lo afectó en sus atribuciones y facultades, al no haberse sujetado el Congreso Local a las formalidades del procedimiento para la creación de un Municipio, puesto que el plazo de cinco días naturales no fue suficiente ni razonable para comparecer, aportar los medios de prueba necesarios y manifestar lo que a su derecho conven- ga en la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe.

Asimismo, consideró que el artículo 6o. de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco es inconstitucional porque violó la garantía de debido proceso, al no establecer plazos ni términos en los procedimientos en que pueda afectarse a los Municipios del Estado.

Al contestar la demanda, el Congreso demandado adujo que no le otorgó al Municipio de Tepatlán de Morelos un plazo más amplio para emitir su opinión, porque existe constancia de que en una sesión de cabildo otorgó anuencia a la Asociación Civil denominada Unidos por Capilla, A.C. para presentar la solicitud.

Por lo que respecta al artículo 6o. de Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, expuso que el Decreto 20,500 no fue el primer acto de aplicación, toda vez que este dispositivo se aplicó en el Decreto 20,371, de cuatro de diciembre de dos mil tres, cuando se creó al Municipio de San Ignacio Cerro Gordo y del que se le dio vista en su momento al Municipio. Además, argumentó que este precepto ya había sido reformado el cinco de octubre del año dos mil.

Este asunto fue turnado a la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**, quien presentó el proyecto al Tribunal Pleno para resolver si el Decreto número 20,500 por el que se crea el Municipio de Capilla de Guadalupe y se reforma el artículo 4o. de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial el seis de marzo de dos mil cuatro, así como el artículo 6o. de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco son violatorios del artículo 14, 16 y 115 de la Constitución Federal.

En el estudio del proyecto se propuso el sobreseimiento del artículo 6o. de Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, por no ser el primer acto de aplicación y resultar extemporánea su impugnación.

Asimismo, se propuso la invalidez del Decreto 20,500, al considerar que durante el procedimiento de creación del Municipio de Capilla de Guadalupe el Congreso demandado no respetó los principios dispuestos en los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las siguientes razones:

- No otorgó la oportunidad al Municipio actor de ofrecer pruebas y formular alegatos durante el procedimiento, pues el plazo de cinco días fue insuficiente e imposible para poder

recabar pruebas, aportarlas y presentar las consideraciones para defender sus derechos que se pudieran ver vulnerados con la emisión del acto, con lo que no se respetó la garantía de audiencia del Municipio actor.

- No respetó las formalidades esenciales del procedimiento, pues no le dio a conocer al Municipio actor en qué forma se satisfacían o no los requisitos para la creación de Municipios.
- La anuencia otorgada en sesión de cabildo del Municipio actor para que la Asociación Civil Unidos por Capilla de Guadalupe presentara su solicitud para la creación de un Municipio, no implica que el Municipio de Tepatitlán de Morelos tenga conocimiento del procedimiento seguido, del material probatorio ofrecido y recabado, ni de las determinaciones tomadas por el Congreso Local.
- Emitió una resolución sin pleno conocimiento de la verdad material, lo que vicia la legalidad del decreto impugnado, pues en el expediente no se advierte que haya hecho una valoración de las manifestaciones de los Municipios afectados sino solo una referencia al dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos del Congreso del Estado de Jalisco sobre la creación del Municipio de Capilla de Guadalupe.

De esta forma, en el proyecto se dispuso que al haber vicios en el procedimiento de creación, también se vició de inconstitucionalidad la reforma del artículo 4 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

En conclusión, se expuso que en el sistema constitucional se consagra al Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, y al reconocérsele prerrogativas específicas en materia territorial, la Federación y los Estados deben asegurar su participación.

*Sesión pública celebrada el  
treinta de junio de dos mil cinco*

**El señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** abrió la sesión y sometió a discusión los temas de competencia, oportunidad en la presentación

de la demanda, legitimación activa y pasiva, así como el análisis de las causales de improcedencia.

En relación con estos temas, los señores Ministros no formularon observaciones, por lo que continuaron con el estudio de fondo.

El primero en hacer uso de la palabra fue el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** para sugerir en forma adicional a los argumentos del proyecto, que en toda escisión municipal, además de otorgarse la plena garantía de audiencia a un Municipio, debe existir una situación preexistente de injusticia o inequidad entre sus poblaciones o regiones, buscando en todo momento preservar la integridad del Municipio en sí mismo.

Otra propuesta fue la del **señor Ministro Juan Díaz Romero**, quien estuvo de acuerdo con el sentido del proyecto, pues consideró que de ninguna forma el Congreso demandado respetó la garantía de audiencia del Municipio de Tepatitlán de Morelos, en razón de que el respeto a esta garantía inicia con el procedimiento legislativo de creación del Municipio, no al final, en el que se le debe dar vista al Municipio sobre las pruebas que integran el expediente.

En virtud de lo anterior, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández**, solicitó que en el estudio se precisara que la intervención del Municipio de Tepatitlán de Morelos se hizo de conformidad con el texto del artículo 6o. de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, anterior a la reforma publicada el dieciséis de diciembre de dos mil tres.

Asimismo, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** también coincidió que en el procedimiento de creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, no hubo el mínimo respeto a la garantía de audiencia del Municipio de Tepatitlán de Morelos, aun cuando el Congreso del Estado de Jalisco hubiere argumentado que reformó el artículo 6o. de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en el que agregó la opinión de los Municipios afectados durante el procedimiento, como otro requisito, pues consideró que, además de que esta reforma fue posterior al acto de creación, confirma que en la ley no fue previsto el respeto a esa garantía constitucional.

Sostuvo que siendo el territorio municipal, uno de los elementos fundamentales de la existencia de los Municipios en donde ejercen su autonomía, administración y gobierno, éstos tienen derecho a defender su territorio, lo que justifica que se les debe respetar su plena garantía de audiencia, a partir de lo que se dispone en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre los efectos de la sentencia, mencionó que la restitución a la violación de la garantía de audiencia se presenta mediante un procedimiento en el que la misma autoridad encargada de emitir el acto decisorio debe satisfacerla, por tanto, sugirió que en el proyecto se especifique que al reponerse el procedimiento, el Congreso demandado debe otorgar tiempo razonable y suficiente para que el Municipio conteste la solicitud de creación del Municipio, abrir un periodo de pruebas y alegatos y, posteriormente, emitir la resolución correspondiente.

En relación con la garantía de audiencia, el **señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón** explicó que una parte fundamental del Sistema Jurídico Constitucional Mexicano es salvaguardar una serie de valores conferidos a todo individuo en la parte dogmática de la Constitución Federal, sin embargo, éstos en forma lógica se aplican por analogía en conflictos de Poderes o niveles de gobierno, al estar inmersos dentro del sistema constitucional.

Por lo que respecta a los efectos de la sentencia, sugirió agregar al proyecto que, dado que pudieran existir intereses de otros Municipios en el procedimiento de creación del Municipio de Capilla de Guadalupe, lo correcto es que el Congreso del Estado de Jalisco les otorgue, en su caso, la intervención correspondiente, en observancia a la garantía de audiencia.

Sobre el alcance de los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, en relación con las violaciones constitucionales indirectas, y en específico sobre el vicio de legalidad reconocido en el decreto impugnado, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** anunció que sobre el alcance, de conformidad con el criterio que él ha sostenido en asuntos anteriores, respecto a que no toda alegación a la afectación de una disposición legal puede constituirse como una violación indirecta, formularía voto concurrente.

En virtud de lo anterior, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** agradeció las observaciones y aceptó las de los señores Ministros Valls Hernández, Díaz Romero, Ortiz Mayagotia y Presidente Azuela Güitrón.

Precisó que en atención a la sugerencia de los señores Ministros Valls Hernández y Díaz Romero, agregaría una explicación sobre la garantía de audiencia, vinculada a la reforma del artículo 6o. de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en la que se agregó, como requisito, la intervención de los Municipios afectados.

Así, por unanimidad de diez votos de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo,**

**Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón** se aprobó el proyecto de la controversia constitucional 54/2004.

No obstante la anterior votación, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** anunció que formularía voto concurrente.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Estimó que el Tribunal Pleno, además de resolver que en el caso debió otorgarse la garantía de audiencia al Municipio afectado, también debió considerar los requisitos fácticos que justifican la escisión del territorio municipal.

En esa virtud, sostuvo que toda escisión municipal no sólo debe estar sujeta a la garantía de previa audiencia para el Municipio afectado sino que ésta debe plantearse, inexcusable, a partir de la necesidad de corregir una clara situación persistente de injusticia o inequidad entre sus poblaciones o regiones, buscando en todo momento, preservar la integridad del Municipio en sí mismo.

Expuso que en el texto constitucional, en materia municipal, únicamente se establecen los lineamientos relativos a la organización política y administrativa de los Municipios y puso de manifiesto la pertinencia de reflexionar sobre la posibilidad de extraer, a partir de las disposiciones contenidas en la Constitución Federal, principio o principios que puedan orientar los criterios que deban adoptarse para regular la división territorial municipal y, específicamente, su escisión.

Para ello, indicó que debe tenerse presente la “integridad territorial” de la Federación, misma que tiene como base a los Estados y éstos, a su vez, la tienen en el territorio de los Municipios; así, al señalarse en la Constitución Federal como base de división territorial de las entidades federativas al Municipio, y al diseñarse su estructura política y administrativa, mencionó que implícitamente se reconoce la importancia de éste y el deseo de preservarlo como unidad territorial económica, política y administrativamente viable, por lo que destacó la intención del Constituyente y del Poder Reformador no puede ser otra sino la de preservar el Municipio en sí mismo, en tanto célula primigenia de la organización tanto política como territorial del Estado mexicano.

De ahí que, al interpretarse el principio de integridad territorial contenido en la Constitución Federal, que hace del Municipio, la célula basal del Estado mexicano, debe entenderse que su posibilidad de escisión únicamente puede obedecer a circunstancias fácticas que justifiquen objetivamente la desintegración territorial de los mismos, así como la posibilidad de fraccionar el territorio de las entidades federativas no puede quedar a la libre voluntad estatal, sino que, de manera análoga a los requisitos que se deben cumplir para la creación de nuevos Estados, los poderes constituyentes locales deben establecer requisitos que garanticen el fortalecimiento municipal y nunca su debilitamiento.

En este tenor, dijo que no basta que una región determinada pueda considerarse autosuficiente para su subsistencia como Municipio autónomo, sino que su segregación de otro debe surgir de la existencia de un trato discriminatorio que provoque una situación de injusticia e inequidad que debe ser remediada; es decir, que existiendo en la región o territorio de que se trate, recursos suficientes y bastantes para satisfacer las necesidades de la población que en ésta habita, existan desigualdades e inequidades que las autoridades correspondientes no hayan remediado ni estén dispuestas a remediar.

Asimismo, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** también se reservó su derecho a formular voto concurrente, al que se adhirió el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo**.

Estuvo ausente el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel**, por licencia concedida.

---

Finalmente, concluyó que aceptar la pulverización del territorio municipal partiendo de otros supuestos, abriría las puertas a determinaciones meramente políticas, que posiblemente dificulten el desarrollo regional del país y provoquen mayores problemas que aquellos que se pretendían solucionar, al atentar contra el principio de integridad territorial de la Federación y sus Estados miembros, por lo que consideró que, en el caso concreto, además de establecerse la necesidad de otorgar la garantía de audiencia para el Municipios era conveniente que la Suprema Corte se pronunciara respecto de los requisitos fácticos que justifican la escisión del territorio municipal, estableciendo así lineamientos sobre el tema para las legislaturas estatales.

*Primera  
Sala*





# *Crónica de la contradicción de tesis 99/2004-PS*

*Cronista: Licenciada Blanca Marisela del Toro Ruiz*

**M**ediante escrito presentado el veinte de mayo de dos mil cuatro, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, se denunció la posible contradicción de tesis derivada de resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados Tercero en Materia Civil del Primer Circuito, y Tercero del Décimo Quinto Circuito, al resolver si la notificación de la reconvenición debe hacerse al actor con las mismas formalidades del emplazamiento en la demanda principal, es decir, de manera personal.

Sobre el tema, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 7943/2002, consideró que la notificación de la reconvenición interpuesta por el demandado no puede confundirse con el emplazamiento, porque éste es un acto procesal mediante el cual se hace saber a una persona que existe un juicio en su contra, el contenido de la demanda y se le previene para contestar en un plazo determinado, esto en razón de ser una actuación judicial de importancia manifiesta que tiene como finalidad enterar a una persona de un juicio o procedimiento instaurado en su contra, que puede afectar su esfera jurídica y lo posibilita para comparecer en defensa de sus derechos, no así la notificación de la reconvenición, pues en tal caso el actor ya conoce la existencia de dicho juicio.

El criterio anterior se sustentó en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de conformidad con lo que establecen los siguientes artículos:

Artículo 69.- En ningún caso se entregarán los autos a las partes para que los lleven fuera del tribunal. Las frases "dar vista" o "correr traslado" sólo significan que los autos quedan en la Secretaría para que se impongan de ellos los interesados,

para que se les entreguen copias, para tomar apuntes, alegar, o glosar cuentas. Las disposiciones de este artículo comprenden al Ministerio Público.

Artículo 114.- Será notificado personalmente en el domicilio señalado por los litigantes:

I.- El emplazamiento del demandado, y siempre que se trate de la primera notificación en el procedimiento, de diligencias preparatorias o de jurisdicción voluntaria en que se deba hacer saber de las mismas a la otra parte;

II.- El auto que ordena la absolución de posiciones o reconocimiento de documentos;

III.- La primera resolución que se dicte cuando se dejare de actuar por más de seis meses por cualquier motivo;

IV.- Cuando se estime que se trata de un caso urgente y así se ordene;

V.- El requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo;

VI.- La sentencia dictada por el juez o la Sala del tribunal que condene al arrendatario de casa habitación a desocuparla, así como el auto de su ejecución;

VII.- En los demás casos que la ley disponga;

A los procedimientos familiares sólo les será aplicado lo señalado en las fracciones I, III y IV, de no ser así las partes quedarán enteradas por boletín judicial, salvo que el juez considere otra cosa; asimismo, para el supuesto de que dicha diligencia se refiera a entrega de menor, la misma se practicará en el lugar donde reside el requerido.

Artículo 272.- El demandado que oponga reconvencción o compensación, lo hará precisamente al contestar la demanda y nunca después; y se dará traslado del escrito al actor, para que conteste en el término de seis días.

En diverso sentido, el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 314/2002, estimó que la reconvencción constituye el ejercicio de una acción autónoma, la cual se hace valer al contestar la demanda, por tanto, su notificación debe cumplir con los requisitos del emplazamiento.

El Tribunal Colegiado en cita fundamentó sus argumentos en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California, de

conformidad con lo que establecen los artículos que a continuación se transcriben:

Artículo 69.- En ningún caso se entregarán los autos a las partes para que los lleven fuera del tribunal. Las frases “dar vista” o “correr traslado” sólo significan que los autos quedan en la Secretaría para que se impongan de ellos los interesados, para que se les entreguen copias, para tomar apuntes, alegar, o glosar cuentas. Las disposiciones de este artículo comprenden al Ministerio Público.

Artículo 114.- Será notificado personalmente en el domicilio de los litigantes:

I.- El emplazamiento del demandado, y siempre que se trate de la primera notificación en el juicio, aunque sean diligencias preparatorias;

II.- El auto que ordena la absolución de posiciones o reconocimiento de documentos;

III.- La primera resolución que se dicte cuando se dejare actuar más de tres meses por cualquier motivo;

IV.- Cuando se estime que se trate de un caso urgente y así se ordene;

V.- El requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo;

VI.- Las sentencias definitivas; y

VII.- En los demás casos que la Ley lo disponga.

Artículo 268.- El demandado que oponga reconvencción o compensación, lo hará precisamente al contestar la demanda y nunca después; y se dará traslado del escrito al actor, para que conteste en el término de seis días.

De los criterios manifestados destaca el hecho de que en los códigos procesales analizados no existe disposición expresa con respecto a la forma en que debe realizarse la notificación de la reconvencción. Así, al existir una laguna legal en cuanto a la manera en que se debe notificar el auto que admite la reconvencción, es necesario atender a la naturaleza de la demanda reconvenccional para determinar cómo debe notificarse.

En ese orden de ideas, la Presidenta de la Primera Sala del Máximo Tribunal del país admitió a trámite la denuncia de contradicción, la cual

quedó registrada y se turnó al **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** para la elaboración del proyecto respectivo, en el cual manifestó que la demanda principal y la reconvenicional no comparten la misma naturaleza, por lo cual, a esta última no debe dársele el tratamiento que se le dio a la primera.

*Sesión previa celebrada el  
diecisiete de noviembre de dos mil cuatro*

Al inicio del debate, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** hizo uso de la palabra para aclarar que la expresión “correr traslado” alude al destino de los autos, es decir que no pueden salir del juzgado, mas no se refiere al tipo de notificación que debe hacerse.

Por el contrario, el señor Ministro ponente José Ramón Cossío Díaz opinó que en vista de que en el presente caso no se establecía expresamente la orden de emplazar en la reconvenición, entonces había que ajustarse al derecho positivo.

Por su parte, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** se pronunció a favor del argumento del señor Ministro Gudiño Pelayo, así manifestó que la reconvenición tiene la naturaleza de una nueva demanda, por ello, debía interpretarse que al correr traslado es necesario hacerlo mediante un emplazamiento, por vía de notificación personal.

En su oportunidad, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero** se pronunció a favor del sentido del proyecto y explicó que si la intención del legislador hubiera sido dar a la reconvenición el mismo tratamiento que a la demanda principal, así lo hubiera establecido expresamente.

Al concluir las exposiciones anotadas, el **señor Ministro Sergio Armando Valls Hernández** manifestó que se reservaba su opinión para el momento de la votación.

*Sesión pública celebrada el  
diecisiete de noviembre de dos mil cuatro*

Al iniciar esta sesión, la **señora Ministra Presidenta de la Primera Sala, Olga Sánchez Cordero de García Villegas**, pidió a la Secretaría de Acuerdos que diera cuenta con los asuntos de ese día; en ese momento informó

que en virtud de que el proyecto de resolución generaba opiniones y criterios diversos para la determinación del sentido del fallo, solicitaba su votación nominal.

Una vez que se pronunció el **señor Ministro Gudiño Pelayo** en contra del proyecto y a favor de que la notificación de la reconvencción se hiciera de manera personal, tocó el turno al **señor Ministro Sergio Armando Valls Hernández**, quien en ese instante expuso su punto de vista y lo destacó de la siguiente manera:

Toda vez que la reconvencción es realmente una contrademanda y si la demanda se debe ajustar a ciertas formalidades para hacerla del conocimiento de manera personal al demandado, encuentro que las mismas circunstancias deben ocurrir respecto a la reconvencción, por ello voto en contra del proyecto y a favor de que la reconvencción se notifique de manera personal.

En su momento, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** se pronunció en sentido diverso al proyecto, fue entonces que la votación del asunto se perfiló con tres votos en contra del proyecto y dos a favor que fueron los de los **señores Ministros Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** y el **ponente José Ramón Cossío Díaz**, quienes formularon voto de minoría en el cual destacaron principalmente, los siguientes argumentos:

- 1.- Es correcto el argumento señalado en la resolución mayoritaria en el sentido de que la expresión "dar traslado" no se refiere a la forma en que se debe notificar la reconvencción, sino a la manera en que las partes pueden tener acceso a los autos y a los documentos que corran agregados a ellos, para que conozcan su contenido y se impongan de ellos, ya que la intención del legislador al crear esta norma fue la de evitar que, mediante la interpretación de las frases 'dar vista' o 'correr traslado', se llegase a pensar que los expedientes podían salir de las oficinas del juzgado.
- 2.- La demanda principal y la reconvenccional no comparten la misma naturaleza, por lo cual, a esta última no debe dársele el tratamiento que se le da a la primera.
- 3.- El artículo 256 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece expresamente la obligación del juz-

gador de emplazar a juicio al demandado, lo que no ocurre con la reconvencción.

- 4.- Si la intención del legislador hubiera sido dar a la reconvencción el mismo tratamiento que a la demanda principal, así se habría plasmado en el precepto correspondiente, pero al no hacerlo así el legislador debe entenderse que, de acuerdo con el principio general de derecho que establece que donde la ley no distingue no debemos distinguir, no se debe dar a la ley un contenido que no tiene.

Así, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la expresión “dar traslado” no se refiere a la forma en que se debe notificar una reconvencción, sino a la manera en que las partes pueden tener acceso a los autos y a los documentos que corran agregados, para que conozcan su contenido y se impongan de ellos.

De esta manera, si ambos códigos establecen que una vez que se admite la demanda se debe correr traslado de ella a la parte demandada y emplazarla para que la conteste; entonces, atendiendo a que la naturaleza jurídica de la reconvencción es la misma que la de la demanda que le da inicio al procedimiento, debe darse a ambas el mismo trato y notificarse personalmente al demandado reconvenicional, emplazándolo para que conteste la referida demanda incoada en su contra.

En ese orden de ideas, se determinó que el criterio jurisprudencial que debe prevalecer es del tenor siguiente:

RECONVENCIÓN. EL AUTO QUE LA ADMITE DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE AL DEMANDADO RECONVENIDO (LEGISLACIONES DE BAJA CALIFORNIA Y EL DISTRITO FEDERAL).<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Tesis 1ª./ J. 134/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005, p. 617, *IUS*: 178647.

# *Crónica de la contradicción de tesis 100/2004-PS*

*Cronista: Licenciado Arturo Díaz San Vicente*

**E**l diecinueve de enero de dos mil cinco fue discutida en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la contradicción de tesis 100/2004-PS, cuyo tema de estudio consistió en determinar si el probable responsable en una averiguación previa cuenta con interés jurídico para promover juicio de amparo en contra del incumplimiento del supuesto previsto en el artículo 103 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco, consistente en la omisión del Ministerio Público en remitir las actuaciones que se llevaron a cabo en la investigación del ilícito al archivo, aun cuando por no existir elementos suficientes haya transcurrido más de un año sin que se ejerza acción penal.

El planteamiento antes señalado se originó de la denuncia de una posible contradicción de tesis presentada por la Presidenta del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, quien argumentó que en diversas ejecutorias dictadas por ese órgano jurisdiccional y por el Segundo Tribunal Colegiado de idéntica Materia y Circuito, se analizaron supuestos similares, y se llegó a soluciones distintas.

Por razón de turno, correspondió a la ponencia del **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** elaborar el proyecto de sentencia respectivo, en el cual se señaló que por un lado el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito determinó que el presunto responsable carece de interés jurídico para promover juicio de amparo en contra de la abstención del Ministerio Público de disponer el archivo de una averiguación previa, no obstante se haya verificado el supuesto previsto en el artículo 103 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco, es decir que transcurra más de un año sin que existan elementos suficientes para ejercer acción penal.

Al respecto, el aludido órgano jurisdiccional precisó que el artículo 103 del código adjetivo penal de la citada entidad federativa a que hizo referencia el quejoso sustenta un deber a cargo del representante social en la etapa de la investigación de los delitos, que no tiene correlativo un derecho del indiciado de exigir su cumplimiento puesto que su inobservancia no causa alguna afectación cierta, directa e irreparable para el presunto responsable, y por tanto se verifica la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo.

Acto seguido, el Ministro ponente se refirió a la ejecutoria dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, y al respecto señaló que la postura del citado órgano revisor consistió en que en la etapa de averiguación previa, la omisión por parte del Ministerio Público de cumplir con la obligación contenida en el precepto de referencia, respecto de remitir al archivo las constancias de la investigación de los delitos cuando transcurra más de un año sin que se ejerza acción penal, sí produce una afectación en la esfera jurídica de quienes se encuentran señalados como presuntos responsables.

Por su parte, dicho Tribunal Colegiado al interpretar el precepto invocado, consideró que de éste deriva en forma expresa la obligación del Ministerio Público de disponer el archivo de la averiguación previa, en el supuesto antes mencionado, y previo acuerdo del Procurador de Justicia al no hacerlo causa un agravio a quien sea objeto de investigación en la comisión de un ilícito.

Como consecuencia del análisis reseñado, el señor Ministro Gudiño Pelayo, propuso determinar que en el caso sí existía contradicción de tesis y por ello, el Máximo Tribunal del país debía emitir el criterio que prevaleciera.

*Sesión previa celebrada  
el diecinueve de enero de dos mil cinco*

Al llegar el turno de presentar el proyecto de sentencia de la contradicción de tesis 100/2004-PS, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** comentó a los integrantes de la Sala que derivado del estudio realizado a los criterios en contradicción, se obtuvo que el punto a dilucidar consistía en determinar si el indiciado en una averiguación previa contaba o no con interés legal para interponer juicio de amparo en contra de la abstención del Ministerio Público de disponer el archivo cuando haya transcurrido más de un año sin que se ejerza acción penal por no existir elementos suficientes para ello.

En consecuencia, y para dar solución al planteamiento antes mencionado, el Ministro ponente se refirió en primer lugar a la institución del Ministerio Público y al efecto comentó que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde a su juicio, se consagra el principio acusatorio del sistema penal de este país, el aludido representante social cuenta de forma exclusiva con la función de investigación y persecución de los delitos, asimismo precisó que derivado de las reformas efectuadas a dicho precepto en diciembre de dos mil cuatro sólo las resoluciones que el servidor público mencionado dicte sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

En concordancia a los razonamientos anteriores, expresó que la Institución del Ministerio Público, ya sea a nivel federal o local, tiene entre sus funciones, la encomienda de representar los intereses de la sociedad en diversos procesos, dado que insta el ejercicio de la jurisdicción para que sean subsanados los daños que haya resentido la sociedad, agregó que en lo que se refiere a los procesos penales, la persecución de los delitos se lleva a cabo a través de dos etapas sucesivas: la primera mediante una averiguación previa, integrada por investigaciones que permitan reunir los datos necesarios para acreditar la probable responsabilidad del indiciado y, la segunda, al ejercer acción penal, que se refiere al poder con el que se encuentra dotado el representante social para solicitar la actuación del órgano jurisdiccional y la instauración del proceso penal con el propósito de demostrar la presunción *iuris tantum* de la existencia de la conducta ilícita atribuible al indiciado, y con ello se aplique la pena o medida de seguridad que corresponda.

Posteriormente, el señor Ministro ponente comentó en su proyecto que respecto a las facultades del Ministerio Público antes descritas, la Suprema Corte de Justicia ha determinado que en lo general, no es procedente el juicio de amparo en contra de actos emitidos u omitidos en la etapa de investigación de los delitos excepto los supuestos que de forma expresa prevé el artículo 21 Constitucional antes citado, lo anterior, en razón de que no se considera que en términos generales se irroge un perjuicio al inculpado.

Asimismo, en el proyecto se examinó también el contenido del artículo 103 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco, de donde se adujo que en éste se encontraba contenida la obligación por parte del representante social de disponer el archivo cuando en la averiguación previa haya transcurrido más de un año sin que se ejerza acción penal, siempre que se cuente con autorización del Procurador de Justicia.

De atender al contenido del citado precepto, el señor Ministro ponente manifestó que de no cumplirse, por el lado del Ministerio Público, con la instrucción prevista en el artículo 103 del Código de Procedimiento Penales para el Estado de Jalisco, no se afecta de manera, directa inmediata, cierta e irreparable ningún derecho legalmente tutelado a favor del inculcado en la etapa de averiguación previa y por ello no se afecta su interés jurídico.

En ese orden de ideas, comentó que no se satisfacía lo dispuesto en el artículo 4o. de la Ley de Amparo, pues en lo que respecta al citado numeral 103, no existe a favor del inculcado un interés jurídico pues no existe un derecho legitimado, y por ello no se le reconoce acción para promover juicio de garantías.

Por último, en el proyecto se precisó que si bien existe para el representante social la obligación de disponer el archivo, esto no puede llevarse a cabo hasta que el Procurador de Justicia autorice dicho acto, por ello ante tal circunstancia, el inculcado no cuenta con derecho alguno para interponer juicio de amparo.

*Sesión pública celebrada  
el diecinueve de enero de dos mil cinco*

Para el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz**, en el supuesto en estudio sí se causa un perjuicio al inculcado, pues desde su punto de vista el deber del Ministerio Público de remitir las actuaciones de la averiguación previa al archivo produce de manera refleja un derecho al particular. Sin embargo, también consideró que el medio para hacer valer ese derecho no es el juicio de garantías.

Por su parte, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** coincidió en que al verificarse el supuesto analizado en la contradicción de tesis, sí se causaba un perjuicio al inculcado, pues éste permanecía en esa calidad por tiempo indefinido, agregó que al contrario de lo que se considera en la propuesta, para dar solución a la afectación anotada, lo procedente era conceder al presunto responsable el derecho para impugnar, en la vía constitucional, el incumplimiento realizado por la representación social para enviar las actuaciones al archivo, después de transcurrido un año sin que se ejerza acción penal.

Al hacer uso de la palabra, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** señaló que su propuesta consistía en dar solución a la diferencia de

criterios con base en lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Federal, en cuya reforma de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro fue previsto que en la averiguación previa las determinaciones relativas al no ejercicio y desistimiento de la acción penal, fuesen impugnables en la vía jurisdiccional, y de acuerdo con lo que se sustentó en la exposición de motivos de la citada modificación legislativa se consideró que el beneficio agregado al precepto constitucional corría en favor de la víctima u ofendido.

Acto seguido, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza**, reiteró que desde su punto de vista, el inculpado sí cuenta con derecho de interponer juicio de amparo en el supuesto de referencia, y al respecto expresó que a diferencia de los razonamientos expuestos en el proyecto, él considera que el beneficio de impugnar diversos actos del procedimiento de investigación de los delitos, se estableció tanto para la víctima u ofendido como para el probable responsable.

Para seguir en la misma línea argumentativa, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** se refirió a la Exposición de Motivos de la mencionada reforma, para comentar que derivado de un análisis realizado a ésta, se determinó que las condiciones de excepción previstas en el procedimiento de la averiguación previa sólo operan en favor de la víctima u ofendido. Asimismo, se refirió a lo dispuesto por el artículo 103 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco y manifestó que dicho numeral cuenta con dos condiciones, en la primera se agrega un nuevo elemento a lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Federal al establecer un plazo que no se encuentra previsto en la Norma Fundamental, y por otro lado, manifestó que desde su punto de vista, el citado artículo 103 es una norma imperfecta, ya que no otorga solución ante el incumplimiento del supuesto que plantea, el señor Ministro Cossío Díaz agregó que no obstante lo anterior, no consideraba que el juicio de amparo fuese la vía idónea para impugnar el acto relativo.

Al hacer uso de la palabra, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, expresó que se encontraba de acuerdo con afirmar que en el caso sí existía una afectación en perjuicio del inculpado, y que coincidía con que la manera de impugnar tal perjuicio fuese el juicio de amparo, con respecto a ello hizo referencia a un dictamen elaborado en la ponencia del señor Ministro Silva Meza, en el cual, se señaló que el Máximo Tribunal del país, en diversos criterios ha marcado una tendencia por judicializar la actividad Ministerial

en beneficio de la protección a los derechos humanos, por ello se encontraba en contra de la propuesta planteada.

La postura del **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** fue en contra de la propuesta presentada por el Ministro ponente, pues coincidió en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto de forma reiterada que los actos emitidos por el Ministerio Público son impugnables, y por tanto también consideró que en el supuesto en análisis es procedente que el inculpado interponga juicio de amparo, ya que no se debe dejar en estado de indefensión al probable responsable ante la inactividad del representante social.

Llegado el turno de expresar su voto respecto de la contradicción de tesis en cita, los señores Ministros integrantes de la Primera Sala reiteraron sus posturas en cuanto a la legitimación del inculpado para impugnar la omisión del representante social de remitir las actuaciones de la averiguación previa al archivo, al transcurrir más de un año sin que se ejerza acción penal.

En ese orden de ideas, los **señores Ministros Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Sergio A. Valls Hernández** votaron en contra del proyecto de sentencia, por considerar que ante el incumplimiento del mandato dispuesto en el artículo 103 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco sí es procedente que el inculpado interponga juicio de amparo.

En sentido opuesto, los **señores Ministros ponente José de Jesús Gudiño Pelayo y José Ramón Cossío Díaz** se expresaron en favor del proyecto, pues comentaron, respectivamente, que el citado juicio constitucional no es procedente en contra del supuesto discutido.

En consecuencia, la señora Ministra Presidenta señaló que si bien existían posiciones distintas en el sentido de la tesis que debía establecer la Primera Sala, los Ministros que la integran sí se encontraban de acuerdo en que, en el caso, sí se verificaba una diferencia de criterios y, en consecuencia ese Alto Tribunal debía pronunciarse al respecto. Por tanto, solicitó se pasaran los autos a la ponencia del señor Ministro Juan N. Silva Meza para que elaborara el engrose de la contradicción de tesis de referencia en donde incluyera los argumentos de los Ministros que votaron en contra de la propuesta. Dado el resultado de la votación los **señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y José Ramón Cossío Díaz** anunciaron que elaborarían voto de minoría en los términos de sus intervenciones y del sentido original del proyecto.

Como resultado, se emitió la tesis de jurisprudencia cuyo rubro obedece al siguiente texto:

MINISTERIO PÚBLICO. EN EL CASO DE SU ABSTENCIÓN PARA ORDENAR EL ARCHIVO DE UNA AVERIGUACIÓN PREVIA, EL INDICIADO TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO CONTRA TAL OMISIÓN.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Véase tesis 1ª./ J. 92/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXII, septiembre de 2005, p. 185, IUS: 177258.



# *Crónica de la contradicción de tesis 46/2002-PS*

*Cronista: Licenciado Arturo Díaz San Vicente*

**M**ediante oficio recibido el dieciséis de abril del dos mil dos en la Secretaría de Acuerdos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Magistrada Presidenta del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por ese tribunal y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito.

Para determinar que sí existía contradicción entre las tesis contendientes, la Primera Sala estableció, en esencia, que los tribunales emisores llegaron a conclusiones opuestas al analizar la misma cuestión jurídica, que radicaba en establecer si se configuraba el delito de robo simple entre cónyuges, cuando los bienes objeto del apoderamiento pertenecían a la sociedad conyugal, sin que se hubiera disuelto ésta al momento de realizarse la conducta típica ni se hubieran efectuado las capitulaciones matrimoniales que precisaran que tales bienes se encontraban fuera de ese régimen.

El Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito sostuvo el criterio consistente en que el delito de robo entre cónyuges no se configuraba cuando uno o ambos consortes adquirían bienes muebles y se encontraban casados bajo el régimen de sociedad conyugal, puesto que al ser adquiridos durante el tiempo en que ésta subsistía, pertenecían a los dos por igual, por lo que no existía el apoderamiento de cosa ajena.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito afirmó que sí se configuraba el delito de robo entre cónyuges, aun cuando éste tuviera lugar en bienes muebles que pertenecieran a la sociedad conyugal, toda vez que el apoderamiento de cosa ajena se daba respecto de la parte copropiedad de su consorte.

Por acuerdo de veintidós de abril de dos mil dos, el entonces Presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza**, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la probable contradicción de tesis, al que le correspondió el número 46/2002-PS, y por razón de turno se designó a la **señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** a fin de que elaborara el proyecto respectivo.

Realizados los trámites legales conducentes, se listó el asunto para su discusión en sesión de la Sala.

Cabe mencionar que la presente contradicción de criterios fue aplazada en virtud de que el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** consideró que no se actualizaba el elemento de apoderamiento de cosa ajena y por consiguiente no se configuraba el delito de robo simple en el presente asunto; por su parte, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** señaló que para votar a favor de la propuesta de resolución presentada, era necesario definir si los bienes que forman parte de la sociedad conyugal podrían ser objeto del apoderamiento por parte de alguno de los cónyuges. En razón de lo anterior, los señores Ministros integrantes de la Primera Sala consideraron que era necesario realizar un estudio más exhaustivo sobre el tema, por lo que se presentó un nuevo proyecto de resolución.

*Sesión previa celebrada  
el diecinueve de enero de dos mil cinco*

La **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** declaró abierta la sesión y solicitó que se diera cuenta con el presente asunto. Acto seguido, se puso a consideración de los señores Ministros integrantes de la Primera Sala el proyecto de resolución correspondiente, en el que se propuso que el robo simple entre cónyuges respecto de bienes que pertenecían a la sociedad conyugal sí se configuraba, pues el tipo penal no atendía a la calidad o al carácter del sujeto activo, ni establecía excluyentes a favor de los cónyuges; por ello, aun cuando se tratara del régimen patrimonial de sociedad conyugal, podían integrarse los elementos típicos del robo simple, pues si uno de los cónyuges se apoderaba de los bienes para sí, sin el consentimiento del otro, y los sustraía de los fines a que estaban afectos y de la esfera de dominio del otro, se configuraba el referido tipo penal.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Sergio Armando Valls Hernández** señaló que las tesis contendientes en el presente asunto surgieron del estudio y análisis de las legislaciones civiles de los Estados de Chiapas y Guerrero, cada una de las cuales atribuía una naturaleza jurídica distinta a los bienes sujetos a la sociedad conyugal; esto es, mientras que en el Estado de Guerrero esos bienes se consideraban como parte integrante del patrimonio de la sociedad conyugal y ajenos al patrimonio de cada uno de los consortes, en el Estado de Chiapas los bienes que adquirieran los consortes durante la vigencia de la sociedad conyugal, pasarían a formar parte del patrimonio de ésta, por lo que no se configuraba el delito de robo entre cónyuges en razón de que los bienes pertenecían a ambos por igual.

Con base en las anteriores consideraciones, el señor Ministro Valls Hernández consideró que en el presente asunto no existía contradicción entre las tesis aludidas.

En defensa de su proyecto, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** argumentó que una de las características de un patrimonio es que cuenta con un titular y, en el caso de la sociedad conyugal, su titularidad corresponde a ambos consortes, aun cuando se le denomine patrimonio común.

Por su parte, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** manifestó que, en su opinión, el delito de robo simple entre cónyuges no podía presentarse en razón de que el patrimonio de la sociedad era propiedad de ambos consortes.

Señaló también su coincidencia con la postura del señor Ministro Valls Hernández en el sentido de que no se había tomado en cuenta a la legislación civil de los Estados de Guerrero y Chiapas para determinar la existencia o no de una contradicción entre las tesis emitidas por los tribunales contendientes en el presente asunto, toda vez que, de hacerlo, se habría determinado que ambas tesis procedían de supuestos legales distintos en relación con la naturaleza jurídica del patrimonio de la sociedad conyugal, a partir de lo cual se podría concluir que no existía contradicción de tesis.

En vista de los argumentos vertidos durante la sesión, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** propuso que se llevara a cabo una votación preliminar para decidir si existía o no contradicción de tesis en el presente asunto y, en caso de que se decidiera que sí se daba, dilucidar, en consecuencia, el sentido de la contradicción.

Asimismo, manifestó que no estimaba que se actualizara una diferencia fundamental entre las legislaciones civiles de los Estados de Guerrero y

Chiapas en relación con el patrimonio de la sociedad conyugal, sino que tan sólo se trataba de una mínima diferencia en la forma en que se determinaba la integración del patrimonio, por lo que desde su punto de vista sí existía contradicción entre las tesis confrontadas.

Ante la propuesta hecha por el señor Ministro Cossío Díaz, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** solicitó que se tomara la votación para determinar si en el presente asunto existía contradicción de tesis o no, lo que se resolvió en sentido afirmativo por mayoría de cuatro votos de los **señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz y Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, por uno en contra del **señor Ministro Sergio Armando Valls Hernández**.

Acto seguido, solicitó el uso de la palabra el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** para manifestar que el delito de robo entre cónyuges no se tipificaba respecto del patrimonio relativo a la sociedad conyugal, en virtud de que no se presentaba el apoderamiento de cosa ajena, al ser ambos consortes propietarios por partes iguales de ese patrimonio.

Por su parte, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** observó que toda vez que se determinó que en el presente asunto sí existía contradicción de tesis, los señores Ministros integrantes de la Sala debían pronunciarse a favor o en contra del criterio que se sustentaba en el proyecto.

Sin más intervenciones sobre el presente asunto, se listó para ser resuelto en la sesión pública siguiente.

*Sesión pública celebrada  
el diecinueve de enero de dos mil cinco*

Reunida la Primera Sala del Máximo Tribunal, se dio cuenta con el presente asunto y, acto seguido, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** puso a consideración de los señores Ministros integrantes de la Primera Sala el proyecto de resolución correspondiente.

En uso de la palabra, los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo** coincidieron en señalar que no se actualizaba el elemento del tipo penal del delito de robo simple, consistente en el apoderamiento de cosa ajena, cuando uno de los cónyuges, en un matrimo-

nio celebrado bajo el régimen de sociedad conyugal, se apoderaba de algún bien que se encontraba dentro del patrimonio de éste, toda vez que sobre ese bien existía titularidad de ambos cónyuges. En razón de lo anterior, anunciaron su intención de votar en contra del proyecto de resolución presentado.

Por su parte, el **señor Ministro Sergio Valls Hernández** observó que las tesis que se estimaban contradictorias en la consulta eran resultado del estudio y análisis de legislaciones de distintas entidades federativas, por tanto, la naturaleza de los bienes que integraban el patrimonio de la sociedad conyugal se concebía desde ópticas legales diferentes, toda vez que, mientras en el Estado de Guerrero dichos bienes se consideraban comunes a los consortes e independientes de los propios de cada uno de ellos, en el Estado de Chiapas los bienes adquiridos durante la existencia de la sociedad conyugal pasaban a formar parte del patrimonio de ésta y su dominio residía en ambos cónyuges.

Por lo anterior, señaló que en el presente asunto no era posible establecer la existencia de una contradicción de tesis, en virtud de que no se presentaban los mismos supuestos jurídicos, además de que al aprobar la tesis de jurisprudencia que se propuso en el proyecto de resolución respectivo, en el sentido de que sí existía robo entre cónyuges casados bajo el régimen de sociedad conyugal, se contravendría la legislación del Estado de Chiapas y, en consecuencia, el Máximo Tribunal invadiría la esfera de competencia del Poder Legislativo de esa entidad.

Al hacer de nuevo uso de la palabra, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** consideró que el tema de robo simple entre cónyuges casados bajo el régimen de sociedad conyugal se planteaba en la presente contradicción de tesis de manera temática, y no se refería de manera específica a ordenamientos de alguna entidad federativa, por lo que sí era posible resolver por la vía de la contradicción de tesis.

Además, manifestó que en virtud del carácter de Tribunal Constitucional que distingue a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está facultada para determinar el sentido que debe tener la legislación de los Estados que integran a la federación mexicana.

Acto seguido, solicitó el uso de la palabra el **señor Ministro Juan N. Silva Meza**, quien consideró que sí era factible que se presentara el delito de robo simple entre cónyuges, aun cuando éste tuviera lugar sobre bienes que formaban parte de un régimen patrimonial de sociedad conyugal; ya que el matiz que debía darse a esta interpretación era el de permitir que ese delito fuera perseguible por querrela de la parte ofendida.

En el mismo sentido, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** manifestó que el delito de robo simple entre cónyuges que habían celebrado matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal podía presentarse cuando uno de ellos excluía de la esfera del dominio del otro, un bien mueble del que disponía para sí, por lo que anunció que sostendría su proyecto de resolución tal como había sido presentado para su consideración.

Al no existir más intervenciones sobre el presente asunto, se sometió a votación de los integrantes de la Sala la propuesta de resolución de la presente contradicción de tesis, la cual fue aprobada por mayoría de tres votos de los **señores Ministros Juan N. Silva Meza, Sergio Armando Valls Hernández y Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, ponente.

Los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo** votaron en contra del proyecto y se reservaron el derecho de formular voto de minoría, en el que señalaron que los bienes que integran la sociedad conyugal no le son ajenos de forma estricta a cada uno de los cónyuges, ya que ambos son copropietarios.

Asimismo, expusieron que disponer de la totalidad de un bien respecto del cual sólo se tenía derecho en una proporción, sí afectaba el derecho del otro cónyuge; no obstante, tal circunstancia no configuraba el delito de robo, ya que no debía pasarse por alto que, en atención a sus consecuencias y de acuerdo a su naturaleza, el derecho penal era la última instancia a la que debía acudir para solucionar los conflictos; es decir, antes debían agotarse las demás opciones que el derecho prescribe para la conducción de la vida social.

Los puntos resolutivos de este asunto se aprobaron en los siguientes términos:

PRIMERO.- Sí existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito.

SEGUNDO.- Se declara que debe prevalecer el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la tesis jurisprudencial que ha quedado redactada en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.- Remítase de inmediato la tesis que se sustenta en la presente resolución, a la Coordinación General de Compila-

ción y Sistematización de Tesis, para su publicación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como al Tribunal Pleno, a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y a los Juzgados de Distrito, para su conocimiento.

La tesis emanada de la presente contradicción de criterios y sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene el rubro siguiente:

ROBO SIMPLE ENTRE CÓNYUGES. SE CONFIGURA AUN CUANDO RECAIGA SOBRE BIENES PERTENECIENTES A LA SOCIEDAD CONYUGAL (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y GUERRERO).<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Tesis 1a./J. 29/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, p. 316, *IUS* 177810.



# *Crónica de las solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción 4/2004-PS, 5/2004-PS y 6/2004-PS*

*Cronista: Licenciado Saúl García Corona*

**A** la Primera Sala del Supremo Tribunal de la Nación correspondió conocer de las presentes solicitudes, en virtud de la petición formulada por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, a efecto de que ejerciera la facultad de atracción respecto del amparo directo 344/2004, así como de los recursos de revisión 229/2004 y 336/2004, toda vez que el mencionado Tribunal Colegiado consideró que existían suficientes elementos que justificaban el interés y la trascendencia jurídica de los asuntos, necesaria para que la Corte se avocara a resolverlos.

Cabe señalar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció a través de diversas tesis aisladas<sup>68</sup> los criterios que deben atenderse para ejercer la facultad de atracción en un juicio de amparo directo o en un recurso de revisión. Por esta razón, los supuestos que se fijaron son el interés y la trascendencia del asunto, así como, las características normativas, la cuales deben ser de especial relevancia, de tal suerte que el criterio adoptado en la resolución repercuta de manera excepcional en la solución de casos futuros. Asimismo, implica que el alcance del asunto sea significativo, es decir, que a criterio del Máximo Tribunal de la República los efectos de la sentencia conduzcan a consecuencias importantes que puedan afectar tanto a la sociedad como al equilibrio de poderes.

Los hechos que dieron origen a los asuntos de los que se derivan las facultades de atracción en comento se iniciaron con la muerte de la señora

---

<sup>68</sup> Tesis 1ª. XXXIV/99, ATRACCIÓN, FACULTAD DE. SU EJERCICIO NO DEPENDE DE LA NATURALEZA PROCESAL DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, SINO DEL INTERÉS Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO. noviembre1999.421930029ª época, SJF y su Gaceta, Tomo XX, Octubre de 2004, pág 10; y la tesis 1ª. CLXXXIII/2004, FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO. XIenero 2005.4181795819ª época, SJF y su Gaceta, Tomo XX, Octubre de 2004, pág 10.Rubro:

Flora Ileana Abraham Mafud, en la ciudad de Mérida, Yucatán. El acontecimiento se estimó en un principio como un suicidio; sin embargo, el Ministerio Público sostuvo que se trataba de un homicidio. Así se integró la averiguación previa 4363/95, en contra del esposo de la occisa, quejoso del amparo directo y de los recursos de revisión, materia de las solicitudes de ejercicio de las facultades de atracción.

Debe mencionarse que este acontecimiento originó un gran impacto tanto en los principales medios de comunicación de la Península de Yucatán, como en diversos círculos de ciudadanos y agrupaciones, lo que se transformó en un suceso político de gran trascendencia social, ya que se adoptaron posiciones en pro o en contra de los protagonistas. Aunado a ello, la amplísima difusión de las distintas versiones provocó el pronunciamiento de diferentes organismos nacionales e internacionales.

Incluso, el Poder Legislativo de Yucatán tramitó juicio político en contra de cinco de los seis Magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia del Estado, los cuales, en su defensa, promovieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación controversia constitucional, en la que se resolvió sobreseer el juicio por considerar que los actos reclamados no habían adquirido definitividad y, por tanto, la demanda era improcedente.

En ese contexto se desarrolló el proceso penal mencionado, el cual se resolvió con la sentencia de segunda instancia, en el toca de apelación penal 134/2000, que fue impugnada a través del juicio de amparo directo 344/2004, que dio origen a una de las presentes solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción.

Como resultado de lo anterior, la señora Ministra ponente presentó a consideración de los señores Ministros de la Primera Sala su proyecto de resolución, del cual se emitieron diversas opiniones en las sesiones previa y pública correspondiente.

*Sesión previa celebrada  
el veintisiete de octubre de dos mil cuatro*

En su proyecto, la **señora Ministra ponente** estimó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no debía ejercer la facultad de atracción en los asuntos referidos, toda vez que del análisis elaborado consideró que no se planteaban los supuestos necesarios de interés y trascendencia requeridos para avocarse a su resolución.

En su estudio, estimó que el asunto no conlleva la fijación de un criterio de excepción para el orden jurídico nacional, pues se trata simplemente de un presunto homicidio, sobre el cual existen múltiples criterios jurisprudenciales y doctrinales que pueden ilustrar la posible solución y que el hecho de que tenga una repercusión social en el Estado de Yucatán, no amerita que el Supremo Tribunal distraiga sus facultades de intérprete constitucional para examinar este caso. Asimismo, el amparo directo y los recursos de revisión promovidos por el quejoso se interpusieron únicamente como medios de defensa, sin peculiaridad alguna en su argumentación y sin que revista alguna consecuencia fuera de lo común para un sentenciado en un proceso ordinario penal o para el interés general de la sociedad.

Se concedió el uso de la palabra al **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz**, quien se manifestó en contra de la propuesta del proyecto en el sentido de no ejercer la facultad de atracción, pues desde su punto de vista, los tres asuntos estudiados satisfacen los criterios de importancia y trascendencia que exige la Constitución Federal, toda vez que la importancia de un asunto depende de sus características económicas, sociales y políticas, por lo que hizo especial referencia a que el conflicto de intereses entre Poderes y órganos del Estado de Yucatán, derivado de la polémica por la muerte de la cónyuge del quejoso, surten las características requeridas por los criterios jurisprudenciales referidos.

Asimismo, en cuanto a la trascendencia del asunto, el señor Ministro Cossío Díaz mencionó que los asuntos examinados tienen una connotación jurídica, pues existe la probabilidad de que otros asuntos relacionados lleguen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como fue en su caso la controversia constitucional entre los Poderes Judicial y Legislativo de Yucatán, motivo por el cual habría que pronunciarse de manera integral sobre la totalidad de los juicios sometidos a consideración del Supremo Tribunal.

En el mismo sentido se pronunció el señor **Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo**, al señalar que la facultad de atracción no está diseñada para los asuntos en los que se llega a considerar que la capacidad de los Magistrados en los Tribunales de Circuito está rebasada, pues en ningún caso puede mencionarse una falta de experiencia o habilidad de tales funcionarios judiciales el ejercicio de atraer un juicio de amparo directo o un recurso de revisión atiende a las situaciones externas del asunto meramente jurídico, que en los tres casos analizados ostentan esa nota de importancia y trascendencia que ha polarizado a la sociedad yucateca, con

cuestionamientos y descalificaciones recíprocas entre los Poderes del Estado de Yucatán.

Hizo uso de la palabra el **señor Ministro Juan N. Silva Meza**, quien se manifestó en sentido opuesto a los pronunciamientos vertidos por los señores Ministros Cossío Díaz y Gudiño Pelayo, al señalar que, desde su punto de vista, la facultad de atracción se ciñe a su desarrollo constitucional, pues la creación de esta facultad en las reformas constitucionales de 1994 apuntaron al fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un verdadero Tribunal Constitucional, a efecto de no distraerse con asuntos de estricta legalidad, como son los asuntos planteados en las solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción. De ahí se deduce que no llenan los requisitos de importancia y trascendencia exigidos por la ley, toda vez que no llevan consigo la consecuencia de emitir criterios donde se expresen razones que no cabría formular en la mayoría o en la totalidad de los asuntos, es decir, que fueran especialmente trascendentes por los razonamientos expresados en la resolución que sobre el particular se pudiese dictar.

Posteriormente, en sesión pública se tomó votación nominal en la que estuvieron a favor del proyecto la **Ministra Presidenta de la Sala Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** y el **señor Ministro Juan N. Silva Meza**; y en contra los señores **Ministros José Ramón Cossío Díaz** y **José de Jesús Gudiño Pelayo**, por lo que al presentarse un empate en la votación, debido al fallecimiento del **señor Ministro Humberto Román Palacios**, el asunto quedó aplazado hasta la total integración de la Primera Sala.

*Sesión pública celebrada  
el diecinueve de enero de dos mil cinco*

La **señora Ministra Presidenta** sometió a consideración de los señores Ministros integrantes de la Primera Sala el proyecto de resolución de las solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción 4/2004-PS, 5/2004-PS y 6/2004-PS y en uso de la palabra el **señor Ministro Sergio Armando Valls Hernández**, nuevo miembro de la Sala, destacó que en estos asuntos se encuentran satisfechos los criterios de importancia y trascendencia exigidos por la ley.

En lo tocante a la importancia, precisó que a pesar de tratarse de hechos derivados de un presunto homicidio, que es un delito del fuero

común, es del dominio público que ha ocasionado un conflicto entre los poderes del Estado de Yucatán, confrontándolos al grado de cuestionarse y descalificarse entre sí. En lo referente a la trascendencia, señaló que con motivo del proceso penal se presentan diversas instancias jurisdiccionales que son competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que debían verse de manera integral y pronunciarse respecto a todos los asuntos.

Para reforzar su criterio, mencionó los acontecimientos públicos y actos de gobierno que han afectado la esfera social de los yucatecos y han suscitado disputas políticas que pueden llegar a afectar el equilibrio entre los poderes de dicha entidad federativa.

En seguida, la señora **Ministra Presidenta** y los señores **Ministros Juan N. Silva Meza** y **José Ramón Cossío Díaz** reiteraron cada uno su criterio, sostenido en las sesiones preliminares.

De esta manera, en votación nominal y por mayoría de tres votos de los señores **Ministros José Ramón Cossío Díaz, José de Jesús Gudiño Pelayo** y **Sergio Armando Valls Hernández**, en contra de los emitidos por la señora Ministra y el señor **Ministro Juan N. Silva Meza**, se resolvió que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerciera la facultad de atracción para conocer del juicio de amparo directo 344/2004, así como de los recursos de revisión 229/2004 y 336/2004.

Por último, la señora **Ministra Presidenta** solicitó elaborar el engrose respectivo y formular voto particular bajo los criterios establecidos en el proyecto que presentó originalmente, a lo que se sumó el señor **Ministro Juan N. Silva Meza** para quedar como un voto de minoría.



# *Crónica de la contradicción de tesis 33/2004-PS*

*Cronista: Licenciado Saúl García Corona*

*L*os señores Ministros integrantes de la Primera Sala, resolvieron la denuncia de posible contradicción derivada de los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados Noveno y Cuarto en Materia Penal ambos del Primer Circuito, al resolver, el primero de ellos, el amparo directo penal 99/2003 y, el segundo, los amparos directos penales 1564/2003, 54/2004 y 454/2004, así como los amparos en revisión penal 1534/2003 y 2084/2003.

Para establecer la existencia de la presente contradicción de tesis, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que los órganos discrepantes, al resolver los amparos directo y en revisión antes mencionados, examinaron cuestiones jurídicas esencialmente iguales, es decir, existió identidad en el tema de estudio que motivó el sentido de las ejecutorias y adoptaron posiciones jurídicas diferentes.

Concretamente, el tema de estudio consistió en determinar si el delito de privación de la libertad personal, cuando se lleve a cabo con el único propósito de cometer el delito de robo, previsto y sancionado en el artículo 160, párrafo quinto del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, constituye un tipo penal específico, que incluye para su acreditación los elementos del tipo de robo, por lo que no se considera la aplicación de este último delito en forma autónoma, el cual se encuentra previsto en el diverso artículo 220 del propio ordenamiento punitivo; o si, por el contrario, la privación de la libertad y el robo eran dos figuras autónomas con elementos estructurales distintos y con diferente pretensión normativa, por lo que en uno de ellos no se pueden abarcar ambos supuestos delictivos.

El artículo 160, párrafo quinto, del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, sobre el cual versa el punto de contradicción, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 160.

Cuando la privación de la libertad se lleve a cabo únicamente para cometer los delitos de robo o extorsión, previstos en los artículos 220 y 236 de este Código respectivamente, la pena será de cinco a veinte años de prisión.”

Al respecto, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito sostuvo que no se puede considerar que el tipo penal de robo, quede comprendido en la norma que contempla el delito de privación de la libertad personal, cuando se lleve a cabo con el único propósito de cometer el delito de robo, previsto y sancionado por el ordenamiento antes citado, en virtud de que ambos delitos contienen elementos estructurales distintos. De ahí que en el robo, la pretensión punitiva es el desapoderamiento de un objeto, lo que lesiona el patrimonio del ofendido, mientras que en el otro caso, la pretensión punitiva es la privación de la libertad de una persona, aunque exista el propósito de cometer un robo, pues el bien jurídico tutelado en dicho supuesto es únicamente la libertad deambulatoria de las personas.

En distinto sentido, el Cuarto Tribunal Colegiado de la misma materia y circunscripción estimó que la hipótesis prevista en el artículo 160, párrafo quinto, de la ley en comento, resultaba ser un tipo penal específico, cuya estructuración requiere se acrediten los elementos del tipo penal básico del delito de privación de la libertad, así como la demostración de un elemento subjetivo específico, en este caso el delito de robo. En consecuencia, la comisión de esa conducta delictiva vulnera la libertad deambulatoria de las personas, con la finalidad implícita de afectar su patrimonio, aunado a que establece parámetros de punibilidad concretos e independientes a los establecidos para el tipo penal básico. Por ende, su acreditamiento excluye la aplicación en forma autónoma de la figura delictiva de robo, pues de lo contrario se recalificaría la conducta ilícita cometida.

Para dilucidar el punto de contradicción, los señores Ministros integrantes de la Primera Sala, emitieron su opinión en las sesiones de fechas 4 de agosto y 3 de septiembre ambas de 2004, y en la del 19 de enero de 2005.

*Sesión previa celebrada  
el cuatro de agosto de dos mil cuatro*

El señor Ministro ponente **José Ramón Cossío Díaz** planteó en su proyecto que la forma por la cual se debía resolver la presente contradicción

de tesis era en el sentido de establecer que el delito de privación de la libertad personal es un tipo penal específico, en caso de que se lleve a cabo con el único propósito de cometer el delito de robo, de conformidad con lo previsto y sancionado en el artículo 160, párrafo quinto, del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, con lo que se deja fuera la aplicación autónoma de ambos delitos.

El **señor Ministro Juan N. Silva Meza**, al hacer uso de la palabra, señaló que no compartía la conclusión anterior, toda vez que dentro del artículo 160, del citado ordenamiento, en su párrafo quinto, se estaba en presencia del tipo fundamental, que es la privación ilegal de la libertad más un complemento, con una finalidad específica, la cual tiene como consecuencia aumentar ampliamente la pena, sin embargo su naturaleza es en sentido formal, pues basta con que se cumpla la hipótesis normativa, para que sea suficiente la integración autónoma de ese delito.

Por lo tanto, se actualiza el delito de privación de la libertad en el momento en que se priva de ella al sujeto pasivo, y si es con la intención de robar o extorsionar, se acredita sólo la disposición de la pena establecida en el artículo 160 del Código Penal antes citado. Por eso cuando se comete el delito de robo, el bien jurídicamente afectado es de naturaleza patrimonial. Además, señaló que con ello se demuestra un concurso real de delitos y nada impide que si una persona realiza esa conducta, sea sancionada por privación ilegal de la libertad y por el delito de robo y/o extorsión, según resulte. Por lo que concluyó que la solución debería de ser en sentido contrario a la propuesta en el proyecto.

Una vez vertidos los razonamientos del **señor Ministro Juan N. Silva Meza**, los señores **Ministros Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, **José de Jesús Gudiño Pelayo** y ponente **José Ramón Cossío Díaz**, acordaron aplazar el asunto, para valorar con más detenimiento las posturas presentadas.

*Sesión previa celebrada  
el tres de septiembre de dos mil cuatro*

En uso de la palabra, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** señaló que a través de un dictamen que presentó a la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz, se manifestó a favor del criterio expresado por el Ministro Silva Meza en la sesión previa del cuatro de agosto de dos mil cuatro, en cuanto a que el delito de

privación de la libertad y el de robo, de conformidad con el artículo 160 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, mantienen elementos estructurales diferentes y, por ende, no constituyen un tipo penal específico.

Asimismo, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** mencionó que estaba convencido de que las figuras de privación de la libertad y la del delito de robo, en la forma en que se encuentran redactadas en el artículo motivo de la contradicción, tutelan dos bienes jurídicos diferentes, por lo que no existe en el caso un concurso aparente de normas, ya que el delito de privación de la libertad era de comisión instantánea, con independencia en los resultados que pueda originar.

En cambio, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** expresó que de considerar autónomos esos delitos, se calificaba dos veces la conducta de robo, así como la de privación de la libertad, cuando la intención del legislador fue integrarlos en una sola conducta. Lo cual significa que únicamente en el caso de presentarse conductas ilícitas diferentes a las que protege, es decir, distintas a la privación ilegal de la libertad deambulatoria de las personas y de su patrimonio, éstas se acreditarían y sancionarían de manera autónoma.

Además, mencionó que el artículo 160, párrafo quinto, del Código Penal de referencia sanciona hasta con veinte años de prisión el delito de privación de la libertad personal cuando la finalidad es cometer el delito de robo y/o extorsión, con lo cual se incrementan las penas que punen de manera independiente a los últimos dos delitos, previstos en los artículos 220 y 236 del mismo ordenamiento, por lo que se aplica la pena tanto a la privación de la libertad como a los otros dos delitos, con lo cual se demuestra con claridad que la intención del legislador al prever una pena mayor para el delito en cuestión era considerar el delito de privación de la libertad para cometer los de robo y/o extorsión de mayor gravedad. Por estas razones, manifestó estar a favor del proyecto presentado por el señor Ministro Cossío Díaz.

Posteriormente, se tomó votación nominal en la que estuvieron a favor del proyecto los **señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo** y el ponente **José Ramón Cossío Díaz** y en contra la **Presidenta de la Sala, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, y el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** y en virtud de encontrarse incompleta la integración de la Sala, dado el fallecimiento del **señor Ministro Humberto Román Palacios**, se presentó un empate en la votación, por lo que el asunto quedó aplazado hasta la total integración de la Primera Sala.

*Sesión previa celebrada  
el diecinueve de enero de dos mil cinco*

La señora Ministra Presidenta de la Primera Sala sometió a consideración el proyecto y al hacer uso de la palabra el **señor Ministro Sergio Armando Valls Hernández**, nuevo integrante de la Sala, destacó lo siguiente:

“Después de un estudio minucioso de esta contradicción, emito mi voto a favor del proyecto, en el sentido de que cuando la privación ilegal de la libertad se lleva a cabo únicamente para cometer los delitos de robo o de extorsión, esto constituye un tipo especial delictivo, cuya actualización, es decir, si se da, excluye la acreditación en forma autónoma de esas figuras delictivas, esto responde indudablemente a una demanda social y a un problema que de alguna manera, todos sabemos, se vive en distintas partes del territorio nacional.”

Por el contrario, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** reforzó su opinión en contra del proyecto, en el sentido de que no se trataba de un tipo especial, sino de un tipo fundado más un complemento que modifica la sanción, sin embargo, hace permisible la presencia del concurso real de delitos.

En uso de la palabra, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** enfatizó que el sentido del proyecto fue en cuanto a la aplicación estricta en materia penal y que, en este caso, no estaba expresada con claridad, por ende, consideró complicado darle una doble consecuencia jurídica a una misma conducta y trastocar principios importantes del Derecho Penal.

Por lo anterior, la señora Ministra Presidenta de la Primera Sala pidió se tomara votación nominal, en virtud de existir opiniones y criterios diversos. En consecuencia, se resolvió por mayoría de votos de los **señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio Armando Valls Hernández y José Ramón Cossío Díaz**, ponente, en contra de los emitidos por la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** y el **señor Ministro Juan N. Silva Meza**, en los siguientes términos:

PRIMERO.- Sí existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Noveno y el Cuarto Tribunales Colegiados en

Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el primero de ellos, el amparo directo penal 99/2003 y, el segundo, los amparos en revisión penal 1534/2003 y 2084/2003, y los amparos directos penales 1564/2003-158, 54/2004 y 454/2004.

SEGUNDO.- Se declara que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en esta resolución, sin que se afecte la situación jurídica concreta, derivada de los juicios en que ocurrió la contradicción.

TERCERO.- Remítase el texto de la tesis jurisprudencial a que se refiere la parte final del considerando último de la presente resolución, a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para su publicación; así como a los órganos jurisdiccionales que menciona la fracción III del artículo 195 de la Ley de Amparo, para su conocimiento.

De esta manera, se estableció que el tipo previsto en el párrafo quinto del artículo 160 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, es un tipo específico autónomo, pues incluye en su estructura los delitos básicos de robo, extorsión y el de privación ilegal de la libertad, por lo que se unen ambas conductas en una sola y adquiere características y peculiaridades que lo distinguen de los tipos penales que le dieron origen, sin necesidad de la aplicación simultánea de todos los tipos delictivos realizados, pues ya prevé una pena propia de mayor magnitud que las que estipulan por separado los tipos básicos.

Al resolver el presente asunto, el criterio jurisprudencial que se aprobó fue del rubro siguiente:

“PRIVACIÓN ILEGAL DE LA LIBERTAD CUANDO SE LLEVA A CABO ÚNICAMENTE PARA COMETER LOS DELITOS DE ROBO O EXTORSIÓN. ES UN TIPO ESPECIAL CUYA ACTUALIZACIÓN EXCLUYE LA ACREDITACIÓN EN FORMA AUTÓNOMA DE ESAS FIGURAS DELICTIVAS.”<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Tesis 1ª./J. 11/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005, p. 515, IUS 178666.

# *Crónica de la contradicción de tesis 116/2004-PS*

*Cronista: Licenciado Arturo Díaz San Vicente*

**E**l día veinticinco de agosto de dos mil cuatro, los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito denunciaron, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción de criterios entre el sustentado por ese órgano jurisdiccional, al resolver el amparo en directo número 206/2004, y el sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado de igual materia y circunscripción, al resolver el amparo directo 150/2000.

El asunto fue turnado a la Primera Sala, la cual determinó que sí existía contradicción de criterios, toda vez que los tribunales emisores sostuvieron argumentos opuestos en relación con el tema de si los alegatos hechos valer en la audiencia de apelación, en los términos del artículo 521 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz, debían tomarse en cuenta o no por el tribunal de alzada al dictar su resolución.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito sostuvo, en lo esencial, que la litis en el recurso de apelación se integraba con la sentencia recurrida y los agravios formulados por el apelante, por lo que cualquier argumento expuesto posteriormente, encaminado a combatir el fallo de primera instancia, no podía ser examinado por la Sala de segundo grado, en razón de que ese proceder atentaría contra los principios de eventualidad y preclusión procesal que rigen en la materia civil. Asimismo, determinó que el artículo 521 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz otorgaba la oportunidad a las partes para exponer alegatos en el recurso de apelación; no obstante, esos argumentos sólo podían servir para que las partes ayudaran a formar el criterio del juzgador, por lo que no era posible que con base en ellos se obtuviera la revocación o modificación de la sentencia recurrida, de ahí que su falta de estudio no hiciera ilegal la sentencia de la Sala, ya que esa abstención no podía trascender al

resultado del fallo por tratarse de cuestiones ajenas a la controversia en la apelación.

Por el contrario, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito consideró que el tribunal de alzada sí debía tomar en cuenta el contenido de los alegatos vertidos por las partes durante la audiencia de apelación, al momento de dictar la sentencia respectiva, sin que ello significara alterar la litis en esa instancia; de lo contrario, no habría razón para que se regularan los alegatos en el artículo 521 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz, el cual señala que en la audiencia referida se oír el alegato de las partes o, en su defecto, éstas podrán enviarlo por escrito.

Por acuerdo de fecha ocho de septiembre de ese año, la Ministra Presidenta de la Primera Sala del Máximo Tribunal admitió a trámite la presente contradicción de tesis y ordenó formar y registrar el expediente relativo, al que le correspondió el número 116/2004-PS. Por razón de turno se designó al **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** para que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

Realizados los trámites legales, se listó el asunto para su discusión en sesión de la Sala.

*Sesión previa celebrada  
el nueve de febrero de dos mil cinco*

La **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** declaró abierta la sesión y solicitó que se diera cuenta con el presente asunto.

Acto seguido, se puso a consideración de los integrantes de la Primera Sala el proyecto de resolución respectivo, en el que el **señor Ministro Gudiño Pelayo** estimó que las tesis emitidas por los órganos jurisdiccionales mencionados sí eran contradictorias, en virtud de que al resolver asuntos similares adoptaron criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones de sus respectivas resoluciones. Asimismo, propuso que en el fallo del recurso de apelación no debían examinarse jurídicamente los argumentos expresados por las partes en la audiencia de alegatos, en razón de que de las interpretaciones literal y sistemática del artículo 521 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz, no se advertía la existencia de un mandato expreso que obligara al tribunal de alzada para que se hiciera cargo de los mismos y además, porque ello equivaldría a permitir que el recurrente

expusiera agravios con posterioridad al plazo procesal señalado por la ley, con lo que se perjudicaría a la contraparte, al no tener ésta la oportunidad de interponer la apelación adhesiva.

En el proyecto respectivo, se estableció que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por la propia Sala.

Para mejor comprensión de la presente contradicción de criterios, se estima oportuno transcribir el artículo 521 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz, que a la letra establece:

Artículo 521.- Si se confirma la calificación y no hay motivo para desechar el recurso, se convocará a las partes a una audiencia para el octavo día de los siguientes a la declaración anterior. En esta audiencia se oirá el alegato de las partes, procediéndose enseguida conforme al primer párrafo del artículo 60. A los tres días de pronunciada la resolución, se devolverán los autos.

Si las partes no concurrieren a la audiencia ni enviaren sus alegatos, la sentencia se pronunciará dentro de tres días.

Al hacer uso de la palabra, los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz** y **Juan N. Silva Meza** coincidieron en señalar que los alegatos en segunda instancia sí contaban con un valor procesal y debían ser considerados al pronunciarse el fallo que resolvía el recurso de apelación, en virtud de que su ofrecimiento se encontraba previsto en la normativa y en precedentes emitidos por distintos órganos jurisdiccionales, lo cual lo distinguía como formalidad esencial del procedimiento.

En defensa de su proyecto, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** señaló que los alegatos rendidos en segunda instancia no debían ser tomados en cuenta por el juzgador al momento de resolver el recurso de apelación, en razón de que por su conducto sería factible añadir elementos a la litis, que no fueron expresados en su momento dentro de los agravios que la establecieron, con lo que se atentaría contra la discrecionalidad que debía tener el juzgador para considerarlos o no al formular su fallo; asimismo, sostuvo que los alegatos únicamente tenían la función de influir en el ánimo del juzgador, por lo que no contaban con un valor procesal intrínseco, y ello se corroboraba al no existir obligación de transcribirlos en los autos del procedimiento.

En el mismo sentido, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** afirmó que los alegatos carecían de fuerza procesal puesto que su única

función era la de aportar elementos de convicción al juzgador que favorecieran las pretensiones de la parte que los formulaba al momento de que aquél emitiera su resolución.

Por su parte, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** señaló que los alegatos vertidos por las partes en el recurso de apelación, no debían ser tomados en cuenta por el juzgador al momento de dictar la resolución respectiva, toda vez que la parte recurrente podría expresar agravios que no ofreció en el momento procesal oportuno y su contraria estaría en una posición desfavorable para contestarlos; por tal motivo anunció su intención de emitir su voto a favor del proyecto de resolución del presente asunto.

El **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** solicitó de nuevo el uso de la palabra para precisar que cuando se mencionaba el ofrecimiento de alegatos como una formalidad esencial del procedimiento, era para referirse al derecho de las partes a defenderse, expresarse y discutir. Además, argumentó que existía un caso en el que debían tomarse en cuenta los alegatos, y ese era cuando se alegaba una causal de improcedencia, ya que ésta procedía de oficio.

Sin más intervenciones sobre el presente asunto, se listó para ser resuelto en sesión pública.

*Sesión pública celebrada  
el nueve de febrero de dos mil cinco*

Reunida la Primera Sala del Máximo Tribunal del país, la **Ministra Presidenta** solicitó que se diera cuenta con el presente asunto y, hecho lo anterior, se sometió a consideración de sus miembros el proyecto de resolución respectivo.

En uso de la palabra, los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz** y **Juan N. Silva Meza** coincidieron, esencialmente, en que la importancia del presente asunto estribaba en determinar cuál era el carácter de los alegatos rendidos por las partes en segunda instancia y, sobre el particular, estimaron que se les debía reconocer un valor procesal, en razón de que constituían una formalidad esencial del procedimiento consagrada en el artículo 14 constitucional; además, señalaron que carecería de sentido el ofrecimiento de alegatos si el juzgador no los tomara en consideración al momento de emitir su fallo; con base en esto, manifestaron su desacuerdo con el sentido del proyecto.

Al no haber más intervenciones sobre el particular, la **Ministra Presidenta** sometió a votación la propuesta de resolución de la presente contradicción de tesis, la cual fue aprobada por mayoría de tres votos de los señores **Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, ponente, Sergio A. Valls Hernández y Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.**

Por su parte, los señores **Ministros José Ramón Cossío Díaz y Juan Silva Meza** votaron en contra del proyecto de resolución y se reservaron el derecho de formular voto de minoría, en el que expresaron que el tribunal de alzada debía tomar en cuenta el contenido de los alegatos y pronunciarse en torno a ellos al dictar su resolución, toda vez que el derecho de las partes a formularlos se encontraba previsto en el artículo 521 de la ley procesal civil del Estado de Veracruz; no obstante, los Ministros disidentes aclararon que lo anterior no implicaba que las partes pudieran introducir nuevos argumentos u otros elementos distintos a los planteados al expresar sus agravios.

Los puntos resolutivos aprobados en este asunto fueron los que se transcriben a continuación:

PRIMERO.- Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.- Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la tesis sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del último considerando de esta resolución.

TERCERO.- Dése publicidad de inmediato a esta resolución, en términos del artículo 195 de la Ley de Amparo.

Cabe señalar que en el presente asunto se generó la tesis de jurisprudencia de rubro:

APELACIÓN. EL TRIBUNAL DE ALZADA, AL DICTAR LA SENTENCIA QUE RESUELVE EL RECURSO, NO ESTÁ OBLIGADO A ESTUDIAR LOS ALEGATOS PLANTEADOS POR LAS PARTES EN LA AUDIENCIA RESPECTIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ).<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 20/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, p. 69, IUS 178533.



# *Crónica de la contradicción de tesis 132/2002-PS*

*Cronista: Licenciado Arturo Díaz San Vicente*

**E**l veinticuatro de octubre de dos mil dos, los Magistrados integrantes del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito denunciaron, ante la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción de tesis entre el criterio sostenido por ese órgano jurisdiccional, al resolver el amparo en revisión 253/2002, y el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito al resolver el amparo directo 217/90.

Para determinar si había contradicción entre las tesis aludidas, la Sala estableció que, en esencia, los criterios en oposición tuvieron su origen en el examen de elementos coincidentes, en virtud de que los tribunales que los emitieron analizaron, cada uno por separado, el requisito de que los extranjeros acreditaran haber celebrado el convenio a que se refiere la fracción I, del artículo 27 de la Constitución Federal, a fin de estar en aptitud de adquirir el dominio de bienes inmuebles dentro de una sociedad legal o conyugal celebrada con un mexicano.

Cabe mencionar que el convenio a que se refiere el ordenamiento citado, se debe celebrar entre el extranjero y la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el que aquél acepta considerarse como nacional respecto de los bienes que pretenda adquirir, por lo que no invocará la protección de su gobierno en lo que se refiere a éstos; en caso de faltar al convenio, el extranjero perderá en beneficio de la nación los bienes que con base en él hubiera adquirido.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito sostuvo que la exigencia que se consignaba en el artículo 27, fracción I, de la Constitución Federal, para los extranjeros que pretendan adquirir bienes inmuebles, derechos reales sobre éstos, acciones o partes sociales de empresas dedicadas al comercio o tenencia de dichos bienes en la República

Mexicana, debía ser satisfecho únicamente en caso de que el extranjero celebrara directamente un acto de esa naturaleza, lo que no ocurría cuando el extranjero contraía matrimonio bajo el régimen económico de sociedad legal, en la que ingresaban, con posterioridad, bienes inmuebles adquiridos por el cónyuge de nacionalidad mexicana.

Por su parte, el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sustentó el criterio de que el artículo 27 constitucional, fracción I, nada expresaba en el sentido de que los cónyuges extranjeros no debían recabar el permiso a que se refiere la fracción en cita a efecto de que pudieran participar sobre los bienes de la sociedad conyugal; de tal forma que donde la ley no distinguía no cabía hacer distinción alguna. Además, señaló que frente a lo dispuesto por la Constitución Federal no existía otra legislación que eximiera su observancia.

Por acuerdo de treinta y uno de octubre de dos mil dos, la Presidenta de la Primera Sala del Máximo Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente contradicción de tesis, a la que le correspondió el número 132/2002-PS y por razón de turno se designó al **señor Ministro Juan N. Silva Meza** para que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

Realizados los trámites legales conducentes, se listó el asunto para su discusión en sesión de la Sala.

*Sesión previa celebrada  
el veinticuatro de noviembre de dos mil cuatro*

La **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** declaró abierta la sesión y solicitó que se diera cuenta con el presente asunto. Acto seguido, se puso a consideración de los integrantes de la Primera Sala el proyecto de resolución correspondiente.

En uso de la palabra, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** estimó que, aun cuando los asuntos que dieron origen a las tesis contendientes en el presente asunto difirieron en su naturaleza y en las acciones intentadas, toda vez que uno de ellos fue resuelto en amparo directo y el otro en amparo en revisión, sí existía contradicción entre ambas, y señaló que el problema que se presentaba residía, esencialmente, en dilucidar la forma en que los extranjeros que hubiesen contraído matrimonio con mexicanos podían adquirir bienes inmuebles a fin de ingresarlos a la sociedad conyugal.

Por su parte, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** observó que la problemática en el presente asunto era de notoria importancia, en virtud de que se daba con frecuencia en sociedades conyugales celebradas entre mexicanos y extranjeros, en las cuales este último no había sido prevenido del requisito de llevar a cabo el convenio con la Secretaría de Relaciones Exteriores que establece el artículo 27, fracción I, de la Constitución General de la República y, por tanto, no había convenido en abstenerse de invocar la protección de la legislación de su país de origen en defensa de esos bienes.

Con la finalidad de determinar con exactitud si existía contradicción entre las tesis contendientes, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** procedió a darles lectura, tras lo cual manifestó que en ambas se establecían criterios opuestos; mientras que uno de los Tribunales Colegiados señaló que los extranjeros que hubieran contraído nupcias con mexicanos bajo el régimen de sociedad conyugal –o sociedad legal–, tenían la obligación de celebrar el convenio que prevé la fracción I, del artículo 27 de la Constitución Federal sólo si pretendían adquirir el dominio de bienes inmuebles directamente, el otro señaló que debían cumplir esa obligación aun cuando estuviesen casados por ese régimen y el cónyuge mexicano hubiese adquirido tales bienes para agregarlos a la sociedad conyugal.

Por las consideraciones que expresaron los Ministros que hicieron uso de la palabra, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** propuso aplazar la aprobación del proyecto de resolución de la presente contradicción de tesis, a fin de revisar los argumentos vertidos durante la sesión y tomarlos en cuenta en la propuesta citada.

Sin más intervenciones sobre el particular, se listó para su discusión en una sesión posterior.

*Sesión previa celebrada  
el nueve de marzo de dos mil cinco*

La **señora Ministra Presidenta** puso a consideración de los señores Ministros integrantes de la Primera Sala del Máximo Tribunal del país el proyecto de resolución correspondiente al presente asunto, en el cual se planteó que sí existía contradicción entre las tesis sustentadas por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, en virtud de que

ambos adoptaron posturas divergentes en las consideraciones e interpretaciones jurídicas que realizaron en sus respectivas sentencias.

Además, se determinó que los criterios en oposición surgieron del examen de elementos coincidentes, toda vez que ambos órganos jurisdiccionales analizaron el momento en que el extranjero debía acreditar el requisito previsto en el artículo 27, fracción I, de la Constitución Federal, para poder adquirir el dominio de inmuebles que adquirió directamente el cónyuge nacional y que ingresaran en la sociedad conyugal o legal con posterioridad a la celebración del matrimonio.

El precepto constitucional, en la parte conducente, se transcribe a continuación para la mejor comprensión del punto controvertido en el asunto en comento:

Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar el convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo.

...

Solicitó el uso de la palabra el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo**, quién señaló que era necesario determinar si la celebración del convenio con la Secretaría de Relaciones Exteriores, que se establece en el precepto citado de la Constitución Federal, debía tener lugar al momento en que se constituía la sociedad conyugal o al momento de su liquidación.

Acto seguido, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** manifestó que la celebración del convenio en comento debía realizarse cuando la sociedad conyugal, de la que formara parte un extranjero, pretendiera adquirir algún bien inmueble, y no al momento de que contrajera nupcias, ya que era incierto el tipo de bienes que el matrimonio pudiera adquirir y podría tratarse de aquellos que tienen limitantes para que el extranjero ejerza su dominio.

En ese sentido, el **señor Ministro Sergio Armando Valls Hernández** estimó que no era necesario que el cónyuge extranjero que contraía matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal, celebrara el convenio a que se refiere la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que podrá hacerlo respecto de los bienes que integran la sociedad conyugal, hasta el momento en que éstos le sean adjudicados y, por tanto, sólo hasta entonces tendrá la obligación de acreditar que cumplió con el compromiso que prevé la norma constitucional invocada.

Sin más intervenciones sobre el presente asunto, se listó para ser resuelto en la sesión pública siguiente.

*Sesión pública celebrada  
el nueve de marzo de dos mil cinco*

Reunida la Primera Sala de este Alto Tribunal, se dio cuenta con el presente asunto y, acto seguido, se sometió a votación el proyecto de resolución, el cual fue aprobado por unanimidad de votos de los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza**, ponente, **Sergio Armando Valls Hernández** y **Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**.

Los puntos resolutivos de este asunto son los que se transcriben a continuación:

PRIMERO.- Sí existe contradicción de tesis entre los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados Décimo Cuarto en Materia Civil del Primer Circuito y Primero en Materia Civil del Tercer Circuito.

SEGUNDO.- Se declara que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada en la parte final del último considerando de esta resolución.

TERCERO.- Publíquese la tesis sustentada en esta ejecutoria en términos de lo dispuesto por el artículo 195 de la Ley de Amparo.

Cabe señalar que en el presente asunto se generó la tesis jurisprudencial de rubro:

SOCIEDAD CONYUGAL. MOMENTO EN QUE EL CÓNYUGE EXTRANJERO DEBE ACREDITAR EL COMPROMISO A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA PODER OBTENER EL DOMINIO DIRECTO DE INMUEBLES ADQUIRIDOS POR EL CÓNYUGE DE NACIONALIDAD MEXICANA CON POSTERIORIDAD AL MATRIMONIO.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Tesis 1a./J. 49/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, junio de 2005, p. 121, *IUS* 178130.

# *Crónica de la contradicción de tesis 89/2004-PS*

*Cronista: Licenciado Arturo Díaz San Vicente*

**E**l cinco de julio de dos mil cuatro, el Magistrado Presidente del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito denunció, ante la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción de tesis entre el criterio sostenido por ese órgano jurisdiccional y el sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

Mediante proveído de fecha catorce de julio de dos mil cuatro, la Presidenta de la Primera Sala del Máximo Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente contradicción de tesis, a la que le correspondió el número 89/2004-PS, y por razón de turno se designó al **señor Ministro Juan N. Silva Meza** a efecto de que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

Con la finalidad de determinar si existía o no contradicción entre los criterios de los órganos jurisdiccionales aludidos, en el proyecto de resolución respectivo se señaló que éstos partieron del examen de cuestiones jurídicas esencialmente iguales y adoptaron posiciones jurídicas discrepantes al analizar, cada uno por separado, si debía mediar o no petición expresa por parte del Ministerio Público, para que se pudiera imponer al sentenciado la suspensión de sus derechos políticos durante la extinción de una sanción privativa de libertad, como consecuencia necesaria de ésta y, en razón de lo anterior, si se rebasaba o no la acusación de la Representación Social al sancionar al sentenciado con tal medida, aun cuando no lo hubiere solicitado.

Por lo anterior, en el proyecto de resolución respectivo se propuso establecer que en el presente asunto sí existía contradicción de tesis.

De esta forma, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, consideró que la suspensión de derechos políticos al sentenciado debía ser solicitada por el Ministerio Público, en razón de que no era

una consecuencia de la pena privativa de libertad, y que aun cuando desde el plazo constitucional se suspendieran esos derechos por estar sujeto a un proceso de delito que merece privación de la libertad, su convalidación debía hacerse en la sentencia, previa solicitud del Ministerio Público, a fin de que continúe suspendido el mismo derecho mientras compurgue la pena impuesta.

Por su parte, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, sostuvo que la suspensión de derechos políticos era una consecuencia directa de la pena de prisión impuesta, en consecuencia, no requería de la petición expresa del Ministerio Público.

Realizados los trámites legales conducentes, se listó el asunto para su discusión en sesión previa de la Sala.

*Sesión previa celebrada  
el cuatro de mayo de dos mil cinco*

Una vez que se dio cuenta con el presente asunto, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** puso a consideración de los señores Ministros integrantes de la Primera Sala del Máximo Tribunal del país el proyecto de resolución correspondiente, en el cual el señor Ministro Juan N. Silva Meza planteó que la suspensión de los derechos políticos del gobernado operaba cuando se le imponía a éste una pena privativa de libertad, de conformidad con el artículo 38, fracción III, de la Constitución Federal, y que esa suspensión aplicaba por ministerio de ley, es decir, por expresa disposición normativa, razón por la cual era una consecuencia necesaria de la imposición de la pena de prisión y resultaba innecesario que el Ministerio Público la solicitara.

En razón de los anteriores argumentos, en el referido proyecto se propuso determinar que el órgano jurisdiccional no rebasaba la acusación formulada por la Representación Social al suspender los derechos políticos de un sentenciado, toda vez que esa suspensión obedecía a lo dispuesto por una norma constitucional.

Para mejor comprensión de la temática del presente asunto, se transcribe el precepto constitucional citado en la parte conducente:

Artículo 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

...

III.- Durante la extinción de una pena corporal;

...

En uso de la palabra, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** manifestó su acuerdo con la solución que se propuso en el proyecto de resolución respectivo, en virtud de que la pena privativa de libertad era una sanción que resultaba en la suspensión de los derechos políticos del sentenciado por ministerio de ley, por lo que no requería de un acto voluntario para que produjera sus consecuencias jurídicas; en ese orden de ideas, argumentó que esa suspensión no constituía una medida accesoria de la pena en comento. Además, hizo énfasis en la relevancia del tema que se abordó en la contradicción de tesis y anunció su intención de votar a favor del proyecto de resolución.

Acto seguido, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** manifestó su coincidencia con los argumentos vertidos por el señor Ministro Cossío Díaz, y abundó al señalar que la suspensión de los derechos políticos se producía de manera intrínseca a la imposición de una pena privativa de libertad, por lo que operaba de manera inmediata al dictarse la sentencia definitiva y hacía innecesario que el Ministerio Público la solicitara.

En el mismo sentido, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, consideró que la suspensión de los derechos políticos de los sentenciados con pena privativa de libertad era una consecuencia de ésta, por lo que anunció su intención de votar a favor del proyecto.

Sin más intervenciones sobre el presente asunto, se listó para su resolución en la sesión pública siguiente.

*Sesión pública celebrada  
el cuatro de mayo de dos mil cinco*

Reunida la Primera Sala de este Alto Tribunal, se dio cuenta con el presente asunto y acto seguido, se sometió a votación el proyecto de resolución de la presente contradicción de tesis, la cual fue aprobada por unanimidad de votos de los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, ponente, Sergio A. Valls Hernández y Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**. El **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** estuvo ausente en razón de que se encontraba en cumplimiento de una comisión de carácter oficial.

Los puntos resolutivos de este asunto fueron los que se transcriben a continuación:

PRIMERO.- Sí existe contradicción de tesis, entre las sustentadas por el Noveno y Décimo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Penal del Primer Circuito.

SEGUNDO.- Se declara que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Primera Sala en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.- Remítase de inmediato la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, al Pleno y a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto en el artículo 195 de la Ley de Amparo.

El rubro correspondiente a la tesis jurisprudencial que se originó del presente asunto, es el siguiente:

DERECHOS POLÍTICOS. PARA QUE SE SUSPENDAN CON MOTIVO DEL DICTADO DE UNA SENTENCIA QUE IMPONGA UNA SANCIÓN O LA PENA DE PRISIÓN, NO ES NECESARIO QUE ASÍ LO HAYA SOLICITADO EL MINISTERIO PÚBLICO.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Tesis 1a./J. 67/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, p. 128, IUS 177988.

# *Crónica de la contradicción de tesis 39/2005-PS*

*Cronista: Licenciado Arturo Díaz San Vicente*

**E**l veintitrés de febrero de dos mil cinco, los Magistrados integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito denunciaron ante la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción de tesis entre el criterio sustentado por ese órgano jurisdiccional y el sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

Por acuerdo de fecha dos de marzo de dos mil cinco, la Presidenta de la Primera Sala del Máximo Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo, al que correspondió el número 39/2005-PS.

Posteriormente, mediante auto de fecha ocho de marzo del mismo año, se ordenó agregar al expediente citado el oficio por el cual los Magistrados integrantes del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito denunciaron la posible contradicción de tesis suscitada entre el criterio sostenido por ese órgano jurisdiccional y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, por lo que se tuvo por ampliada la presente denuncia de contradicción de tesis.

Por razón de turno, se designó al **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** a efecto de que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

Con la finalidad de determinar si existía o no contradicción entre los criterios de los órganos jurisdiccionales aludidos, en la propuesta de resolución respectiva se señaló que éstos partieron del examen de cuestiones jurídicas iguales en esencia y que dos de los órganos jurisdiccionales que intervinieron en la presente contradicción sostuvieron posiciones jurídicas discrepantes con un tercero, al analizar, cada uno por separado, si se actualizaba o no la agravante contenida en el artículo 224 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, fracción III, cuando la víctima de un robo se halla a bordo de una bicicleta; inclusive, cuando se le desapodera de la propia bicicleta.

Para la mejor comprensión del presente asunto, es conveniente transcribir el precepto citado en la parte correspondiente:

Artículo 224.- Además de las penas previstas en el artículo 220 de este Código, se impondrá de dos a seis años de prisión, cuando el robo se cometa:

...

III. Encontrándose la víctima o el objeto del apoderamiento en un vehículo particular o de transporte público;

...

De esta forma, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito sostuvo que si la víctima del delito de robo está sobre una bicicleta en el momento en que es desapoderado de ella, se actualiza la calificativa que establece la fracción III del precepto transcrito.

En el mismo sentido, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito consideró que cuando la víctima del delito de robo se encuentra a bordo de una bicicleta, se acredita la calificativa establecida en la normativa en comento, sin que sea obstáculo para ello que el citado vehículo no cuente con cabina o que sea el objeto mismo del apoderamiento.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito sustentó que no se actualiza la calificativa aludida en el artículo 224, fracción III, del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal cuando el delito de robo se comete mientras la víctima se encuentra en una bicicleta, toda vez que del propio precepto se colige que el agraviado debe encontrarse dentro de un vehículo con cabina, toda vez que el artículo se refiere al prefijo “en”, que significa dentro o en el interior.

Por lo anterior, en el proyecto de resolución respectivo se propuso establecer que en el presente asunto sí existía contradicción de tesis.

Realizados los trámites legales conducentes, se listó el asunto para su discusión en sesión previa de la Sala.

*Sesión previa celebrada  
el dieciocho de mayo de dos mil cinco*

Una vez que se dio cuenta con el presente asunto, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**

puso a consideración de los señores Ministros integrantes de la Primera Sala del Máximo Tribunal del país el proyecto de resolución correspondiente, en el cual el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** planteó que la calificativa para agravar la pena aplicable al robo cuando se comete en un vehículo, contenida en el artículo 224, fracción III, del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal opera con la sola circunstancia de que el robo se lleve a cabo en el momento en que el sujeto pasivo se encuentre en el medio de transporte, ya sea que lo conduzca o se transporte en éste a través de la conducción de otra persona.

En razón de los anteriores argumentos, en el referido proyecto se propuso determinar que el delito de robo calificado se actualiza cuando la víctima se encuentra a bordo de una bicicleta, toda vez que el precepto en comento se refiere a vehículos en general, sin distinción de sus características o de la materia del robo; asimismo, se argumentó que el concepto gramatical de la palabra “vehículo” comprende a tales aparatos por constituir medios de transporte terrestre; además de que debe tenerse en cuenta el principio que señala: donde la ley no distingue, el juzgador no debe distinguir.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** manifestó que no compartía la solución que se propuso en el proyecto respectivo, en virtud de que estimaba que la calificativa que emergía en el presente asunto era la de robo con violencia, toda vez que se desapodera del medio de transporte a la víctima con uso de la fuerza; además, consideró que la intención de la calificativa de robo en relación con un vehículo no se adecua al tipo cuando la víctima se encuentra a bordo de una bicicleta.

Asimismo, señaló que coincidía con el argumento sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en razón de que consideró que el prefijo “en”, contenido en el artículo en comento, se emplea para referirse a vehículos que cuentan con cabina, es decir, con un interior, lo que no se adecua a las bicicletas, ya que éstas son un medio de transporte en que las personas se transportan sobre ellas y sin aislamiento del medio ambiente.

El **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** observó que al elaborar el proyecto se tuvieron en mente los casos de distintas actividades comerciales que se realizaban con auxilio de bicicletas modificadas, tales como el transporte de personas y el reparto de productos; sin embargo, no fue suficiente para considerar resolver diferente, pues, en todo caso, el vehículo es la bicicleta.

Acto seguido, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** advirtió que en el presente asunto era necesario realizar una interpretación

gramatical del lenguaje utilizado en la redacción del precepto, toda vez que es usual que cuando las personas se transportan con ayuda de una bicicleta se refieran a ese acto como “en la bicicleta” y no “sobre la bicicleta” o “con la bicicleta”, y añadió que en su opinión el proyecto de resolución era correcto en el estudio y análisis que contenía.

En el mismo sentido, los **señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** consideraron que en el presente asunto debía realizarse una interpretación del precepto, toda vez que la expresión comúnmente utilizada es, desde un punto de vista lingüístico, “en bicicleta” y no “sobre la bicicleta”.

Sin más intervenciones sobre el presente asunto, se listó para su resolución en la sesión pública siguiente.

*Sesión pública celebrada  
el dieciocho de mayo de dos mil cinco*

Reunida la Primera Sala de este Alto Tribunal, se dio cuenta con el presente asunto, acto seguido, solicitó el uso de la palabra el **señor Ministro Juan N. Silva Meza**, quien manifestó que no compartía el criterio sustentado en el proyecto, toda vez que la calificativa que prevé el artículo 224, fracción III, del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal se refiere al delito de robo que tiene lugar cuando la víctima se encuentra dentro de un vehículo, es decir, un vehículo con cabina, y no cuando se encuentra sobre una bicicleta.

Abundó al señalar que la calificativa del delito de robo que tiene lugar cuando una persona se encuentra dentro de un vehículo, tuvo su origen en el ánimo del legislador para sancionar con mayor severidad dicho delito al verificarse en otro tipo de vehículos; sin embargo, en su opinión, dicha calificativa no se extendía al caso de las bicicletas.

En el mismo sentido, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** manifestó su acuerdo con lo expresado por el señor Ministro Silva Meza, al considerar que la calificativa expresada en la normativa en comentario no se refería al caso en que el delito de robo tuviera lugar en víctimas que se hallaban sobre una bicicleta.

Por su parte, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** señaló que el presente asunto implicaba un ejercicio de interpretación importante con el propósito de dilucidar lo que debe entenderse por la palabra “vehículo”, dado que en la materia del derecho penal no es válido distinguir en donde el legislador no lo ha hecho.

Asimismo, estimó que si bien existía una multiplicidad de vehículos con fines diversos, incluidos los destinados para recreo y trabajo, que tienen características distintas y reciben la denominación de “bicicletas”; en el derecho penal no cabía la interpretación analógica, por lo que se pronunció a favor del proyecto de resolución propuesto.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** consideró que excluir de la denominación “vehículo” a las bicicletas, equivaldría a realizar una distinción que en la materia de derecho penal no es procedente, lo que además no podía determinarse como la intención del legislador.

De igual forma, coincidió con el señor Ministro Gudiño Pelayo al señalar que la materia penal es de aplicación estricta de la norma, por lo que manifestó su acuerdo con el proyecto que se discutía.

Al no haber más intervenciones, se procedió a votar el proyecto de resolución de la presente contradicción de tesis, el cual fue aprobado por unanimidad de votos de los **señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz**, ponente, y **Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, respecto del primer punto resolutivo; y por mayoría de tres votos de los **señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández y José Ramón Cossío Díaz**, en contra del voto de los **señores Ministros Juan N. Silva Meza y Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, respecto de los resolutivos segundo y tercero, quienes manifestaron que formularían voto de minoría.

Los puntos resolutivos de este asunto son del tenor siguiente:

PRIMERO.- Existe contradicción de tesis entre el criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito al resolver el amparo directo 1672/2004 y los criterios sostenidos por los Tribunales Quinto y Séptimo de la misma materia y circuito, al resolver, respectivamente, los amparos directos 295/2005 y 237/2005.

SEGUNDO.- Se declara que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia la tesis sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en esta resolución, sin que se afecte la situación jurídica concreta derivada de los juicios de amparo en que ocurrió la contradicción.

TERCERO.- Remítase el texto de la tesis jurisprudencial a que se refiere la parte final del considerando último de la presente resolución, a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación, así como a los órganos jurisdiccionales que menciona la fracción III del artículo 195 de la Ley de Amparo, para su conocimiento.

El rubro correspondiente a la tesis jurisprudencial que se originó en el presente asunto, es el siguiente:

ROBO CALIFICADO. LA AGRAVANTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 224, FRACCIÓN III, DEL NUEVO CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, SE ACTUALIZA CUANDO LA VÍCTIMA SE ENCUENTRA EN UNA BICICLETA.<sup>73</sup>

Los señores Ministros **Juan N. Silva Meza** y **Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** argumentaron en el voto de minoría que formularon en contra de la ejecutoria pronunciada en el presente asunto, que no se actualizaba el robo calificado previsto en el artículo 224, fracción III, del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, cuando la víctima se encuentra sobre una bicicleta, por lo que coincidieron con el criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

Asimismo, señalaron que en la descripción típica, el legislador incorporó el prefijo “en” que significa “dentro” o en el “interior”, por lo que el vehículo debe contar con cabina, lo que no ocurre en el caso de la bicicleta en la que la persona se encuentra “sobre” o “arriba” de ésta.

Observaron también que en el dictamen elaborado por la Asamblea Legislativa se previó el agravamiento de la pena en el delito de robo cuando se comete en lugares que ofrecen mayor protección, como lo es un transporte público o privado que cuenta con cabina, y que la inclusión de la calificativa analizada obedeció a la frecuencia con que se presenta la comisión de ese delito en vehículos automotores, bien sean públicos o privados.

<sup>73</sup> Tesis 1a./J. 75/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, p. 209, IUS 177153.

Por último, estimaron que cuando el delito de robo se lleva a cabo en contra de una persona que se encuentra sobre una bicicleta, se entiende que éste implica el uso de la fuerza y amenazas verbales o con armas, por lo que el delito debe calificarse por la violencia, más aún si se toma en cuenta que la bicicleta no proporciona un sentimiento de seguridad, como sí sucede en el caso de vehículos con cabina.



# *Crónica del amparo en revisión 1756/2004*

*Cronista: Licenciado Arturo Díaz San Vicente*

**E**l seis de mayo de dos mil cuatro, un individuo fue detenido en un puesto de control de vigilancia del ejército mexicano en el Estado de Zacatecas a efecto de realizar una revisión. En el interior del automóvil que conducía fueron hallados, ocultos entre la carrocería y el tablero de instrumentos, cinco kilos con ciento cuarenta gramos de un polvo de color blanco que más tarde fue identificado por peritos de la Procuraduría General de la República como pseudoefedrina, sustancia que se encuentra catalogada como un psicotrópico en la Ley General de Salud.

El inculpado refirió que pretendía trasladar la sustancia a una población cercana, sin contar con autorización o permiso de las autoridades para ello por lo que fue puesto a disposición del Agente del Ministerio Público de la Federación, quien ejerció acción penal en su contra como probable responsable por el delito contra la salud en la modalidad de transportación de pseudoefedrina, y por el delito de cohecho, los cuales se encuentran previstos en los artículos 193, 194, fracción I, 222, fracción II del Código Penal Federal y 245 de la Ley General de Salud.

El Juez Segundo de Distrito en el Estado de Zacatecas conoció de la causa penal, y dictó auto de libertad por falta de elementos para procesar por el delito de cohecho pero tuvo por acreditados los elementos del cuerpo del delito contra la salud referido, los que resultaron suficientes para estimar la probable responsabilidad del inculpado y decretar la formal prisión en su contra.

Inconforme con la determinación anterior el ahora quejoso presentó demanda de amparo, de la cual conoció el Juez Primero de Distrito del mismo Estado, en la que argumentó cuestiones de constitucionalidad en relación con los artículos 193 y 194, fracción I, del Código Penal Federal, 244, 245, fracción III y 246 de la Ley General de Salud. El Juez consideró

que ninguno de los agravios aducidos por el quejoso resultaban procedentes, por lo que determinó negar del amparo.

Ante esta determinación, el quejoso interpuso recurso de revisión ante el propio Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Zacatecas, en el cual hizo valer los siguientes agravios:

- a) Argumentó que el juzgador que había resuelto el juicio de amparo, fue incongruente al determinar que no existía contradicción entre el artículo 193 del Código Penal Federal, el cual establece como requisito que las sustancias a las que remite constituyan un “problema grave de salud”, y el 245, fracción III, el cual señala que las sustancias, entre las que se encuentra la pseudoefedrina, sólo constituyen “un problema de salud pública”, pues en el caso concreto no se cumplía con el requisito que se señala en el primero de los numerales por lo que se consideró que la conducta que se le imputaba era atípica por carecer de objeto material, y que en consecuencia, el juzgador debía abstenerse de juzgar un hecho que no se encuentra previsto en la norma.
- b) El recurrente estimó que el Juez de amparo había resuelto que los artículos 194 y 195 bis del citado código, no eran contradictorios; no obstante, había aceptado que ambos preceptos regulaban una misma conducta, consistente en la transportación de narcóticos, lo cual, en su opinión, pone de manifiesto la violación al principio de certeza jurídica, y adujo que la diferencia entre los preceptos señalados era que el último de ellos permitía la posesión y la transportación de la sustancia.
- c) Por último, consideró que el Juez de Distrito incurrió en una omisión al no analizar la constitucionalidad de los artículos 244, 245, fracción III y 246 de la Ley General de Salud, los cuales establecen los psicotrópicos determinados por autoridad administrativa y otorgan la facultad a la Secretaría de Salud de modificar este último precepto al incluir sustancias consideradas como psicotrópicos en legislaciones internacionales, sin que se hubiese cumplido con el proceso legislativo correspondiente.

En razón de lo anterior, el Juzgado de Distrito determinó remitir el citado recurso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación toda vez que

subsistieron consideraciones de constitucionalidad en relación con los artículos impugnados del Código Penal de la Federación y la Ley General de Salud, lo cual es competencia exclusiva del Máximo Tribunal.

De esta forma la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció del recurso en comento en razón de que se trataba de la materia penal, de la cual conoce dicha Sala, y determinó admitirlo a trámite por las razones expresadas en el párrafo anterior.

Correspondió elaborar el proyecto del presente asunto a la ponencia del señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo y se listó para su discusión en una sesión próxima.

*Sesión previa celebrada  
el primero de junio de dos mil cinco*

La **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** declaró abierta la sesión y puso a consideración de los señores Ministros integrantes de la Primera Sala el proyecto de resolución correspondiente al presente asunto en el cual, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo**, en su carácter de ponente, estableció que la sustancia denominada como pseudoefedrina se encuentra catalogada como un psicotrópico y en consecuencia como un narcótico, de conformidad con el artículo 193 del Código Penal Federal, por lo que las conductas relacionadas con ella constituyen un delito, en términos de lo dispuesto por el artículo 194 del mismo ordenamiento.

De acuerdo a lo anterior, estableció que no trascendía en las consideraciones del asunto, el hecho de que en la Ley General de Salud se considerara a la pseudoefedrina como un problema de salud y no como un “problema grave de salud”, toda vez que ello no era un requisito señalado en la legislación penal para que las conductas relacionadas con las sustancias psicotrópicas se consideraran como delitos.

Asimismo, señaló que la pseudoefedrina es catalogada como una sustancia psicotrópica en la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, la cual fue aprobada por la Cámara de Senadores del país, con el objeto de que las entidades soberanas participantes se comprometieran a legislar, incorporando a su derecho interno las conductas punibles conforme a los lineamientos establecidos en el propio Pacto.

En ese sentido, al reformar el artículo 246 de la Ley General de Salud el Congreso de la Unión otorgó a la Secretaría de Salud la facultad de emitir listados en los que determine cuáles sustancias se considerarán como psicotrópicas, en razón de que ello permite que las disposiciones de la citada ley se mantengan acordes con las internacionales que ya son derecho vigente en el país, como lo dispone el artículo 133 de la Constitución Federal.

Además, propuso que esa Primera Sala ejerciera la facultad de atracción por lo que toca a cuestiones de legalidad, de las cuales conocen los Tribunales Colegiados, en razón de que guardaban estrecha relación con las de constitucionalidad y se advertía que el agravio era infundado, por lo que así se evitaría la dilación innecesaria de la resolución del asunto.

En razón de los argumentos anteriores, en el proyecto se propuso negar el amparo y confirmar la sentencia recurrida.

**La señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** estimó que en el presente asunto se planteaban cuestiones novedosas en tanto que se refería al tema del delito contra la salud en la modalidad de transporte de pseudoefedrina, por lo que solicitó a la Secretaría de Estudio y Cuenta que se hizo cargo del proyecto, que informara si existían precedentes al respecto.

En uso de la palabra, la funcionaria en mención señaló que en efecto existían precedentes sobre el mismo tema.<sup>74</sup>

**El señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** manifestó que estaba de acuerdo en que la Primera Sala del Alto Tribunal ejerciera la facultad de atracción en lo que se refiere a las cuestiones de legalidad que se abordan en el presente asunto, y señaló que en virtud de que en el proyecto de resolución se proponía atraer las cuestiones de legalidad, debía realizarse una diferenciación puntual con las cuestiones de constitucionalidad.

Precisó que el primero y el segundo de los agravios expresados por el recurrente, constituían aspectos de legalidad, mientras el tercero, relacionado con el análisis de la constitucionalidad de los artículos en mención, constituía el aspecto que debía ser resuelto por esa Primera Sala del Máximo Tribunal.

---

<sup>74</sup> Tesis de rubro SALUD, DELITO CONTRA LA. LA POSESIÓN DE EFEDRINA SE TIPIFICA NO OBSTANTE QUE DICHA SUSTANCIA NO ESTÉ CONSIDERADA COMO ESTUPEFACIENTE PSICOTRÓPICO EN LA LEY GENERAL DE SALUD SI, CONFORME AL ARTÍCULO 193 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, TIENE ESA CATALOGACIÓN EN UN TRATADO INTERNACIONAL. visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, número P. LX/99, página 55, Tomo X, agosto de 1999.

La señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, manifestó que en el estudio que se realizó en el proyecto de resolución del presente asunto, se propone un tema de actualidad en el cual diversos Tratados Internacionales establecen que la pseudoefedrina se ubica entre las sustancias denominadas como psicotrópicas, y al constituir dichos documentos normas de derecho vigente en el país, la normativa nacional debe adecuarse a tales preceptos.

Además, observó que el agravio de inconstitucionalidad que se dilucidaba en el recurso, referente a la clasificación de la pseudoefedrina como sustancia psicotrópica, constituía el tema de interés en el asunto, ya que anteriormente no se le incluía dentro de dicha clasificación.

Al no presentarse más intervenciones sobre este asunto, se listó para su resolución en sesión pública.

*Sesión pública celebrada  
el primero de junio de dos mil cinco*

Los señores Ministros integrantes de la Primera Sala de este Alto Tribunal, se reunieron en el recinto de sesiones a fin de resolver los asuntos listados para ser resueltos en ese día.

La señora Ministra Presidenta declaró abierta la sesión y se dio cuenta con el presente asunto, en el que no se presentó intervención alguna por parte de los señores Ministros, por lo que el proyecto de resolución fue aprobado por unanimidad de votos de los señores **Ministros José Ramón Cossío Díaz, José de Jesús Gudiño Pelayo**, ponente, **Juan N. Silva Meza, Sergio A. Valls Hernández** y **Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**.

En los puntos resolutivos de este asunto se determinó confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo en contra de la determinación de imponer formal prisión al recurrente.



# *Crónica de la contradicción de tesis 35/2005-PS*

*Cronista: Licenciado Arturo Díaz San Vicente*

**E**l once de febrero de dos mil cinco, la Magistrada Presidenta del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito denunció, ante la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción de tesis entre el criterio sostenido por ese órgano jurisdiccional y el sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

Mediante proveído de fecha dieciséis de marzo de dos mil cinco, la Presidenta de la Primera Sala del Máximo Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente contradicción de tesis, a la que le correspondió el número 35/2005-PS, y por razón de turno se designó al **señor Ministro Juan N. Silva Meza** a efecto de que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

Con la finalidad de determinar si existía o no contradicción entre los criterios de los órganos jurisdiccionales aludidos, en el proyecto de resolución respectivo se señaló que éstos partieron del examen de cuestiones jurídicas iguales en su esencia y adoptaron posiciones jurídicas discrepantes al analizar, cada uno por separado, si es indeterminada o no la fijación de la duración de la medida de tratamiento de internación para menores infractores, entre seis meses como mínimo y cinco años como máximo. Por lo anterior, en el proyecto se propuso establecer que en el presente asunto sí existía contradicción de tesis.

Al analizar cada una de las posiciones, se advirtió que el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito sostuvo que la medida de internación que señala la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores no podía considerarse como indeterminada, toda vez que en el artículo 119 dispone que su duración máxima será de cinco años y, dentro de ese tiempo, con base en el dictamen e informe que al respecto emitan

el Comité Técnico Interdisciplinario y la Unidad Administrativa Encargada de la Prevención y Tratamiento de Menores, el infractor puede ser liberado; o bien, la medida puede ser modificada, sin que en ningún caso pueda rebasar el máximo señalado.

Por otra parte, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito sustentó que la resolución que impone una medida de internación en la que sólo se indican los términos mínimo y máximo señalados por la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, viola las garantías individuales del menor infractor, porque individualizar la sanción implica la concreción de los márgenes establecidos por el legislador según el caso particular, por ende, la autoridad debe precisar su duración.

Realizados los trámites legales conducentes, se listó el asunto para su discusión en sesión previa de la Sala.

*Sesión previa celebrada  
el primero de junio de dos mil cinco*

Una vez que se dio cuenta con el presente asunto, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** puso a consideración de los señores Ministros integrantes de la Primera Sala del Máximo Tribunal del país el proyecto de resolución correspondiente, en el cual el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** planteó que la medida de seguridad consistente en el internamiento del menor en el centro de tratamiento debe ser individualizada y determinada con la mayor precisión posible, a partir de los elementos proporcionados por el Comité Técnico Interdisciplinario encargado de rendir un diagnóstico biopsicosocial del menor, por lo que tal medida no puede quedar excluida de las reglas que rigen en materia de individualización de las penas, aun cuando, dijo, en estricto sentido no se trata de una pena, sino de una medida de prevención del delito con una finalidad educativa y orientadora, toda vez que constituye, finalmente, una privación de la libertad del menor infractor.

En uso de la palabra, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** señaló la relevancia del tema en estudio y manifestó su acuerdo con la solución que se presentó en el proyecto respectivo, en razón de que se realizó un estudio acucioso sobre las garantías individuales de los menores infractores, tal como la garantía de seguridad jurídica, así como el derecho que tienen a que se les otorgue

un tratamiento humanitario y respetuoso que responda a las necesidades inherentes a su edad, a su situación particular y al delito cometido, de forma tal que se logre su efectiva reinserción en la sociedad.

En el mismo sentido se expresó el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz**, quien señaló que no es posible dar una solución mejor que la planteada en el proyecto, toda vez que el sistema de rehabilitación de menores infractores no permite un trato más eficaz para lograr su rehabilitación y evitar su reincidencia; además, aun cuando se trata de menores, la internación es una medida de privación de la libertad en la que deben respetarse las garantías legales y constitucionales, por lo que debe ser individualizada en cuanto a su duración. En razón de estas consideraciones, anunció su intención de votar a favor del proyecto.

El **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** manifestó su acuerdo con el proyecto de resolución respectivo, dado que favorece la situación de los menores infractores, al proponer que la duración de la medida de internación se individualice en cada caso, por lo que se logra que los menores infractores reciban el tratamiento acorde a su situación particular.

Acto seguido, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** estimó que la propuesta de resolución era satisfactoria, en virtud de que abordó de forma completa y precisa diversos temas, entre ellos los relativos a la falta de determinación de la duración de la medida de internación de los menores infractores, el derecho a gozar de la presunción de ser ajenos a los hechos que se les imputan, el derecho a contar con la asesoría jurídica necesaria y a no ser retenidos por más de cuarenta y ocho horas sin que exista una resolución fundada y motivada.

Sin más intervenciones sobre el presente asunto, se listó para su resolución en la sesión pública siguiente.

*Sesión pública celebrada  
el primero de junio de dos mil cinco*

Reunida la Primera Sala de este Alto Tribunal, se dio cuenta con el presente asunto y se sometió a votación el proyecto de resolución, el cual fue aprobado por unanimidad de votos de los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza**, ponente, **Sergio A. Valls Hernández** y **Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**.

Los puntos resolutivos de este asunto se transcriben a continuación:

PRIMERO.- Sí existe contradicción de tesis entre las sustentadas por el Séptimo y Noveno Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito.

SEGUNDO.- Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por esta Primera Sala, en términos del último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO.- Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 195 de la Ley de Amparo.

La tesis jurisprudencial que se generó tiene el siguiente de rubro:

MENORES INFRACTORES. LA RESOLUCIÓN QUE IMPONGA LA MEDIDA DE TRATAMIENTO EN INTERNACIÓN DEBE FIJAR SU DURACIÓN DE FORMA DETERMINADA E INDIVIDUALIZADA.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Tesis 1a./J. 68/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, p. 196, IUS 177915.

# *Crónica del recurso de apelación 1/2004 PS*

*Cronista: Licenciado Arturo Díaz San Vicente*

**E**l veinticinco de agosto de dos mil cuatro, el Procurador General de la República solicitó a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera la facultad de atracción para conocer del recurso de apelación interpuesto en contra del proveído dictado el veinticuatro de julio de dos mil cuatro en el expediente 114/2004-I, radicado ante el Juzgado Segundo de Distrito en Procesos Penales Federales en el Distrito Federal, con motivo de la acción penal ejercida por la agente del Ministerio Público de la Federación, comisionada en la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado de la Procuraduría General de la República, en contra de distintos ex-servidores públicos por su probable responsabilidad en la comisión del delito de genocidio, previsto en el artículo 149 bis del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, vigente en el año de mil novecientos setenta y uno.

Del recurso de apelación correspondió conocer al Quinto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito, con el número de expediente 415/2004.

La Representación Social de la Federación estimó en la expresión de agravios del recurso presentado, que el *a quo* interpretó y aplicó incorrectamente los numerales 100, 101 y 102 del ordenamiento citado al aislar las disposiciones relativas al régimen de la prescripción antes invocadas de los preceptos constitucionales vigentes en dicha época, por cuanto hace a los inculpados que ocupaban los cargos de Presidente de la República y Secretario de Gobernación respectivamente.

En el proveído impugnado, se determinó declarar extinguida la acción penal en razón de que el delito de genocidio había prescrito en favor de los

inculpados, al haber transcurrido más de treinta años de que tuvieron lugar los hechos constitutivos que se les imputaron, por lo que se decretó el sobreseimiento de la causa penal.

Mediante auto de veintiséis de agosto de dos mil cuatro, la Presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la facultad de atracción solicitada, con el número 8/2004-PS, la cual fue resuelta en sesión del trece de octubre de ese año bajo la ponencia del **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo**, en el sentido de que era procedente ejercer la facultad de atracción y conocer del recurso de apelación interpuesto por los Agentes del Ministerio Público de la Federación, toda vez que se reunían los requisitos formales para determinar la procedencia de la solicitud de facultad de atracción establecidos en el artículo 105, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que se transcribe a continuación para un mejor discernimiento del presente asunto:

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Posteriormente, el veintitrés de noviembre de dos mil cuatro la Presidenta de la Primera Sala ordenó que se formara y registrara el expediente relativo al recurso de apelación atraído, al que le correspondió el número 1/2004-PS, y por razones de turno se designó como ponente al **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** a fin de que elaborara la propuesta de resolución respectiva.

Previos trámites de ley, se listó para su discusión en la sesión correspondiente.

*Sesión pública celebrada  
el quince de junio de dos mil cinco*

La señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas declaró abierta la sesión y ordenó que se diera cuenta con el presente asunto; acto seguido, puso a consideración de los señores Ministros integrantes de la Primera Sala el proyecto de resolución respectivo, en el que se propuso, en esencia, que el delito de genocidio había prescrito para algunos de los inculpados, mientras que para otros aún no, en virtud de que, en el año en que tuvieron lugar los hechos que se les imputaban, gozaban de fuero en razón de los cargos que ocupaban como funcionarios públicos; además, en la propuesta se planteó la aplicación del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reformado en el año de mil novecientos ochenta y dos, el cual se transcribe para la mejor comprensión del presente asunto:

Artículo 114.- El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeña su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

En uso de la palabra, el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz hizo una recapitulación del trámite que se presentó con motivo del ejercicio de la acción penal que realizó la agente del Ministerio Público de la

Federación, comisionada en la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado de la Procuraduría General de la República, en contra de distintos ex-servidores públicos por su probable responsabilidad en la comisión del delito de genocidio, y que dieron como resultado el recurso de apelación que se dirimía.

Asimismo, recordó que el presente asunto había sido turnado con anterioridad a los **señores Ministros Juan N. Silva Meza y Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, y en atención a que en las sesiones respectivas los señores Ministros integrantes de esa Primera Sala del Máximo Tribunal del país disintieron del sentido de los proyectos de resolución por mayoría, correspondió a su ponencia elaborar una nueva propuesta.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que el tema materia de impugnación consistía en determinar lo relativo a la figura jurídica de la prescripción de la acción penal en el delito de genocidio, y que se procedería a estudiar los agravios expresados por la Representación Social de la Federación concernientes a esa figura.

En relación con el primer agravio aducido por la recurrente, manifestó que la garantía de irretroactividad en perjuicio de persona alguna se encuentra consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal y que, sobre ella, el Máximo Tribunal del país sostuvo en reiteradas ocasiones que ese principio tenía como finalidad proteger a las personas, tanto en contra de las autoridades legislativas como de aquellas que debían aplicar la ley, por lo que la aplicación retroactiva de la normativa operaba en materia penal en el aspecto subjetivo y en algunos casos en el adjetivo; el principio constitucional señalado, manifestó, rige también en el caso de los tratados internacionales y se encuentra contemplado en diversos instrumentos internacionales.

Del mismo modo, señaló que el tres de julio de mil novecientos sesenta y nueve el Presidente de la República en turno, firmó el documento denominado Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, el cual fue aprobado el diez de diciembre de dos mil uno por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; no obstante, en términos del artículo 2o., fracción I, de la Ley sobre Celebración de Tratados o Convención de Viena, las partes negociadoras que firman un tratado o canjean los instrumentos que lo constituyen, quedan obligadas a abstenerse de cualquier acto que frustre el objeto y fin del tratado, aun cuando se encuentre pendiente de ratificación, aceptación

o aprobación; en otras palabras, la sola firma, referéndum del tratado o el intercambio de instrumentos que lo integran, produce sus consecuencias jurídicas.

Por lo anterior, sostuvo que en la Convención se pretende regir sobre los crímenes, con independencia de la fecha en que tuvieron lugar; y dado que la declaración interpretativa de ese instrumento emitida por el Estado Mexicano redundaba sobre lo ya establecido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que establece que a ninguna ley se dará efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, la citada declaración debe ser considerada como una reserva, toda vez que modifica el ámbito temporal pretendido por la Convención.

De esta forma, observó, el instrumento referido resulta relevante sólo para evitar una probable responsabilidad del Estado Mexicano en el contexto internacional.

En relación con el segundo agravio aducido por la recurrente, consistente en el argumento de que la prescripción de la acción penal por el delito de genocidio no operó a favor de los inculpados debido a que obran constancias en autos que acreditan la existencia de diligencias que interrumpen el plazo para ello, el señor Ministro Cossío Díaz estimó que ninguna de tales constancias es apta para acreditar la existencia de actuaciones que hubiesen interrumpido el citado plazo, en razón de que no se habían practicado en averiguación del delito y del probable responsable, o se realizaron después de que transcurrió la mitad del lapso necesario para que la prescripción operara, como establecen los artículos 110 y 111 del Código Penal vigente en la época en que tuvieron lugar los hechos que se presumían constitutivos del delito.

Por lo que se refiere al tercer agravio, en el que la recurrente adujo que no existían condiciones que garantizaran la autonomía de las instancias responsables de la persecución de los ilícitos en la época en que los hechos que se presumen constitutivos de delito tuvieron lugar, en virtud de que los inculpados ocupaban los cargos de Presidente de la República y Secretario de Gobernación, respectivamente, argumentó que el sistema de procuración de justicia de aquel tiempo se ajustaba a lo establecido en los artículos 21 y 102 de la Constitución Federal, que otorgan la titularidad y monopolio de la función investigadora de los delitos a la institución del Ministerio Público; y el hecho de que el Presidente de la República tuviera el control directo sobre el Ministerio Público de la Federación y del Distrito Federal, así como del gobierno del Distrito Federal, derivaba

de un mandato constitucional, por lo que tampoco en ese caso se actualizaba una violación de garantías.

Con respecto al cuarto agravio, en el que la apelante argumentó que el a quo había interpretado y aplicado de forma errónea diversos artículos del ordenamiento penal vigente en la época de los hechos materia de la consignación y, en consecuencia, había aislado las disposiciones relativas al régimen de prescripción de las disposiciones constitucionales vigentes en ese tiempo, por cuanto hace a los inculpados que ocupaban los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Secretario de Gobernación, respectivamente, el señor Ministro Cossío Díaz propuso que se declarara como fundado.

Lo anterior en virtud de que, consideró, el delito de genocidio no había prescrito respecto de los servidores públicos citados, toda vez que el artículo 108 de la Constitución Federal, tercer párrafo, vigente en la época de los hechos, establecía que durante su gestión el Presidente de la República sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común y para poder proceder penalmente en su contra, debía mediar declaratoria en ese sentido, emitida por la mayoría absoluta de los miembros que integraban la Cámara de Diputados erigida en Órgano de Acusación; por su parte, los Secretarios de despacho eran responsables por los delitos del orden común que cometieran, siempre que la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, emitiera la declaratoria respectiva. Ambos presupuestos se preveían en el artículo 109, primer párrafo, de la Constitución General de la República.

Por tanto, estimó que el Ministerio Público de la Federación se encontraba impedido para ejercitar la acción penal en contra de los referidos inculpados, dado que era necesario remover el fuero constitucional que los protegía.

Del mismo modo, señaló que era aplicable al caso concreto el actual artículo 114, segundo párrafo, de la Constitución Federal, que establece que los plazos de prescripción se interrumpen cuando se trata de delitos cometidos por diversos servidores públicos, entre los que se encuentran el Presidente de la República y los Secretarios de despacho; añadió que el precepto constitucional citado es aplicable, aun cuando los hechos que se presumían constitutivos de delito acaecieron en el año de mil novecientos setenta y uno y el artículo en comento fue reformado en mil novecientos ochenta y dos, toda vez que la prohibición de aplicación retroactiva de la ley, consagrada en el artículo 14 del Máximo Ordenamiento

de nuestro país, no se actualiza en el caso de normas que tengan el mismo nivel jerárquico, esto es, a normas que se incorporan al texto constitucional mediante el procedimiento legislativo previsto en el artículo 135 de la propia Constitución Federal.

En razón de las consideraciones vertidas, precisó que fue a partir del treinta de noviembre de mil novecientos setenta y seis, que empezó a computarles a los inculpados el término para la prescripción del delito de genocidio, en virtud de que fue en esa fecha cuando concluyeron sus respectivos encargos.

Además, propuso que se declarara que el ilícito en comento ha prescrito respecto del resto de los inculpados, toda vez que, aun cuando desempeñaban cargos como funcionarios públicos en la época en que tuvieron lugar los hechos presumiblemente constitutivos de delito, no contaban con la protección del fuero constitucional referido con anterioridad y, en consecuencia, el término de treinta años previsto para la prescripción del delito en comento ya se ha cumplido.

Acto seguido, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** manifestó su coincidencia con las consideraciones y puntos resolutivos del proyecto y sugirió que se enfatizara que la figura de la prescripción que prevalece en México, consiste en que todos los hombres deben gozar de plena seguridad frente al Estado, y que se ha adoptado el nuevo principio de esa figura establecido en la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, a partir de que la citada Convención entró en vigor en nuestro país.

Asimismo, estimó que no era posible que la interrupción de la figura de la prescripción se fundara en un supuesto no probado, como lo era el que pretendía hacer valer la recurrente, consistente en que los denunciantes, víctimas y ofendidos del delito de genocidio no tenían expedito el derecho a que se les procurase justicia y que se hallaban inmersos en un clima de amenaza, represión y desconfianza, en razón de que el control directo del Ministerio Público de la Federación residía en una persona de las señaladas como probables responsables, en su carácter de Presidente de la República en esa época.

Por otra parte, consideró que la utilización del artículo 114 de la Constitución Federal, reformado en mil novecientos ochenta y dos, no implicaba la aplicación retroactiva de la ley en el presente asunto, toda vez que su contenido ya se encontraba previsto en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito

y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, vigente en el año de mil novecientos setenta y uno.

De igual manera, manifestó que el Máximo Tribunal del país ya se había pronunciado con anterioridad en relación con la declaración de procedencia, al señalar que se trata de un acto político administrativo de contenido penal, transitorio e irrevocable, que emana de la Cámara de Diputados y cuyo objeto es poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales para que sea juzgado por un delito o delitos cometidos durante el desempeño de su encargo; además, señaló que se trata de un acto de soberanía respecto del cual no procede medio de defensa alguno, ni aun el juicio de amparo, en virtud de que el Poder Constituyente facultó a ese órgano legislativo para que resuelva soberana y discrecionalmente si procede o no retirar la inmunidad procesal de un servidor público con la finalidad de que sea juzgado por el delito o delitos que se le imputan.

Destacó que el Alto Tribunal ha sostenido que si la inmunidad procesal de que gozan determinados servidores públicos tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros, al condicionar la intervención de la autoridad judicial correspondiente a la satisfacción de un requisito de procedibilidad, como lo es la declaratoria de procedencia que emite la Cámara de Diputados, tal decisión es de su exclusiva responsabilidad, en virtud de que el Poder Constituyente le otorgó esa facultad soberana como órgano terminal.

Por lo anterior, el señor Ministro Gudiño Pelayo estimó que la declaratoria de procedencia constituye un procedimiento administrativo que se sigue en forma de juicio, en el cual la Cámara de Diputados pondera su decisión con base en elementos jurídicos, como la naturaleza delictuosa de los hechos que se imputan a un servidor público, y en la conveniencia política de retirar esa inmunidad temporal; de ello se sigue que la inmunidad procesal y la declaración de procedencia son instituciones que, en relación con la denuncia y ejercicio penal, se excluyen entre sí, por tanto, tal inmunidad suspende el plazo de la prescripción.

Recordó que en caso de que la Cámara de Diputados determine en un procedimiento de declaratoria de procedencia que ha lugar a proceder en contra del servidor público, éste debe quedar separado de su cargo de manera inmediata y quedar sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes sin que tenga relevancia la prescripción; por el contrario, en el evento de que se determine que no ha lugar a proceder en contra del inculcado, no podrá llevarse a cabo el procedimiento penal correspondiente pues

subsistiría la inmunidad procesal y, toda vez que la decisión de la Cámara de Diputados tiene el carácter de inatacable, al negarse a la víctima del probable delito la posibilidad de continuar con el proceso jurisdiccional, se debe interrumpir el plazo de prescripción hasta que el servidor público concluya el desempeño de su cargo.

Al concluir su intervención, el señor Ministro Gudiño Pelayo indicó que su voto sería a favor de la propuesta de resolución presentada.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** estimó que en el proyecto de resolución se daba puntual respuesta a cada uno de los agravios hechos valer por la Representación Social de la Federación, toda vez que la consulta constituía un estudio exhaustivo y completo del escrito presentado por la apelante, por lo que se refirió al agravio que se propuso como fundado en la consulta.

Sobre el particular, el señor Ministro Valls Hernández hizo una breve síntesis de los argumentos vertidos por la recurrente y en esencia, coincidió con las manifestaciones de los señores Ministros que le precedieron en el uso de la palabra; no obstante, abundó al precisar que el cómputo del plazo de la prescripción para los inculpadados había comenzado a partir del primero de diciembre de mil novecientos setenta y seis, fecha en que concluyeron el desempeño de su cargo; por lo que, a la fecha en que dio inicio la averiguación previa, el diez de junio del dos mil dos, no había transcurrido en su totalidad el plazo para que operara la prescripción del delito que se investigaba.

Asimismo, consideró que la aplicación del artículo 114 de la Constitución Federal, reformado en el año de mil novecientos ochenta y dos, a los hechos presumiblemente constitutivos del delito de genocidio y ocurridos en mil novecientos setenta y uno, era correcta, toda vez que la prohibición para dar efectos retroactivos a una norma sólo opera para las autoridades constituidas y no para el Constituyente Permanente, ya que éste es la Autoridad Constitucional Suprema en la que radica la soberanía, expresada en la facultad de poder reformar el propio Ordenamiento Supremo de nuestro país.

Acto seguido, solicitó el uso de la palabra el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** para manifestar que, en su opinión, el principio de irretroactividad no tenía lugar cuando se trataba de normas que establecían la prohibición del delito de genocidio, ya que éste es imprescriptible; lo contrario, adujo, puede significar que quienes dañan gravemente a la sociedad puedan quedar al margen de la acción de la justicia.

Asimismo, señaló que debe prevalecer la norma internacional, contenida en el Tratado Internacional de Genocidio, por encima del principio de irretroactividad de la ley, a fin de que pueda aplicarse el citado instrumento internacional a hechos que tuvieron lugar antes de su entrada en vigor en México.

De igual forma, observó que el delito de genocidio, de conformidad con la doctrina actual, puede entenderse como la conducta del gobierno o de un poder fáctico que produce la muerte o eliminación de un grupo identificado de individuos por razones étnicas, ideológicas, religiosas, raciales o incluso políticas; por lo anterior, estimó que los bienes que tutela el tipo penal de ese delito son: el derecho a la vida, el derecho a la integridad física de las personas, el derecho a la libertad, el derecho a la igualdad y el principio democrático.

Por las razones anteriores, sostuvo que la imprescriptibilidad del delito de genocidio favorece el desarrollo de regímenes democráticos, como consecuencia de la defensa del derecho a la vida, y contraría la aparición de regímenes totalitarios.

Así, manifestó que los bienes tutelados del tipo penal tienden a evitar que agentes de gobierno ejecuten actos dirigidos a afectar la dignidad e igualdad de los individuos que componen un grupo racial o étnico particular y ejecuten actos dirigidos a abatir la libertad de expresión en perjuicio de los individuos que integran tales grupos a través de su eliminación o muerte sistemática en un determinado momento histórico.

Además, recordó que el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal y el Derecho Internacional protegen la seguridad jurídica y el principio democrático, tutelan el derecho a la vida, a la integridad física de las personas, a la libertad y a la igualdad.

El señor Ministro Silva Meza señaló que en la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, de once de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, se reconoció que el genocidio es un crimen cuya prohibición forma parte de los principios generales de derecho internacional, como norma de *ius cogens* y, por tanto, existe como derecho vinculante, desde antes de los hechos que se les imputan a los inculpados.

Por otra parte, al reiterar su desacuerdo con el resto de las consideraciones del proyecto, argumentó que, en el presente asunto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe constreñirse al análisis de temas en abstracto, sin sustituir al Tribunal Unitario en pronunciamientos referidos a temas de estricta legalidad, toda vez que, por la instancia y

naturaleza de ese Alto Tribunal, los asuntos que se decidan deben contener un rango de constitucionalidad. La consecuencia de no actuar así sería la limitación de las garantías de debido proceso a las partes, de defensa adecuada, de acceso a la jurisdicción por parte de las víctimas y ofendidos, además de que se impediría el derecho a una doble instancia jurisdiccional, ya que el Máximo Tribunal es la instancia terminal de todo el sistema jurisdiccional mexicano y, como tal, su decisión es inatacable.

De igual manera, manifestó que la suplencia de la deficiencia de los agravios no era procedente, por ser la recurrente el Ministerio Público de la Federación, lo que contraviene lo establecido por el artículo 364 del Código Federal de Procedimientos Penales que dispone que la suplencia sólo debe operar a favor del inculpado.

Además, estimó que a esa Primera Sala compete resolver sobre la revocación del auto apelado y abstenerse de hacerlo en relación con los indiciados, en razón de que no es su función; afirmó que ese Alto Tribunal sólo debe revocar el auto apelado, toda vez que el delito de genocidio no prescribe por tratarse de un delito de lesa humanidad que debe ser perseguido y sancionado sin excepción.

**El señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** solicitó el uso de la palabra para manifestar que el recurso que establece la fracción III del artículo 105 no es un medio de control constitucional, sino un recurso de apelación, es decir, de legalidad, por lo que corresponde a la Primera Sala del Máximo Tribunal, en el presente asunto, fungir como Tribunal de Apelación.

Por otra parte, coincidió con el señor Ministro Silva Meza en que la Sala debía pronunciarse únicamente respecto del contenido de los agravios que se hicieron valer por la recurrente, con el fin de no afectar las garantías de debido proceso; asimismo, estimó que la aplicación del artículo 114 de la Constitución Federal reformado no implica sobrepasar el contenido de los agravios, sino que es una forma para darles puntual contestación, lo que constituye materia de constitucionalidad y, por tanto, es competencia de esa Primera Sala.

Por su parte, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** hizo uso de la palabra para manifestar que el estudio de la integración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad no era necesario al analizar los agravios formulados por la recurrente, pues aun cuando se relacionaban con la figura de la prescripción, ésta no podía ser dissociada del análisis del cuerpo del delito.

En ese sentido, señaló que el cuerpo del delito es una institución procesal integrada por un conjunto de elementos materiales que permite al juzgador tener certidumbre acerca de la comisión de un hecho descrito en un tipo penal, por lo que, para tener la certeza de que una conducta activa u omisiva tiene el carácter de delito, es necesario demostrar el hecho mismo y analizar el acontecimiento frente a la descripción típica, con el análisis de pruebas de que dispone el juzgador.

Además, observó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteró en diversas ocasiones que el auto de formal prisión debe expresar el delito que se imputa al acusado, los elementos que lo constituyen, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución y los datos suficientes y bastantes para que se compruebe el cuerpo del delito, por lo que una resolución penal que no se ajuste a tales requisitos constituye una violación a la Constitución Federal; en ese sentido, señaló que los órganos jurisdiccionales deben verificar que en los sucesos que se someten a su jurisdicción, la conducta del autor se adecue a uno o varios preceptos legales para determinar el sentido en que debe dictarse la resolución.

Derivado de lo anterior, estimó que el análisis de los elementos del cuerpo del delito constituye un elemento esencial para cualquier resolución que se dicte en un proceso penal, sobre todo si, como en el presente asunto, se halla referida al análisis de la prescripción de la acción penal, toda vez que el elemento esencial para que se ejercite dicha acción, es que se encuentre integrado ese cuerpo del delito; por tanto, el estudio de los agravios no puede desvincularse del análisis de los elementos constitutivos del delito, el cual debe ser realizado en su caso por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al no haber más intervenciones sobre el particular, la señora Ministra Presidenta sometió a votación el proyecto de resolución respectivo, que fue aprobado por mayoría de tres votos de los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz**, ponente, **Sergio A. Valls Hernández** y **José de Jesús Gudiño Pelayo**.

Los puntos resolutive de este asunto quedaron redactados en los siguientes términos:

PRIMERO.- En lo que es materia competencia de esta Primera Sala como Tribunal de Apelación extraordinaria, se modifica el auto impugnado dictado por el Juez Segundo de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal, en el proceso penal 114/2004-I.

SEGUNDO.- Se declara que no ha prescrito la acción penal respecto del delito de GENOCIDIO, únicamente por lo que hace a los inculpados LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ Y MARIO AUGUSTO JOSÉ MOYA Y PALENCIA, en términos de lo establecido en el considerando SÉPTIMO de la presente resolución.

TERCERO.- Se declara extinguida la acción penal respecto del delito de GENOCIDIO, a favor de los inculpados LUIS DE LA BARREDA MORENO, MIGUEL NAZAR HARO, JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ ALEU, MANUEL DÍAZ ESCOBAR FIGUEROA (a) "EL MAESTRO", RAFAEL DELGADO REYES (a) EL RAFLES, SERGIO SAN MARTÍN ARRIETA "EL WATUSI", ALEJANDRO ELEAZAR BARRÓN RIVERA (a) "EL PICHÍN", SERGIO MARIO ROMERO RAMÍREZ (a) "EL FISH" Y VÍCTOR MANUEL FLORES REYES (a) "EL COREANO".

CUARTO.- Devuélvanse los autos al Quinto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito, tribunal de origen, para los efectos señalados en el considerando OCTAVO de la presente resolución.

En contra de la propuesta de resolución votaron el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** y la **señora Ministra Presidenta Olga María Sánchez Cordero de García Villegas**, quienes se reservaron el derecho para formular voto particular a fin de expresar las razones por las cuales no compartieron la determinación de la mayoría.

En su voto particular, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** expresó, en esencia, los argumentos que hizo valer durante su intervención en la sesión pública correspondiente; además, abundó en que el aspecto jurídico fundamental del presente asunto debe versar sobre la interpretación de diversos preceptos, en particular el 14 de la Constitución Federal, en relación con las normas establecidas en la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, y con lo establecido por la legislación penal nacional respecto al delito de genocidio.

De un análisis de diversos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintas épocas, advirtió que el Máximo Tribunal había sustentado el criterio de que el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el principio de irretroactividad

de la ley, cuando su aplicación es en perjuicio del gobernado, de donde es posible deducir, a *contrario sensu*, que la ley puede aplicarse retroactivamente cuando le es favorable a una persona; de lo anterior, manifestó que el principio de mérito protege a los gobernados tanto en contra de las autoridades legislativas como de aquellas que deben aplicar la ley, y que su aplicación retroactiva opera en materia penal, tanto en el aspecto sustantivo como en el adjetivo, en algunos casos.

Además, señaló que de lo dispuesto por los artículos 11 y 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, una vez que las partes negociadoras firman un tratado o canjean instrumentos que lo integran, quedan obligadas a abstenerse de realizar cualquier acto que frustre su objeto y fin, aun cuando se encuentre pendiente de ratificar, aceptar o aprobar; en otras palabras, la sola firma *ad referendum* del tratado o el intercambio de instrumentos que lo integran produce sus consecuencias jurídicas.

En ese sentido, refirió que la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad establece en su artículo I, inciso b), que los crímenes de lesa humanidad son imprescriptibles sin importar la fecha en que hubieran sido cometidos y que dicha Convención fue sometida a la consideración de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión con una Declaración Interpretativa en la que, en esencia, se expuso que con fundamento en el artículo 14 de la Constitución General de la República, el gobierno de México estableció que únicamente considerará imprescriptibles los crímenes consagrados en la Convención y cometidos con posterioridad a su entrada en vigor en el país.

Asimismo, concluyó que el delito de genocidio protege la existencia de determinados grupos humanos, por lo que se trata de un bien jurídico supraindividual, cuyo titular es el grupo como colectividad y no la persona en lo individual; los elementos del bien jurídico tutelado se hallan descritos tanto en instrumentos celebrados por México a nivel internacional, como en la propia legislación nacional, toda vez que el artículo 149 bis del Código Penal Federal determina a la letra, lo siguiente:

Artículo 149 bis.- Comete el delito de genocidio el que con el propósito de destruir, total o parcialmente a uno o más grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso, perpetrare por cualquier medio, delitos contra la vida de miembros de aquéllos, o impusiese la esterilización masiva con el fin de impedir la reproducción del grupo.

Por tal delito se impondrán de veinte a cuarenta años de prisión y multa de quince mil a veinte mil pesos.

Si con idéntico propósito se llevaren a cabo ataques a la integridad corporal o a la salud de los miembros de dichas comunidades o se trasladaren de ellas a otros grupos menores de diez y seis años, empleando para ello la violencia física o moral, la sanción será de cinco a veinte años de prisión y multa de dos mil a siete mil pesos.

Se aplicarán las mismas sanciones señaladas en el párrafo anterior, a quien con igual propósito someta intencionalmente al grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial.

En caso de que los responsables de dichos delitos fueren gobernantes, funcionarios o empleados públicos y las cometieren en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, además de las sanciones establecidas en este artículo se les aplicarán las penas señaladas en el artículo 15 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

De igual manera, refirió que el principio de irretroactividad de la ley, consagrado en el artículo 14 constitucional, no aplica a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad como se hace respecto de las leyes nacionales, de conformidad con el contenido del artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que establece su inaplicabilidad en forma retroactiva salvo disposición expresa.

Para mayor claridad de este asunto, se transcribe a continuación el artículo citado:

Artículo 28.- Irretroactividad de los tratados.

Las disposiciones de un tratado no obligarán a una parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado para esa parte ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo.

Por lo anterior, señaló que los Poderes Federales constitucionalmente facultados, intervinieron en la celebración y aprobación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, generaron una obligación para el Estado Mexicano y a la vez incorporaron a su derecho interno la normativa que establece la imprescriptibilidad del delito de genocidio que es perseguible a nivel internacional.

Por último, el señor Ministro Silva Meza afirmó que el delito de genocidio no prescribe en virtud de que se trata de un delito de lesa humanidad que debe perseguirse y sancionarse siempre, con independencia del momento en que se cometa, ya que así lo asumió el Estado Mexicano en el instrumento internacional referido con anterioridad.

En su voto particular, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** ratificó en esencia los argumentos que expresó en el transcurso de la sesión pública referida, y abundó al señalar que el análisis de los elementos del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad constituyen elementos fundamentales para que se dicte cualquier resolución dentro de un proceso penal, lo que cobra mayor relevancia cuando se refiere al análisis de la prescripción de la acción penal, toda vez que el elemento esencial para el ejercicio de esa acción, es que se encuentre integrado el cuerpo del delito y que existan elementos de prueba suficientes para que se presuma la responsabilidad del inculpado.

Asimismo, enfatizó que el estudio de los agravios no puede ser desvinculado del análisis de los elementos constitutivos del cuerpo del delito y de la presunta responsabilidad.

En relación con lo anterior, argumentó que el análisis de los agravios hechos valer por la Representación Social de la Federación debe realizarse con base en los requisitos previstos para la integración del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, toda vez que aun cuando dichos agravios se relacionan con la figura de la prescripción, ésta no puede ser desvinculada de su análisis, en razón de que la acción penal no puede prosperar si no se integran los elementos del tipo penal, así como tampoco es posible determinar su prescripción.

De la misma forma, señaló que debe demostrarse primero la legalidad del ejercicio de la acción penal para, en forma posterior, señalar si transcurrió o no el tiempo legal para que pueda ejercitarse.

En ese sentido, manifestó que el cuerpo del delito se comprueba cuando se acredita el conjunto de elementos objetivos o externos que constituyen

la materialidad del hecho que la ley señala como delito, y en los casos en que la ley incorpora en la descripción de la conducta prevista como delito un elemento subjetivo o normativo como elemento constitutivo esencial, es necesaria la acreditación de los elementos constitutivos del tipo penal; en tanto, la probable responsabilidad del indiciado se tendrá por acreditada cuando de los medios probatorios existentes se deduzca su obrar doloso o culposo en el delito que se le imputa y no se acredite en su favor causa alguna de exclusión.

De los argumentos vertidos, señaló que para tener por acreditado el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, deben analizarse ordenadamente la tipicidad, antijuricidad y culpabilidad y sus aspectos negativos, y al analizar los elementos del cuerpo del delito se puede determinar si los sucesos sometidos a la jurisdicción, encuadran la conducta del autor a una o varias disposiciones legales; sólo entonces podrá determinarse el sentido en que se debe resolver, ya que sólo a partir de ese análisis puede determinarse si existe o no delito que perseguir.

En ese orden de ideas, observó que el análisis de los elementos del cuerpo del delito y de la presunta responsabilidad, integran aspectos esenciales de la resolución que se dicte en un proceso penal, sobre todo si se refiere al análisis de la prescripción de la acción penal, toda vez que el elemento esencial para el ejercicio de esa acción es precisamente que se encuentre integrado el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad; de no ser así, no existe razón jurídica para ejercitarla ni para pronunciarse sobre si opera o no su prescripción.

Por lo anterior, afirmó que antes de analizar la prescripción de la acción penal, es necesario realizar el estudio de los elementos constitucionales que deben sustentarla y determinar si cumple o no con los requisitos de legalidad correspondientes.

Así, estimó que si en el presente asunto se determinó ejercer una competencia amplia y entrar al estudio de cuestiones concretas planteadas por la recurrente en sus agravios, tal estudio debe realizarse de manera profunda, como lo manda la Constitución Federal y como lo haría un tribunal de apelación; y que la continencia de la causa no debía ser dividida, sobre todo si el estudio de los agravios no puede ser desvinculado del análisis de los elementos que constituyen el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad.

Además, consideró que antes de que el Máximo Tribunal analice las cuestiones concretas relativas a la prescripción de la acción penal, es necesario

que un Tribunal Unitario se pronuncie sobre el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, por lo que estimó que la resolución del presente asunto debería tener como efectos la revocación del auto recurrido y la devolución de los autos al órgano de apelación para el estudio de los citados aspectos.

# *Crónica del amparo directo en revisión 23/2005*

*Cronista: Licenciado Arturo Díaz San Vicente*

**L**a introducción de narcóticos al país es un delito previsto en el artículo 194, fracción II, del Código Penal Federal, y se sanciona con una pena de diez a veinticinco años de prisión y de cien hasta quinientos días multa; además, en caso de que el delito no se consume pero que de los actos realizados se infiera de forma clara que esa era la finalidad, la sanción puede ser hasta de dos terceras partes de la pena citada.

Varios individuos fueron procesados por el mencionado ilícito en el Juzgado Segundo de Distrito "A" en el Estado de Quintana Roo, por haber sido detenidos a bordo de una lancha de motor procedentes de Colombia con más de una tonelada de cocaína y después del juicio correspondiente, el Juez dictó sentencia en la que estimó que si bien la conducta desplegada por dichos sujetos no se había consumado en razón de que fueron detenidos en posesión del narcótico mencionado en la zona económica exclusiva a que se refiere el artículo 27 de la Constitución General de la República, los consideró como penalmente responsables del delito en cuestión en la modalidad de introducción no consumada al país de clorhidrato de cocaína, en términos del precepto aludido.

El fallo fue recurrido ante el Tribunal Unitario del Vigésimo Séptimo Circuito cuyo Magistrado titular, en la sentencia correspondiente, decidió modificar la resolución recurrida al estimar que, contra lo señalado por el Juez del proceso, las conductas atribuidas a los acusados sí se habían consumado porque la zona económica exclusiva a que se refiere el artículo 27 constitucional, en donde fueron detenidos, sí forma parte del territorio nacional y por lo tanto, consideró que se había consumado la introducción del alcaloide al país.

Los sentenciados consideraron que la sentencia dictada por dicho Tribunal Unitario resultaba violatoria de las garantías contenidas en los artículos

14 y 16 de la Constitución Federal, y presentaron en su contra demanda de amparo directo de la que correspondió conocer al Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.

Una vez agotado el procedimiento respectivo en el juicio de garantías mencionado, los Magistrados integrantes de ese órgano colegiado de justicia federal dictaron sentencia en la que resolvieron conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a los quejosos.

Las razones torales en las que el aludido Tribunal Colegiado sustentó su sentencia derivaron de la interpretación directa de los artículos 27, párrafo octavo, 42 y 43 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, a virtud de la cual estimó que la zona económica exclusiva no forma parte del territorio nacional y, en consecuencia, determinó que el elemento exigido para configurar el ilícito por el que se había procesado a los acusados, consistente en introducir narcóticos a territorio mexicano, no se había actualizado.

Inconforme con la resolución en comento, el Ministerio Público de la Federación promovió en su contra recurso de revisión, del que por razón de competencia legal correspondió su conocimiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los motivos por los que el fiscal federal promovió el medio de impugnación aludido se hicieron consistir, básicamente, en que contra lo argumentado en el fallo combatido, el concepto de país a que se refiere el artículo 194, fracción II del Código Penal Federal, comprende las doscientas millas náuticas que se precisan en el artículo 27 de la Constitución Federal.

Por razón de especialidad, correspondió conocer del recurso citado a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya Presidenta ordenó que se registrara el recurso de revisión interpuesto, al que le correspondió el número 23/2005, y designó como ponente, por razón de turno, al **señor Ministro Juan N. Silva Meza** a fin de que elaborara el proyecto de resolución respectivo.

El señor Ministro ponente presentó a la Primera Sala del Máximo Tribunal del país una propuesta de resolución, en la que destacó que el tema central de la misma, por ser el problema constitucional planteado, consistía en establecer si la zona económico exclusiva a la que alude el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede ser considerada territorio nacional para efectos de subsumir una conducta desplegada en esa zona, al tipo penal contemplado en el artículo 194, fracción II, del Código Penal Federal.

Vale la pena resaltar que la importancia de definir el tema mencionado radicó en que el resultado determinará si el delito en cuestión debía o no considerarse consumado; es decir, no se trató de decidir si el delito existía o no, sino definir si debía tenerse por consumado.

Así, el proyecto se sometió a consideración de los señores Ministros y se listó para ser discutido en la sesión previa correspondiente.

*Sesión previa celebrada  
el veinticinco de mayo de dos mil cinco*

La **señora Ministra Presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** declaró abierta la sesión y puso a estimación de los señores Ministros de la Sala, entre otros, el proyecto de resolución presentado por el señor Ministro ponente.

El tema principal de la consulta se centró en determinar si la zona económica exclusiva referida en el artículo 27 de la Constitución Federal, podía ser considerada como territorio nacional para el efecto de determinar si en dicha zona tenía lugar la comisión del delito de introducción de narcóticos al país, o bien, su modalidad de introducción no consumada de tales sustancias.

Además, se señaló que en términos de lo dispuesto por las normas nacionales e internacionales que rigen a la Zona Económica Exclusiva, el Estado mexicano cuenta con derechos de soberanía y jurisdicción sobre la zona en mención, y que los Estados extranjeros gozan de derechos, libertades y obligaciones en ésta.

Asimismo, se concluyó que aun cuando la zona económica exclusiva del Estado mexicano no le pertenece de manera absoluta, al ejercer derechos de soberanía y jurisdicción sobre ella y contar con facultades para legislar al respecto, debe considerarse que para efectos de perseguir y sancionar el delito contra la salud en su modalidad de introducción de narcóticos al país, sí puede ejercer jurisdicción penal, en razón de que los preceptos de derecho nacional como internacional, permiten inferir que el delito en comento puede considerarse consumado si se realizó en dicha zona económica exclusiva.

En el proyecto se sostuvo que lo anterior es así en razón de que si se ejerce jurisdicción tanto en el mar territorial como en alta mar, debe suceder lo mismo en la zona económica exclusiva, al tomar en cuenta las normas

que establecen las medidas y el sistema de cooperación entre los Estados para reprimir y eliminar las conductas que se relacionen con el narcotráfico, las cuales se consideran ilícitos de carácter internacional.

El ponente **señor Ministro Juan N. Silva Meza** inició el análisis del presente asunto y observó que existen diversos métodos para introducir narcóticos a territorio nacional, los cuales varían en función de diversas circunstancias tales como la época del año o el modo de operar de los grupos delictivos que se dedican a esa actividad; en ese contexto, señaló que en la actualidad la vía más utilizada para llevar a cabo la conducta en mención es la marítima, además de que en el caso concreto, la calificación en la comisión del delito de introducción de narcóticos al país puede cambiar de “consumado” a “no consumado” según se cometa dentro de la citada zona o dentro del mar territorial mexicano.

Por lo anterior, propuso que el concepto jurídico político de “territorio nacional” incluyera a las doscientas millas náuticas de la zona económica exclusiva del Estado mexicano, únicamente para efectos de la persecución de los delitos, toda vez que en esa superficie también ejerce jurisdicción y soberanía.

De esa forma, agregó, las autoridades mexicanas estarían en posibilidad de perseguir los delitos cometidos en ese espacio, esto es, más allá de las doce millas que integran el mar territorial.

No obstante, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** manifestó sus reservas respecto del proyecto, en razón de que el concepto de mar territorial y las facultades que tiene el Estado mexicano en la zona económica exclusiva, se encuentran previstas en los artículos 42, fracción V, y 27, párrafo octavo, de la Constitución Federal, y en los artículos 56 y 57 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Así, se refirió a los artículos de la citada Convención que establecen los derechos, jurisdicción y deberes del Estado costero en la zona económica exclusiva.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> 1. En la zona económica exclusiva, el Estado ribereño tiene:

- a) Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos;
- b) Jurisdicción, con arreglo a las disposiciones pertinentes de esta Convención, con respecto a:

Asimismo, advirtió que en los artículos 2 y 46 de la Ley Federal del Mar se expresa la forma de derecho internacional que se planteó en la citada Convención, al establecer que la soberanía y jurisdicción de México se extendía, en lo que fuera aplicable, a la zona económica exclusiva adyacente a su mar territorial.

Además, señaló que la Corte Internacional de Justicia emitió criterios en los que determinó que la limitación de los espacios marítimos es de carácter internacional, por lo que los Estados costeros no pueden establecerla por su sola voluntad en los términos que les parezca en su legislación interna.

En razón de lo anterior, consideró que México no tiene la potestad para determinar de manera unilateral los derechos que puede ejercer sobre la zona económica exclusiva, ya que ello podría contravenir disposiciones de derecho internacional.

En el mismo sentido, estimó que aun cuando las normas de derecho internacional y nacional establecen la soberanía y jurisdicción del Estado mexicano en la zona económica exclusiva, la facultad de persecución de los delitos se constriñe sólo al mar territorial mexicano, del cual no forma parte dicha zona.

Agregó que la persecución de delitos en la zona en comento por parte de autoridades mexicanas, sólo puede tener lugar cuando ésta inicie en aguas territoriales de manera directa y sin interrupción, y que la acepción de la expresión "derecho de soberanía" no incluye la potestad de perseguir los delitos en la zona económica exclusiva.

De igual manera, señaló que el artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se refiere a una superficie marítima

---

i) El establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras;

ii) La investigación científica marina;

iii) La protección y preservación del medio marino;

c) Otros derechos y deberes previstos en esta Convención.

2. En el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes en la zona económica exclusiva en virtud de esta Convención, el Estado ribereño tendrá debidamente en cuenta los derechos y deberes de los demás Estados y actuará de manera compatible con las disposiciones de esta Convención.

...

Artículo 57.- Anchura de la zona económica exclusiva.

La zona económica exclusiva no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.

que denomina “zona contigua”, en la cual el Estado ribereño tiene la facultad de tomar las medidas de fiscalización necesarias para prevenir la infracción de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o en su mar territorial, y sancionar las infracciones a esas leyes y reglamentos que se cometan en esa zona, la cual se limita a veinticuatro millas náuticas, contadas de la línea de base a la costa.

Por lo anterior, estimó que era necesario determinar los derechos que nuestro país puede ejercer dentro de la citada zona contigua, y si ésta se extiende doce millas más de las doce que integran el mar territorial para efectos de la persecución de los delitos.

A su vez, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** coincidió con el sentido de la propuesta de resolución en razón de que denotaba un estudio minucioso del delito en mención y ofrecía una interpretación sistemática que proponía una alternativa efectiva de solución; además, manifestó que el delito de introducción de narcóticos a territorio nacional representa un problema delicado de importantes implicaciones para el país.

Por su parte, el **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** hizo la observación de que en materia administrativa existen infracciones que constituyen delitos, como en el caso de la materia fiscal, por lo que resulta contradictorio que el Estado mexicano cuente con la facultad de dar seguimiento a infracciones en esa materia cometidas en la zona económica exclusiva, y no pueda hacerlo cuando se trata de otros delitos.

En razón de los argumentos expresados durante la sesión, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** estimó conveniente estudiar los argumentos expresados por los señores Ministros durante la sesión, por lo que solicitó el aplazamiento del asunto para que se discutiera en una sesión posterior.

Al no haber más intervenciones sobre este asunto, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** anunció su aplazamiento.

*Sesión previa celebrada  
el quince de junio de dos mil cinco*

Una vez que declaró abierta la sesión, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** puso a consideración de los Ministros integrantes de la Primera Sala el nuevo proyecto de

resolución, y en uso de la palabra, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** manifestó que en su elaboración se tomaron en cuenta diversos elementos aportados en sesión previa del veinticinco de mayo pasado.

Toda vez que el sentido del nuevo proyecto era esencialmente el mismo que se había presentado en la sesión anterior, los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz** y **José de Jesús Gudiño Pelayo** manifestaron que no compartían el sentido de la propuesta de resolución y anunciaron su intención de votar en contra de ésta.

Al no haber más intervenciones sobre este asunto se listó para ser resuelto en sesión pública.

*Sesión pública celebrada  
el quince de junio de dos mil cinco*

Reunida la Primera Sala del más Alto Tribunal de la República, se dio cuenta con el presente asunto y, al no haber intervenciones sobre el particular, la Ministra Presidenta sometió a votación el proyecto de resolución respectivo, que fue aprobado por mayoría de tres votos de los **señores Ministros Sergio A. Valls Hernández**, ponente **Juan N. Silva Meza** y **Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villagas**; votaron en contra los **señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo** y **José Ramón Cossío Díaz**, quienes señalaron que formularían voto de minoría.

En los puntos resolutivos se determinó revocar la sentencia recurrida por el Agente del Ministerio Público de la Federación, y que se devolvieran las constancias respectivas a fin de que el Tribunal Colegiado dictara nueva sentencia que se apegara a este fallo.

La trascendencia de este fallo estriba en que las autoridades mexicanas tienen la posibilidad de perseguir y sancionar a quienes cometan delitos en la zona económica exclusiva, lo que permitirá acotar la comisión de delitos relacionados con el narcotráfico y evitar en mayor medida la impunidad con la que los grupos delictivos operan en la zona en cuestión.

Cabe señalar que en el presente asunto se generó la tesis de rubro:

SALUD, DELITO CONTRA LA. EN SU MODALIDAD DE  
INTRODUCCIÓN DE NARCÓTICOS PREVISTA EN EL  
ARTÍCULO 194, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL

FEDERAL, SE CONSUMA CUANDO SE LLEVA A CABO  
EN LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA.<sup>77</sup>

En su voto de minoría, los señores **Ministros José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo** expresaron que la zona económica exclusiva fue creada como respuesta a la necesidad de dotar a los Estados costeros de facultades específicas sobre la franja de mar adyacente a su mar territorial, las cuales se relacionan en esencia con el aprovechamiento económico de esas aguas y con la explotación de recursos vivos; por lo anterior, estimaron que el régimen que se aplica a dicho espacio no es el de plena soberanía territorial ya que el resto de los Estados de la comunidad internacional gozan también de algunos derechos en esta zona, tales como los vinculados con las comunicaciones y transporte internacionales.

Además, manifestaron que en términos de lo dispuesto por la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, el Estado ribereño no ejerce soberanía territorial sobre la zona económica exclusiva como ocurre en el caso del mar territorial o las aguas interiores, sino sólo algunos derechos para determinados fines y con relación a ciertas actividades. De esta forma, consideraron que los derechos reconocidos sobre los recursos vivos constituyen la característica más relevante de ese espacio.

En el mismo sentido, concluyeron que las facultades que el Estado ribereño tiene en la citada zona, no pueden ser contrarias al fin de protección, exploración, explotación y conservación de los recursos marinos a los países contiguos, para el cual fue creada, por lo que no procede la aplicación de toda la normatividad penal de un Estado, mediante una decisión unilateral.

De igual forma, externaron que la limitación de los espacios marítimos es una cuestión internacional, por lo que el Estado mexicano no puede atribuirse derechos de soberanía en la zona económica exclusiva en los términos en que estime que debe expresarlo en el derecho nacional, pues una declaración unilateral de esa naturaleza, conllevaría a que nuestro país se sometiera a las determinaciones de la Corte Internacional de Justicia por violaciones al Derecho Internacional.

Por último, se pronunciaron en contra de la resolución aprobada en el presente asunto en razón de que en su opinión, la zona económica exclusiva

---

<sup>77</sup> Tesis 1a. XCVIII/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, p. 295, IUS 177319.

no forma parte del territorio nacional y el Estado mexicano no puede aplicar su normatividad penal de manera unilateral, ya que sólo ejerce derechos de soberanía, tiene jurisdicción y facultades para crear leyes de conformidad con los supuestos establecidos en el artículo 56 de la Convención sobre el Derecho del Mar y en el numeral 46 de la Ley Federal del Mar.



# *Crónica de la contradicción de tesis 166/2004-PS*

*Cronista: Licenciado Arturo Díaz San Vicente*

**E**l dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, la Magistrada Presidenta del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito denunció ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción entre los criterios sustentados por ese órgano jurisdiccional y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito.

La materia de la contradicción consistió en determinar si la firma que debía tenerse como indubitable para efectos del cotejo de un documento cuestionado en cuanto a su autenticidad, era la estampada ante la presencia judicial con posterioridad al documento cuestionado, o bien, aquélla que constaba con anterioridad en un documento de carácter privado o público.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito sostuvo que el dictamen en materia de caligrafía y grafoscopia que tenía como firma indubitable aquella que fue asentada ante la presencia judicial con posterioridad al documento cuestionado, tenía eficacia probatoria pues por ese solo hecho adquiriría relevancia jurídica, toda vez que a través de la aludida actuación se tenía la certeza no sólo de la autenticidad de la firma, sino del consentimiento de quien la inscribió.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito estimó que para que el dictamen pericial en grafoscopia fuera eficaz, debía tener como firma indubitable aquella que se asentó en un documento público o privado pero con anterioridad a la que obraba en el documento que se cuestionaba, de lo contrario, las firmas plasmadas ante la presencia de la autoridad jurisdiccional que se pretendía fueran consideradas como indubitables podían ser manipuladas o deformadas de forma intencional.

Por acuerdo del veintiséis de noviembre de dos mil cuatro, la Ministra Presidenta de la Primera Sala del Máximo Tribunal admitió a trámite la

presente contradicción de tesis y ordenó formar y registrar el expediente relativo, al que correspondió el número 166/2004-PS, y por razón de turno, correspondió a su ponencia hacerse cargo de la elaboración de la propuesta de resolución respectiva.

Realizados los trámites legales conducentes, se listó el asunto para su discusión en sesión de la Sala.

*Sesión previa celebrada  
el once de mayo de dos mil cinco*

La **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** declaró abierta la sesión, y solicitó que se diera cuenta con el presente asunto. Acto seguido, se puso a consideración de la Primera Sala el proyecto de resolución correspondiente, en el que se determinó que sí existía contradicción entre las tesis contendientes, en virtud de que los órganos jurisdiccionales aludidos partieron del examen de cuestiones jurídicas iguales en esencia, y sostuvieron posiciones jurídicas discrepantes, al analizar, cada uno por separado, si la firma que debía tenerse como indubitable para proceder al cotejo de un documento cuya autenticidad se discute, es la que se plasmaba ante la presencia judicial con posterioridad al documento cuestionado, o la que se encontraba inscrita con anterioridad en un documento de carácter privado o público.

En el proyecto se consideró que en caso de que se objetara la autenticidad de un documento en cuanto a su contenido, firma o huella digital, las partes podían ofrecer pruebas con la finalidad de acreditar sus objeciones, por lo que en el caso de que en un juicio ejecutivo mercantil se ofreciera la prueba pericial caligráfica o grafoscópica para probar que la firma contenida en un documento era falsa, los peritos debían considerar como firma indubitable para realizar el cotejo correspondiente, aquella que el oferente estampara ante la presencia judicial, aun cuando fuera de fecha posterior a la del documento impugnado, ya que de esa forma se tendría certeza de su autenticidad y del consentimiento de quien la suscribió.

A efecto de dar mayor claridad a la propuesta, se transcribe el artículo 1247, fracción V, del Código de Comercio, el cual establece a la letra lo siguiente:

Artículo 1247.- Las partes sólo podrán objetar los documentos dentro de los tres días siguientes a la apertura del término de

prueba, tratándose de los presentados hasta entonces. Los exhibidos con posterioridad podrán ser objetados en igual término, contado desde el día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del auto que ordene su recepción. En ambos casos se hará en forma incidental.

Podrá pedirse el cotejo de firmas y letras, siempre que se niegue o que se pongan en duda la autenticidad de un documento privado o de un documento público que carezca de matriz.

La persona que pida el cotejo designará el documento o documentos indubitables con que deba hacerse, o pedirá al tribunal que cite al interesado para que en su presencia ponga la firma o letras que servirán para el cotejo.

Se considerarán indubitables para el cotejo:

...

V. Las firmas puestas en actuaciones judiciales en presencia del secretario del tribunal por la parte cuya firma o letra se trata de comprobar.

El juez podrá hacer por sí mismo la comprobación después de oír a los peritos revisores y apreciará el resultado de esta prueba conforme a las reglas de la sana crítica, sin tener que sujetarse al dictamen de aquéllos, y aún puede ordenar que se repita el cotejo por otros peritos.

En uso de la palabra el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** señaló que en el artículo 1250 del Código de Comercio se establece que cuando se impugne la autenticidad del documento privado o público, se deben señalar los documentos indubitables para el cotejo y promover la prueba pericial correspondiente, por lo que estimó que en el proyecto de resolución debía realizarse un examen profundo sobre la prueba documental, en particular sobre las formas de impugnarla u objetarla, así como la relación que guarda con la prueba pericial.

En ese sentido, manifestó que era necesario realizar un análisis integral de la normativa respecto de la firma autógrafa toda vez que existen preceptos en los que se establece que la prueba pericial en materia de grafoscopia y caligrafía, debe realizarse sobre la firma que se asentó en un documento oficial con anterioridad a aquella que se tilda de falsa en el documento que se pretende impugnar.

Asimismo, señaló que debe determinarse el documento en el cual aparece la firma que se tendrá como indubitable, al momento de que se ofrezca la prueba pericial en materia de grafoscopía y caligrafía.

En defensa de su proyecto, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** mencionó que no era necesario hacer el análisis de la normativa, en razón de que la materia de la contradicción de tesis que se dilucidaba versaba sobre la firma que debía tenerse como indubitable por parte del juzgador, para efectos de que se cotejara con la asentada en el documento cuestionado, y a la que debía estar el perito en materia de grafoscopía y caligrafía al rendir su dictamen para que el juzgador le otorgara la eficacia probatoria correspondiente.

Al hacer uso de la palabra, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** coincidió con el señor Ministro Gudiño Pelayo al señalar que existen disposiciones en diversos ordenamientos que establecen que la persona que ofrece como prueba la pericial en grafoscopía, debe designar el documento o documentos indubitables a fin de realizar el cotejo de las firmas y determinar si la que se impugna es verdadera o falsa; por tanto, señaló que no sólo la firma inscrita ante la presencia judicial debe ser considerada como indubitable para la realización de la citada prueba, como lo proponía el proyecto de resolución.

En ese sentido, consideró que el criterio propuesto debía ser ampliado ya que planteaba que la firma autógrafa que debía ser estimada como indubitable para la realización de la prueba pericial en grafoscopía, era sólo la que se hacía ante la autoridad jurisdiccional, sin tomar en cuenta el presupuesto señalado anteriormente.

Con base en los anteriores argumentos, concluyó que tanto la firma inscrita en un documento oficial con anterioridad al ofrecimiento de la prueba pericial en grafoscopía, como la asentada ante la presencia judicial, son aptas para ser utilizadas para el cotejo correspondiente a la prueba citada.

Por su parte, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** manifestó su acuerdo con el proyecto de resolución planteado, y agregó que en su opinión éste ya recogía las inquietudes expresadas por los señores Ministros que le antecedieron en el uso de la palabra, por lo que tan sólo era necesario que se complementara el criterio propuesto y se estableciera en el mismo que las firmas idóneas para la verificación de la prueba pericial en grafoscopía son las que se asientan en documentos oficiales elaborados con anterioridad al ofrecimiento de la prueba citada y las que se plasman ante la presencia judicial.

Señaló que en los casos en comento, las firmas se podrán considerar como indubitables, por lo que propuso que se elaborara una nueva tesis jurisprudencial a fin de que se sometiera a la consideración de esa Primera Sala del Máximo Tribunal.

Sin más intervenciones sobre el presente asunto y en razón de las manifestaciones vertidas durante la sesión, la ponente **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, consideró oportuno solicitar el aplazamiento del presente asunto para hacer las adecuaciones señaladas por los integrantes de la Sala.

*Sesión pública celebrada  
el seis de julio de dos mil cinco*

Reunida la Primera Sala de este Alto Tribunal, se dio cuenta con el nuevo proyecto de resolución y, acto seguido, la Presidenta lo sometió a votación, y fue aprobado por unanimidad de cuatro votos de los **señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Sergio Armando Valls Hernández** y ponente **Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**.

El **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** estuvo ausente en virtud de que se encontraba en cumplimiento de una encomienda del Máximo Tribunal del país.

Los puntos resolutivos de la presente contradicción de criterios, se aprobaron en los siguientes términos:

PRIMERO.- Sí existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito al resolver el amparo directo civil 376/2003, y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito al emitir la ejecutoria dictada en el juicio de amparo directo número D-371/2004.

SEGUNDO.- Se declara que debe prevalecer el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la tesis jurisprudencial que ha quedado redactada en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.- Remítase de inmediato la tesis que se sustenta en la presente resolución a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para su publi-

cación en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y a los Juzgados de Distrito para su conocimiento.

De este asunto emanó la tesis con el siguiente rubro:

FIRMA INDUBITABLE EN MATERIA MERCANTIL. SE CONSIDERA COMO TAL, PARA EFECTOS DEL COTEJO DE UNA DOCUMENTAL PRIVADA O PÚBLICA CARENTE DE MATRIZ CUYA AUTENTICIDAD SE CUESTIONA, LA PLASMADA EN DOCUMENTOS ANTERIORES O LA POSTERIOR ESTAMPADA EN ACTUACIONES JUDICIALES.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Tesis 1a./J. 93/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, p. 87, IUS 177296.

# *Crónica de la contradicción de tesis 63/2005-PS*

*Cronista: Licenciado Arturo Díaz San Vicente*

**E**l quince de marzo de dos mil cinco, los Magistrados integrantes del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito denunciaron ante la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción de tesis entre el criterio sostenido por ese órgano jurisdiccional, y el sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito.

En virtud de la naturaleza civil de las resoluciones que participan en la contradicción, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que se enviara a la Primera Sala para su sustanciación, en la que se ordenó su radicación con el número de expediente 63/2005-PS. Por razón de turno se designó al **señor Ministro Juan N. Silva Meza** como ponente de la propuesta de resolución respectiva.

Para determinar si había contradicción entre las tesis contendientes, en el proyecto respectivo se analizó si se reunían los supuestos necesarios para determinar si existía la contradicción de criterios, y concluyó que los tribunales emisores en efecto sostuvieron criterios discrepantes en relación al planteamiento de problemas en esencia iguales, ante los cuales formularon soluciones opuestas.

En ese sentido, en la consulta se señaló que ambos órganos jurisdiccionales centraron la problemática de los respectivos asuntos en la naturaleza jurídica del procedimiento que se inicia por la vía incidental, previsto por el artículo 185 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, que inicia cuando se solicita al Juez competente que realice la convocatoria para que se lleve a cabo la asamblea general de accionistas de una Sociedad Mercantil ante la negativa u omisión a hacerla por parte de los administradores, el consejo de administración o los comisarios.

El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito consideró que el procedimiento incidental referido contaba con las características propias de un juicio especial mercantil, acorde a lo dispuesto por el artículo 1357 del Código de Comercio, en razón de que se debe demandar a la sociedad por conducto de quienes estén legitimados para convocar a toda clase de asambleas, por lo que la sentencia definitiva que se dicte una vez que se impugne en cumplimiento al principio de definitividad, debe combatirse en amparo directo en términos de lo previsto por el artículo 158 de la Ley de Amparo.

Por su parte, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito estimó que en el procedimiento incidental en comento, no existía confrontación entre el accionista que solicita la convocatoria para la asamblea y la empresa, o si es el caso, con el comisario de la misma, por lo que al no existir pleito entre las partes, se concluye que se trata de actos dictados fuera de juicio, conforme al artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo, por lo cual la sentencia dictada en ese procedimiento es interlocutoria y no definitiva, de tal forma que debe ser materia de amparo indirecto ante un Juez de Distrito en Materia Civil.

Por lo anterior, puede establecerse que el punto de contradicción en el presente asunto se construyó a determinar la naturaleza jurídica del proceso en forma de incidente previsto en el artículo 185 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, es decir, si se trata de un juicio cuya resolución final deba impugnarse como si se tratara de una sentencia definitiva por la vía del amparo directo, en términos del artículo 158 de la Ley de Amparo, o bien, si se trata de un acto dictado fuera de juicio en términos de la fracción III, del artículo 114 de la propia ley, cuya resolución debe impugnarse a través del amparo indirecto.

La contradicción de tesis se listó para su discusión en sesión previa.

*Sesión previa celebrada  
el diecisiete de agosto de dos mil cinco*

La **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** declaró abierta la sesión, y en su momento, solicitó que se diera cuenta con el presente asunto.

Acto seguido, se puso a consideración de la Primera Sala el proyecto de resolución correspondiente, en el que se propuso resolver que sí existía contradicción de tesis entre los criterios sostenidos por los órganos jurisdic-

cionales contendientes, y que el procedimiento que se lleva en forma de incidente en el caso previsto por el artículo 185 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, que se refiere al procedimiento llevado ante el Juez competente a fin de convocar a la asamblea general de accionistas de una sociedad mercantil cuando los administradores, el consejo de administración o los comisarios de la misma omiten hacerlo o se niegan a ello, tiene la naturaleza de juicio y en consecuencia, la sentencia que le pone fin es impugnabile a través del amparo directo.

El señor **Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** precisó que la petición que se establece en el artículo 184 de la Ley de Sociedades Mercantiles para que el Administrador, el Consejo de Administración, o los Comisarios de una sociedad mercantil convoquen a una asamblea de accionistas, podrá llevarse a cabo por el titular de una sola acción en los casos siguientes:

1. Cuando no se haya celebrado ninguna asamblea durante dos ejercicios consecutivos, y
2. Cuando las asambleas ordinarias celebradas en ese tiempo no se hubieran ocupado de: discutir, aprobar o modificar el informe de los administradores, tomando en consideración el informe de los comisarios a fin de tomar las medidas que se juzgaran oportunas; nombrar al Administrador o Consejo de Administración y a los Comisarios; determinar los emolumentos correspondientes a los Administradores y Comisarios, cuando no hubieren sido fijados en los estatutos.

Además, señaló que si el administrador, el Consejo de Administración o los Comisarios se niegan a hacer la convocatoria citada o se abstuvieran de hacerla dentro de un término de quince días, desde que hubieran recibido la solicitud para ello, se podrá acudir ante el Juez competente a fin de que éste haga la convocatoria de accionistas, a través de un procedimiento que se seguirá en forma de incidente en un juicio mercantil.

Abundó que para llevar a cabo el procedimiento señalado es necesario que los accionistas de una empresa depositen los títulos de sus acciones en una institución de crédito ante Notario Público, la cual debe expedir el certificado correspondiente para que se acompañe a la demanda a fin de hacer efectivos los derechos sociales.

Manifestó que en su opinión, el procedimiento descrito no implica un conflicto, toda vez que lo que el Juez lleva a cabo es una acción administrativa

y lo hace en sustitución del funcionario u órgano corporativo que tiene la obligación originaria de hacerlo; las oposiciones que pudieran surgir por alguna de las partes son de carácter accesorio y al final del procedimiento no se dicta sentencia condenatoria o se lleva a cabo un acto que le ponga fin, por lo que se trata de un acto fuera de juicio que preserva la garantía de audiencia a los órganos de la sociedad mercantil y éstos puedan alegar y probar que sí celebraron asambleas durante dos ejercicios consecutivos, o que en la celebradas se hubieran tratado los asuntos que indica el artículo 181 de la ley en comento.

Agregó, que la convocatoria que se intente publicar a través de este procedimiento incidental debe reunir los lineamientos de los estatutos sociales de la sociedad mercantil, por lo que no tiene por objeto que se dicte sentencia que condene en forma alguna a sus órganos corporativos, puesto que el procedimiento termina con la obligación del juzgador de realizar llevar a cabo la publicación de la convocatoria para dar a conocer la celebración de la asamblea general de accionistas, y sólo a ello se concreta su intervención.

Asimismo, señaló que en una demanda existen pretensiones contra una persona o personas determinadas y en el caso, se trata de un procedimiento que se instaura como respuesta a una petición que se hace a un Juez competente para que éste realice la convocatoria para la asamblea general de accionistas de una sociedad mercantil, y la resolución que se dicta al final del procedimiento es interlocutoria, en términos de los artículos 1321 y 1323 del Código de Comercio, por lo que dicha sentencia no puede catalogarse como definitiva.

Por último, manifestó que en su opinión en la contradicción que se estudia no se trataba de dilucidar la procedencia del amparo directo sino de la procedencia ante el Juez de Distrito, por lo que no compartía el sentido del proyecto.

En uso de la palabra, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz** manifestó que los accionistas de una sociedad mercantil tienen el derecho de que se lleven a cabo las asambleas generales de accionistas y, en caso de que los órganos administrativos de la sociedad mercantil se nieguen a realizar tal convocatoria, podrán acudir ante el Juez competente a fin de solicitar que haga la convocatoria para que se lleve a cabo la asamblea de accionistas.

En ese sentido, señaló que se presenta la sustitución de los órganos administrativos de la sociedad mercantil por el Juez competente, y la actuación

de éste genera una condición obligatoria de resolución que ante la posible oposición de los órganos societarios se muestra el carácter coactivo y no declarativo del procedimiento incidental de mérito.

Además, observó que la resolución dictada en el procedimiento incidental puede ser apelada, con lo que se presentaría la condición para que pudiera impugnarse por la vía del juicio de amparo directo.

Por las razones expresadas, manifestó su conformidad con el proyecto de resolución presentado.

El **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** reiteró su opinión en el sentido de que el procedimiento para convocar a la asamblea general de accionistas que se tramita ante el Juez competente no conlleva en sí mismo una resolución que obligue a los órganos societarios a convocar, sino que es el mismo juzgador el que realiza la convocatoria a la citada asamblea, por lo que no existe litigio; el Juez no emite sentencia condenatoria, tan sólo ordena correr traslado, resuelve alguna oposición y lleva a cabo la asamblea citada.

Ante el procedimiento citado, señaló el señor Ministro Gudiño Pelayo, sólo existe posibilidad de oponerse al señalar que la asamblea ya tuvo lugar o que sí fueron tratados los asuntos que presumiblemente no lo habían sido.

Asimismo, acotó que lo que se dilucidaba no era si la resolución dictada por el juzgador en el procedimiento incidental de mérito era vinculatoria o no y si generaba derechos, sino en todo caso la vía por la cual se debe impugnar tal resolución.

En ese sentido, estimó que la vía adecuada para impugnar la resolución es la del amparo indirecto ante Juez de Distrito, en razón de que ofrece mayores posibilidades al quejoso al admitir el ofrecimiento de pruebas y permitir el recurso contra la resolución del Juez de Distrito.

Por último, señaló que en virtud de las razones aducidas, en su opinión el juicio de amparo indirecto era más benéfico para el quejoso que el juicio de amparo directo, por lo que se manifestó en contra del proyecto de resolución.

Por su parte, el **señor Ministro Juan N. Silva Meza** manifestó que la convocatoria para la realización de la asamblea general de accionistas que lleva a cabo el Juez competente puede desembocar en un conflicto cuyas características son las de un juicio especial mercantil, toda vez que se presenta una contención diáfana en la que el accionista demanda al administrador, al consejo de administración, a los comisarios la celebración de una asamblea; además, se permite ofrecer pruebas y alegatos, y el Juez puede

emitir una resolución en la que determine la procedencia de la convocatoria a la asamblea general que se solicita.

En ese sentido, señaló que la determinación del Juez es vinculante y puede llegar a ser un acto definitivo que puede ser impugnado por la vía del amparo directo.

En razón de los argumentos expresados durante la sesión, los señores Ministros integrantes de la Primera Sala determinaron que el presente asunto se resolvería en votación dividida en la sesión pública que tendría lugar en esa misma fecha.

*Sesión pública celebrada  
el diecisiete de agosto de dos mil cinco*

Reunida la Primera Sala de este Alto Tribunal, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, declaró abierta la sesión, y una vez que se dio cuenta con el presente asunto, solicitó el uso de la palabra al señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, para manifestar que no compartía el sentido del proyecto en tanto que proponía que se declarara que el procedimiento en forma de incidente mercantil previsto en el artículo 185 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, que se tramita ante el Juez competente para que éste haga la convocatoria para celebrar una asamblea general de accionistas, tiene naturaleza de juicio por lo que la sentencia que le pone fin es impugnabile por la vía del amparo directo.

En razón de que no se expresaron más argumentos sobre el particular, se procedió a tomar votación sobre el proyecto propuesto, que fue aprobado por mayoría de cuatro votos de los **señores Ministros Sergio Armando Valls Hernández, Juan N. Silva Meza, ponente, José Ramón Cossío Díaz, y Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**. El señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo votó en contra y manifestó que formularía un voto particular.

En los puntos resolutive de este asunto se determinó que sí existía la contradicción de tesis planteada y que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por la Primera Sala del Máximo Tribunal, cuyo rubro se transcribe en los siguientes términos:

ASAMBLEA GENERAL DE ACCIONISTAS. EL PROCEDIMIENTO EN FORMA DE INCIDENTE PREVISTO EN EL

ARTÍCULO 185 DE LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES TIENE LA NATURALEZA DE JUICIO Y, POR ENDE, LA SENTENCIA QUE LE PONE FIN ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL AMPARO DIRECTO.<sup>79</sup>

En su voto particular, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** manifestó que en su opinión es acertada la tesis dictada por el décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, que señala que en el procedimiento incidental de referencia no existe confrontación entre el accionista que solicita la convocatoria para que se lleve a cabo la asamblea general de accionistas y la empresa o en su caso, con el comisario de la misma, por lo que al no existir pleito entre las partes, se concluye que se trata de actos dictados fuera de juicio, conforme al artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo, por lo cual la sentencia dictada en ese procedimiento es interlocutoria y no definitiva, de forma que debe ser materia de amparo indirecto ante un Juez de Distrito en Materia Civil.

---

<sup>79</sup> Tesis 1a./J. 88/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, p. 237, *IUS* 177149.



# *Crónica de la contradicción de tesis 72/2005-PS*

*Cronista: Licenciado Arturo Díaz San Vicente*

**E**l veinte de abril de dos mil cinco, los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito denunciaron ante la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la existencia de la posible contradicción de tesis entre el criterio sostenido por ese órgano jurisdiccional, y el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

En razón de la naturaleza civil de las resoluciones que participan en la contradicción, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que se enviara a la Primera Sala para su sustanciación, en la que se ordenó su radicación con el número de expediente 72/2005-PS. Por razón de turno se designó al **señor Ministro Juan N. Silva Meza** como ponente de la propuesta de resolución respectiva.

Con la finalidad de determinar si existía o no contradicción entre los criterios de los órganos jurisdiccionales aludidos, en el proyecto de resolución respectivo se señaló que éstos partieron del examen de cuestiones jurídicas esencialmente iguales y adoptaron posiciones jurídicas discrepantes.

El Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito consideró que de conformidad con la legislación del Estado de Aguascalientes, la parte que obtuvo sentencia favorable en un juicio de alimentos tiene diez años para que se ejecute dicha resolución, por lo que puede solicitar el pago de las pensiones alimenticias atrasadas dentro del plazo señalado, sin que ello signifique que el acreedor alimentario se enriquece con motivo de dicho pago al percibir una cantidad considerable, ya que el deudor tuvo la oportunidad de cumplir a tiempo con la obligación de pago, sin esperar a que se le requiriera, ya que lo contrario equivaldría a privar de un derecho adquirido al deudor alimentario.

Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito estimó que la reclamación de pensiones alimenticias atrasadas era

improcedente, en razón de que si la acreedora alimentaria no las reclamó en el momento fue porque no tuvo necesidad de ellas, más aún si no existe justificante que avale un impedimento para solicitar el pago de dichas pensiones.

Por lo anterior, puede establecerse que el punto de contradicción en el presente asunto se constriñó a determinar si era procedente el pago de pensiones alimenticias vencidas, acumuladas y adeudadas.

De esta manera, se determinó listar el presente asunto para ser discutido en sesión previa.

*Sesión previa celebrada  
el diecisiete de agosto de dos mil cinco*

**La señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** declaró abierta la sesión y, en su momento, solicitó que se diera cuenta con el presente asunto.

Acto seguido, se puso a consideración de la Primera Sala el proyecto de resolución correspondiente, en el que se estableció que la institución de los alimentos implica el deber recíproco de determinadas personas de proporcionar a otras los elementos que permitan su subsistencia, tales como casa, vestido, comida, asistencia médica y, en el caso de menores, lo necesario para sufragar su educación.

Asimismo, se estableció que los ordenamientos que regulan la institución de los alimentos son de orden público e interés social, en razón de que la subsistencia de los integrantes del núcleo familiar interesa a la sociedad y en ese sentido, el derecho a recibir alimentos es irrenunciable, intransferible e inembargable, lo que indica la importancia del derecho de familia, cuyo fundamento esencial es el derecho a la vida y a la dignidad humanas; el derecho a recibir alimentos que el legislador ha establecido de forma explícita, obedece a la suposición de un estado de necesidad del acreedor alimentario.

En ese sentido, del contenido de los artículos 428 y 529 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal se deduce que la acción para solicitar la ejecución de una sentencia en la cual se establece la obligación de dar alimentos, podrá ejercitarse dentro del lapso de diez años con el consiguiente reclamo del pago de pensiones atrasadas, vencidas y no cobradas, sin que el deudor alimentario pueda aducir que la acreedora alimentaria no solicitó en referido pago porque no necesitó de las citadas pensiones.

Además, en la consulta se determinó que la acción de ejecución de una sentencia en la que se condenó al pago de alimentos se debe de promover a través de un incidente, cuyo único objeto es determinar en cantidad líquida las prestaciones materia de la condena establecida en la sentencia. En ese sentido, se argumenta que para el ejercicio de la acción de ejecución, se debe estar al plazo de diez años previsto por el legislador contado desde que venció el término judicial para el cumplimiento de una sentencia.

De esa forma, el establecimiento del plazo de diez años para solicitar la ejecución de una sentencia, no es contrario a los principios de fundamentales de la institución de los alimentos, pues el derecho a percibirlos y la obligación de proporcionarlos son cuestiones que fueron analizadas, juzgadas y determinadas en forma definitiva en la sentencia, por lo que no puede volver a estudiarse en el incidente, por lo que se concluye que es incorrecto afirmar que si el acreedor alimentario demoró en solicitar la ejecución de la sentencia, fue porque no lo necesitó, afirmación que se estima inexacta y carente de sustento legal.

En uso de la palabra, los **señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz, y Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas** coincidieron al señalar que el tema de la contradicción de tesis que se dilucidaba era muy importante y trascendente para la sociedad mexicana, y que había representado un debate en el que los órganos jurisdiccionales contendientes habían sostenido sus criterios con buenos argumentos y bien fundamentados.

*Sesión pública celebrada  
el diecisiete de agosto de dos mil cinco*

Reunida la Primera Sala de este Alto Tribunal, la **señora Ministra Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**, declaró abierta la sesión, y una vez que se dio cuenta con el presente asunto y al no haber intervenciones sobre el particular, se procedió a tomar votación sobre el proyecto propuesto, que fue aprobado por unanimidad de cinco votos de los **señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza**, ponente, **José Ramón Cossío Díaz, y Presidenta Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**.

En los puntos resolutivos de este asunto se determinó que sí existía la contradicción de tesis planteada y que debía prevalecer con carácter de

jurisprudencia el criterio sustentado por la Primera Sala del Máximo Tribunal, cuyo rubro se transcribe en los siguientes términos:

ALIMENTOS. LA PARTE QUE OBTUVO SENTENCIA FAVORABLE EN EL JUICIO PUEDE RECLAMAR SU EJECUCIÓN Y EL PAGO DE LAS PENSIONES ATRASADAS, VENCIDAS Y NO COBRADAS DENTRO DEL PLAZO DE DIEZ AÑOS, SIN QUE LA DEMORA EN DICHA SOLICITUD IMPLIQUE QUE EL ACREEDOR ALIMENTARIO NO LOS NECESITÓ (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Tesis 1a./J. 125/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, p.55, IUS 177087.

*Segunda  
Sala*





# *Crónica de la contradicción de tesis 9/2004-SS*

*Cronista: Maestro Gerardo Dehesa Dávila*

**L**a Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 9/2004-SS, en sesión celebrada el cinco de noviembre de dos mil cuatro, en la que determinó que el plazo de prescripción para el ejercicio de la facultad sancionadora frente a una responsabilidad no estimable en dinero, es de tres años, acorde a lo previsto en la fracción II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los criterios en contradicción se originaron con motivo de que la autoridad administrativa impuso sanciones, con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por conductas que no produjeron un beneficio o daño cuantificable en dinero. Los servidores públicos sancionados demandaron la nulidad respectiva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa porque, en su opinión, las responsabilidades no estimables en dinero prescribían en un año y el inicio de los procedimientos disciplinarios correspondientes tuvo lugar con posterioridad a ese lapso, es decir, cuando ya no era posible el ejercicio de la facultad sancionadora.

En ese contexto, las Salas Fiscales se pronunciaron al respecto y contra esas determinaciones las partes interesadas presentaron sendas impugnaciones, que fueron resueltas por los Tribunales Colegiados contendientes con criterios divergentes.

El órgano denunciante, Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consideró que al margen de la responsabilidad del servidor público, ya fuera grave o no, debía considerarse que el supuesto de la infracción no estimable en dinero era diverso al previsto en la fracción I del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual dispone que en un año prescribirán las facultades

sancionadoras de la autoridad cuando el beneficio obtenido o el daño causado por la conducta del servidor público sea menor a diez meses el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por tanto, la responsabilidad no estimable en dinero se ubicaba en la hipótesis prevista en la fracción II del propio precepto, en virtud de que ésta resultaba aplicable a todos los casos diversos al previsto en la fracción I, de ahí que el término de prescripción fuera de tres años.

Por su parte, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que el enunciado “en los demás casos” contenido en la fracción II del artículo 78 de la ley de la materia, debía entenderse necesariamente en sentido opuesto a la fracción I del propio artículo, lo que significa que debe existir un acto u omisión que genere un beneficio o daño patrimonial y que éste sea superior a diez meses de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Por esta razón, consideró que en el caso concreto era aplicable la fracción I antes aludida, por tratarse de un supuesto en que la falta cometida no superó la cantidad citada al no ser una infracción cuantificable en dinero.

De las consideraciones anteriores, se advierte que el punto de contradicción consistió en determinar, acorde a lo preceptuado por el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuál debía ser el plazo de prescripción de la facultad sancionadora cuando ésta se ejerce respecto de una conducta infractora no estimable en dinero.

El asunto se turnó al **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

Antes de abordar el fondo del asunto, en el proyecto se consideró conveniente analizar los artículos que dieron origen a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para establecer un parámetro que permitiera la correcta interpretación de esa norma legal conforme al texto constitucional, en relación con el tema motivo de la oposición de criterios, el artículo 114 de la Constitución Federal en lo conducente establece lo siguiente:

Artículo 114. ... La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Así, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, cuyo artículo 78 señalaba:

Artículo 78. Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

I. Prescribirán en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo; y

II. En los demás casos prescribirán en tres años.

De acuerdo al texto anterior se destacó que, el plazo de prescripción de la facultad sancionadora de las conductas no estimables en dinero tenía respuesta específica en la fracción I del artículo 78 de la ley de la materia, vigente hasta el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y dos, fecha en que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación fue modificado, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 78. Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

I. Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y

II. En los demás casos prescribirán en tres años.

El proyecto destacó que la regulación legal originaria de las responsabilidades administrativas y el plazo de su prescripción sufrió una modificación sustancial al reformarse el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regulación que era aplicable al momento de surgir la discrepancia de criterios.

Para sustentar el sentido de su resolución, el Ministro ponente indicó que en la exposición de motivos a la iniciativa de reformas, que originó la

modificación en análisis, se explicaban de manera sucinta los cambios que se introdujeron, que en lo conducente fueron del tenor siguiente:

“...Por lo que toca a la figura de la prescripción, se ha considerado conveniente proponer que el plazo de tres meses que actualmente prevé la Ley, sea de un año.

Se propone además, excluir de la fracción I del artículo 78, el supuesto relativo a las faltas cuya responsabilidad no fuera estimable en dinero, pues si bien tales infracciones pudieren no representar un beneficio económico para su autor, sí podrían llegar a ser constitutivas de un acto o una omisión que atente, de manera grave, contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o eficiencia que deben observarse en el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público...”

De lo que se dedujo que el legislador, en su iniciativa de ley, tuvo por objeto aumentar el plazo de prescripción de tres meses a un año respecto de las conductas reguladas en la fracción I y, al mismo tiempo, eliminar la referencia que ésta hacía a la responsabilidad no estimable en dinero, porque la misma podría llegar a ser constitutiva de un acto u omisión grave, aun a pesar de que no tuviese repercusiones económicas.

Asimismo, comentó que el haber excluido de la fracción I del numeral en cita la referencia a la responsabilidad no estimable en dinero, no significaba que la facultad sancionadora para tal supuesto hubiera quedado sin plazo de prescripción para su ejercicio, puesto que la frase “en los demás casos” de la fracción II permite concluir que las conductas no contenidas en la fracción I deben considerarse, por un criterio de exclusión, incluidas en la fracción II.

En consecuencia, del análisis de los textos antes transcritos, se observa que el plazo de prescripción de un año queda restringido para aquellas conductas que arrojen un beneficio o daño que no exceda de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; mientras que en los demás casos, esto es, cuando las conductas infractoras impliquen un beneficio o daño que supere las diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, o bien, se genere una responsabilidad no estimable en dinero, el plazo de prescripción será de tres años.

**La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** externó que no compartía la proposición del proyecto; en su opinión, se debía tomar en

cuenta que la calificación de grave a las infracciones señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos era producto de un análisis de identificación de los actos u omisiones en el servicio público que de manera considerable perjudican la buena función de las instituciones públicas, por lo que debía advertirse que el régimen de responsabilidad administrativa refleja el propósito de encontrar nuevas formas para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente, a fin de hacer más eficiente la administración pública, motivo por el cual debía tenerse especial cuidado en que las disposiciones que reglamentan la responsabilidad de los servidores públicos, fueran lo suficientemente precisas e idóneas, de manera que no permitan la impunidad o impidan una gestión administrativa adecuada, siempre bajo el marco del respeto a los derechos laborales de los servidores públicos.

Por esa razón, la **señora Ministra Luna Ramos** manifestó que si bien el artículo 114 de la Constitución Federal alude a la naturaleza de la falta y a la gravedad de ésta, debía existir correspondencia entre la gravedad de la conducta en que incurra el servidor público y el procedimiento para imponer las sanciones respectivas, por lo que los términos de la prescripción deben aumentar o disminuir en atención a la conducta realizada o a las consecuencias de ésta.

En esa virtud, consideró que, en el caso, la prescripción debía ser de un año para la responsabilidad no estimable en dinero, plazo previsto en la fracción I del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** en defensa de su proyecto precisó que de la redacción de las fracciones I y II del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no se advierte que se dejara al juzgador un margen de discrecionalidad en la aplicación de ese texto legal para decidir qué plazo de prescripción debía acompañarse a una conducta, según constatará que era o no grave y, por ello, la regulación de los plazos de prescripción en materia de responsabilidad administrativa debía considerarse estricta.

Finalmente, la Segunda Sala resolvió la existencia de contradicción de tesis por mayoría de cuatro votos de los **señores Ministros Genaro David Góngora Pimentel**, ponente en el asunto, **Sergio Salvador Aguirre Anquiano**, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** y **Presidente Juan Díaz Romero**, por su parte, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** redactó voto particular al respecto.

Asimismo, se decidió que el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia es del rubro siguiente:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.  
EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LA FACULTAD SAN-  
CIONADORA CON RELACIÓN A LAS CONDUCTAS NO  
ESTIMABLES EN DINERO, ES EL INDICADO EN LA  
FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY FEDERAL  
RELATIVA (REFORMAS PUBLICADAS EL 21 DE JULIO DE  
1992 EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN).<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tesis 2a./J. 186/2004, Tomo XX, Diciembre de 2004, p. 544, IUS 179759.

# *Crónica del amparo directo en revisión 1162/2004*

*Cronista: Maestro Gerardo Dehesa Dávila*

**E**l tema relativo a la constitucionalidad del artículo 9, fracción 841, segundo párrafo, del Reglamento para la Clasificación de las Empresas y Determinación de la Prima en el Seguro de Riesgos de Trabajo fue discutido por la Segunda Sala de este Máximo Tribunal, al estudiar el amparo directo en revisión 1162/2004, en la sesión celebrada el diecinueve de noviembre de dos mil cuatro.

Los antecedentes que dieron origen al juicio de garantías fueron los siguientes:

1. El Departamento Consultivo y de Clasificación de Empresas, Subdelegación 7 del Valle, de la Delegación Tres Suroeste del Distrito Federal, Dirección General Centro, del Instituto Mexicano del Seguro Social, emitió resolución mediante la cual rectificó la clasificación de la empresa Tecnológica Manufacturera, S. A. de C. V. para la cobertura del seguro de riesgos de trabajo a la clase II, toda vez que el personal que contrata y coloca en otras empresas realizaba actividades de mayor riesgo que el inherente a las labores propiamente administrativas.
2. Contra esa determinación, la empresa mencionada interpuso recurso de inconformidad, del cual tocó conocer al Consejo Consultivo del propio Instituto Mexicano del Seguro Social, quien confirmó la resolución recurrida.
3. No conforme con esta resolución, la empresa demandó la nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, asunto que tocó conocer a la Quinta Sala Regional Metropolitana, la cual se pronunció en el sentido de reconocer la validez de la resolución impugnada.

4. Inconforme con el fallo precedente, la parte interesada promovió juicio de amparo directo, en el que alegó la inconstitucionalidad del artículo 9, fracción 841, segundo párrafo, del Reglamento para la Clasificación de las Empresas y Determinación de la Prima en el Seguro de Riesgos de Trabajo. El conocimiento del asunto correspondió al Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en cuya sentencia negó el amparo solicitado.
5. La parte quejosa finalmente interpuso recurso de revisión contra esta última resolución, ante el propio Tribunal Colegiado del conocimiento, el cual ordenó, por invocarse cuestiones de constitucionalidad, la remisión de los autos para su substanciación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el asunto se registró como amparo directo en revisión 1162/2004 y se remitió a la Segunda Sala, se turnó el expediente al señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

La empresa quejosa expresó en los conceptos de violación que el artículo 9, fracción 841, párrafo segundo, del Reglamento para la Clasificación de las Empresas y Determinación de la Prima en el Seguro de Riesgos de Trabajo, violaba la garantía de legalidad tributaria, al pretender regular uno de los elementos necesarios para la determinación de la contribución contenida en las cuotas obrero patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social, por establecer que las personas físicas o morales que mediante un contrato de prestación de servicios realicen trabajos con elementos propios en otro centro de trabajo, no serían consideradas como intermediarios y, por tanto, se les clasificaría de acuerdo a la actividad más riesgosa que desarrollaran sus trabajadores, de conformidad con lo señalado en el catálogo de actividades establecido en el propio reglamento.

De esta forma, el hecho de que la empresa quejosa se viera obligada a clasificarse y pagar el seguro de riesgos de trabajo, en relación con la actividad más riesgosa desarrollada por sus trabajadores, en opinión de la empresa quejosa, se apartaba de lo previsto en el artículo 71 de la Ley del Seguro Social, que establece que la clasificación y pago de cuotas en ese ramo debe efectuarse según la actividad de la negociación, lo que implicaba establecer, en perjuicio de la peticionaria de garantías, una fórmula distinta para la clasificación y pago de la contribución, respecto de la prevista en la ley,

en violación a los principios de legalidad y equidad tributaria consagrados por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Para defender su postura, la quejosa sostuvo que las diversas actividades desarrolladas día a día por sus trabajadores, además de variar de acuerdo a los puestos desempeñados por los mismos dentro de la estructura, también variaban de acuerdo a la asignación diaria del trabajo que podía comprender actividades más o menos riesgosas, motivo por el cual el precepto impugnado generaba un estado de incertidumbre jurídica para las empresas que, como la recurrente, se encontraran en ese supuesto.

Asimismo, argumentó que el numeral impugnado introducía un elemento nuevo que de ninguna manera estaba previsto en la ley, porque la actividad de la empresa era un concepto distinto al señalado por el reglamento al referirse a la actividad más riesgosa, el cual ordenaba tomar en consideración para determinar el monto de la prima a pagar para cubrir el seguro por riesgo de trabajo y, por lo mismo, se establecía una forma diferente de cumplir con las citadas obligaciones, por lo que el precepto reglamentario era inconstitucional.

En el proyecto presentado por el **señor Ministro Genaro David Gónzaga Pimentel** se propuso declarar fundados, y suficientes para revocar la sentencia recurrida, los dos primeros agravios en que la recurrente alegó que el artículo 9, fracción 841, segundo párrafo, del Reglamento para la Clasificación de las Empresas y Determinación de la Prima en el Seguro de Riesgos de Trabajo era violatorio de las garantías de legalidad y supremacía de la ley.

El señor Ministro ponente señaló que el numeral reclamado era inconstitucional, al pretender normar en un reglamento uno de los elementos necesarios para la determinación de las cuotas obrero patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Asimismo, explicó que al establecer el artículo 9, fracción 841, segundo párrafo, que dejaban de ser consideradas como intermediarias aquellas agencias de colocación o bolsas de empleo que mediante un contrato de prestación de servicios realizaran también trabajos para ejecutarlos con elementos propios en otro centro laboral, y que serían clasificadas de acuerdo a la actividad más riesgosa que desarrollaran sus trabajadores, varió la base de cotización legal, con lo que se aplicó un criterio diferente al indicado en el artículo 71 de la Ley del Seguro Social, el cual señala que la clasificación y pago de cuotas en el ramo de riesgo de trabajo debe efectuarse por las empresas conforme a la actividad de la negociación.

Destacó que las disposiciones reglamentarias, aun siendo expresas, no pueden válidamente regir contra la voluntad manifiesta del texto de la ley, ni oponerse a los lineamientos normativos contenidos en ella, porque esas disposiciones deben interpretarse y aplicarse en forma armónica; explicó que las cuotas patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social tienen naturaleza de contribuciones y, como tales, deben cumplir con el principio de legalidad contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual sus elementos esenciales son: sujeto, objeto, base, tasa y época de pago, los que deben estar consignados de forma expresa en la ley.

Acorde a lo anterior, el señor Ministro ponente mencionó que si en el caso en comento, el citado artículo 9, fracción 841, segundo párrafo, del Reglamento reclamado, incidió en la base del tributo al disponer que las empresas serán clasificadas de acuerdo a la actividad más riesgosa que desarrollen sus trabajadores, transgredió los principios constitucionales, ya que para los efectos de fijar la cuota correspondiente al rubro riesgo de trabajo, el texto del artículo 71 de la Ley del Seguro Social sólo toma como base los riesgos inherentes a la actividad de la negociación de que se trate y no a la actividad más riesgosa desarrollada por los trabajadores, con lo que se afectaba uno de los elementos esenciales de la aportación de seguridad social, como lo es la base de cotización en el ramo del seguro de riesgos de trabajo.

Para concluir, agregó que aun cuando el artículo 71 de la Ley del Seguro Social disponía que la clasificación respectiva se debía realizar conforme a los términos del reglamento, éste debía hacerlo dentro de los límites de las disposiciones legales que reglamenta, ya que es en ellas en las que encuentra su justificación y medida.

En cambio, los señores **Ministros Juan Díaz Romero** y **Sergio Salvador Aguirre Anguiano** externaron que no compartían la propuesta de solución planteada en el proyecto, ya que, desde su punto de vista, al realizar una interpretación sistemática de los artículos 72 y 73 de la Ley del Seguro Social y del artículo 9 del reglamento citado, no se advertía que en el caso se quebrantara la garantía de legalidad tributaria, ni el principio de subordinación jerárquica de la ley.

En su intervención, hicieron referencia a dos principios que tienen íntima relación con la facultad reglamentaria, éstos son: el principio de reserva de ley, el cual encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad

personal y propiedad), que consiste en prohibir que un reglamento aborde materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso; y el principio de subordinación jerárquica, que impone al reglamento la exigencia de que éste se concrete a desarrollar, complementar o pormenorizar las disposiciones legales, sin rebasarlas ni contrariarlas.

Los señores Ministros disidentes sostuvieron que aun cuando el artículo 71 de la Ley del Seguro Social hacía mención a los riesgos inherentes a la actividad de la negociación de que se trate, y por su parte, el reglamento en cita, al referirse a las empresas que, como la recurrente, dejaban de considerarse intermediarios, establecía que se tomaría en cuenta la actividad más riesgosa desarrollada por los trabajadores, esa variación no incidía en algún elemento esencial de la contribución, puesto que el propio artículo 71 de la Ley del Seguro Social señalaba dos elementos a considerar para la determinación de las cuotas que por el seguro de riesgos de trabajo debían pagar los patrones, éstos son: la cuantía del salario base de cotización y los riesgos inherentes a la actividad de la negociación de que se trate; sin embargo, en forma expresa disponía que correspondería al reglamento detallar la forma en que esos riesgos se determinarían.

Por las razones apuntadas, concluyeron que la disposición reglamentaria sólo desarrollaba el principio establecido en la ley, esto es, que cada empresa debe cotizar de acuerdo al riesgo inherente a su actividad, pues cuando se trata de empresas que con elementos propios realizan trabajos a favor de un tercero mediante un contrato de prestación de servicios, la definición de su actividad sólo puede lograrse mediante el examen de la actividad de sus trabajadores, pues el riesgo al que están expuestos estos últimos es el factor determinante de la cuantía de la prestación.

Los señores **Ministros Juan Díaz Romero** y **Sergio Salvador Aguirre Anguiano** sostuvieron que el artículo 9, fracción 841, segundo párrafo, del Reglamento para la Clasificación de las Empresas y Determinación de la Prima en el Seguro de Riesgos de Trabajo, no era violatorio de las garantías de legalidad y de subordinación jerárquica y anunciaron que mantendrían su criterio en un voto particular de minoría.

Así, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de tres votos de los señores **Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel** y **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**, revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a la recurrente.



# *Crónica de la contradicción de tesis 165/2004-SS*

*Cronista: Maestro Gerardo Dehesa Dávila*

**E**n sesión celebrada el primero de diciembre de dos mil cuatro, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 165/2004-SS, en la que resolvió que si se determina a favor de un trabajador del Instituto Mexicano del Seguro Social una incapacidad parcial permanente que le da derecho al pago de una indemnización en términos de la cláusula 89, fracción III del contrato colectivo de trabajo que rige a ese instituto, en caso de continuar laborando no puede percibir, además de su salario, el pago de una pensión.

Los asuntos que dieron origen a los juicios de amparo se suscitaron en primera instancia ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, entre el Instituto Mexicano del Seguro Social, como parte demandada, y los trabajadores de ese órgano, como promoventes, a quienes respectivamente se les había reconocido una incapacidad parcial permanente derivada de un riesgo de trabajo, por lo que se les otorgó la indemnización relativa; no obstante la incapacidad decretada, los empleados continuaron en el desempeño de sus labores y, por tanto, percibían el salario correspondiente por parte del instituto demandado, del cual reclamaron la aplicación en su beneficio de la pensión por riesgo laboral a la que en su opinión eran acreedores, además de la indemnización aludida, de acuerdo a lo estipulado por su contrato colectivo de trabajo.

La Junta Laboral absolvió al órgano de seguridad social del pago de las pensiones reclamadas, por lo que los trabajadores, quienes continuaban trabajando para el instituto demandado no obstante la incapacidad parcial permanente que se les determinó, promovieron sendos juicios de garantías, en cuyas resoluciones se reflejó la contradicción de tesis en comento.

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, órgano que denunció la oposición de los criterios sustentados, estableció

que del contenido de la cláusula 89, fracción III, del Contrato Colectivo de Trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social y del artículo 4o, incisos a) y b), Tabla "C", del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, anexo al citado contrato, no se advierte que el derecho del trabajador a obtener una pensión con motivo de una incapacidad parcial permanente, que le haya sido reconocida, se contraponga a la percepción de su salario, derivada del trabajo que desempeña, ya que mientras el pago del salario constituye una retribución, la pensión derivada del riesgo de trabajo sufrido es consecuencia del régimen de seguridad social que protege al empleado ante la eventualidad de un accidente o enfermedad de trabajo.

Sin embargo, el criterio anterior difirió de la tesis emitida por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del propio Primer Circuito, en la que en esencia se señaló que del contenido de las cláusulas 89, fracción III y 91 del Contrato Colectivo de Trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social, se advertía que al declarársele a la actora incapacidad parcial permanente, sólo tendría derecho al pago de la indemnización que contempla la fracción I, de la cláusula 89 del citado contrato y de ningún modo podía seguir en sus actividades, percibir un salario y además, recibir pensión por incapacidad parcial permanente de manera compatible, sino que para disfrutar de esta última tenía que haber dejado de laborar.

De las consideraciones anteriores, se advierte que el punto de contradicción consistió en determinar si cuando a un trabajador del Instituto Mexicano del Seguro Social que sufre un riesgo de trabajo se le declara una incapacidad parcial permanente que le permite continuar laborando, tiene derecho a percibir además de su salario una pensión por el riesgo sufrido.

El conocimiento del asunto correspondió por turno a la ponencia de la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**, a quien se remitieron los autos para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

En primer término, en el proyecto propuesto se analizó el contenido de las cláusulas 89, fracción III, y 91 del Contrato Colectivo de Trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social, que señalan:

Cláusula 89. Indemnizaciones: ...

III. Incapacidad parcial y permanente. Cuando el riesgo profesional produzca incapacidad parcial y permanente que permita seguir laborando en la misma categoría o en otra, sin perjuicio de su salario, se pagará al trabajador la indemnización que corresponda conforme a los porcentajes de las

tablas de valuación que contiene la Ley Federal del Trabajo, basados en las prestaciones a que alude la fracción I de esta cláusula...

Cláusula 91. Subsidio en Riesgos de Trabajo. En caso de accidentes o enfermedades de trabajo, que incapaciten a un trabajador para desempeñar sus labores, el Instituto le pagará salario íntegro y las demás prestaciones que conforme al presente Contrato le correspondan, hasta en tanto se declare la incapacidad permanente del trabajador, fecha a partir de la cual sólo disfrutará de las prestaciones que otorga el Régimen de Jubilaciones y Pensiones o de la Ley del Seguro Social en su caso.

De la interpretación de las cláusulas transcritas, se consideró que cuando el riesgo de trabajo produce una incapacidad parcial permanente que le permite seguir como empleado activo, sin perjuicio de su salario, se le pagará la indemnización que corresponda conforme a la ley laboral, mas no existe la obligación de pagar una pensión por incapacidad parcial permanente mientras continúe en el desempeño de sus funciones dentro del instituto demandado.

Asimismo, se precisó que los conceptos indemnización y pensión son de diversa naturaleza, pues mientras el primero constituye el pago de un daño, el segundo implica una prestación periódica que se pagará cuando el trabajador cumpla con los requisitos legales conducentes.

A mayor abundamiento, se indicó cuál era el significado gramatical de ambos conceptos según el Diccionario de Joaquín Escriche:

- Indemnización, es el resarcimiento de los daños causados.
- Pensión, es la retribución económica que se otorga a trabajadores o empleados públicos al retirarse de sus actividades productivas, ya sea por haber cumplido determinado periodo de servicios o padecer de alguna incapacidad permanente para el trabajo.

Así, en el proyecto se planteó que debía prevalecer el criterio emitido por la Segunda Sala del más Alto Tribunal del país, en el que se propuso que si un trabajador del Instituto Mexicano del Seguro Social que con motivo de un riesgo de trabajo sufrió una incapacidad parcial permanente que

le permite continuar laborando, debe desde luego recibir la indemnización que le corresponde, porque será la forma en que el propio instituto le retribuya el riesgo causado con motivo del desempeño de su empleo, pero si a pesar de la incapacidad parcial permanente puede seguir prestando sus servicios, no podría percibir por ello además de su salario el pago de una pensión, pues ésta sólo se paga al trabajador que deja de laborar, ya sea porque cubrió el tiempo de servicio que marca la ley o porque se le declaró una incapacidad total permanente.

El **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** expresó que si bien estaba de acuerdo con el sentido del proyecto consideró conveniente matizar el rubro propuesto para la tesis jurisprudencial que derivó de este asunto, con el objeto de advertir de forma concreta los elementos que distinguen a ambos conceptos, ya que la indemnización se da como consecuencia del riesgo sufrido, mientras que la pensión deriva del tiempo trabajado, por tanto, el otorgamiento de esta última es inherente al momento en que el trabajador deje de prestar sus servicios.

En esa virtud, el criterio propuesto se plasmó en el rubro siguiente:

SEGURO SOCIAL. SI SE DETERMINA A FAVOR DE SUS TRABAJADORES UNA INCAPACIDAD PARCIAL PERMANENTE QUE LES DA DERECHO AL PAGO DE INDEMNIZACIÓN EN TÉRMINOS DE LA CLÁUSULA 89, FRACCIÓN III, DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO QUE LOS RIGE, EN CASO DE QUE CONTINÚEN LABORANDO NO PODRÁN PERCIBIR, ADEMÁS DE SU SALARIO, EL PAGO DE UNA PENSIÓN.<sup>82</sup>

Así, la Segunda Sala aprobó el proyecto presentado por unanimidad de cinco votos de los **señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos**, quien fue ponente del mismo, **Genaro David Góngora Pimentel**, **Sergio Salvador Aguirre Anguiano**, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** y **Presidente Juan Díaz Romero**.

---

<sup>82</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tesis 2a./J. 204/2004, Tomo XXI, Enero de 2005, p. 599, IUS 179450.

# *Crónica del amparo directo en revisión 1731/2004*

*Cronista: Maestro Gerardo Dehesa Dávila*

**L**a parte quejosa, por su propio derecho, interpuso recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, en contra de la sentencia de ese órgano jurisdiccional que determinó negarle el amparo solicitado.

En el juicio de amparo directo, el quejoso impugnó el artículo Segundo Transitorio, fracción XI, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y ocho, por considerar que era violatorio en su perjuicio de la garantía de irretroactividad de la ley que tutela el artículo 14 constitucional, toda vez que desconocía los derechos adquiridos por el actor, consistentes en que, en términos del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta mil novecientos noventa y siete, se le pagaran los intereses derivados de la solicitud de devolución de pago de lo indebido, generados hasta por el plazo de diez años, al limitar el precepto impugnado dicho lapso a cinco años.

Los antecedentes del caso fueron los siguientes:

1. El contribuyente solicitó ante la Administración Local de Recaudación del Norte del Distrito Federal la devolución de la cantidad pagada indebidamente mediante parcialidades durante los años de mil novecientos noventa y dos a mil novecientos noventa y cinco, por concepto de impuesto sobre la renta del ejercicio de mil novecientos ochenta y ocho, por supuestos ingresos por dividendos y en general por las ganancias distribuidas por personas morales.
2. En virtud de que transcurrió el plazo de tres meses para que la autoridad fiscal efectuara la devolución, interpuso demanda de nulidad en contra de la negativa ficta configurada, ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3. La demanda en cita fue radicada en la Primera Sala Regional Metropolitana del tribunal aludido, la cual el dieciséis de abril de mil novecientos noventa y nueve dictó sentencia en la que se declaró la nulidad de la resolución negativa ficta y de la expresa, para el efecto de que la autoridad dictara otra en la que accediera a la solicitud de devolución presentada.
4. Inconforme con lo anterior, la autoridad demandada interpuso recurso de revisión, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que, mediante ejecutoria de ocho de diciembre de dos mil, declaró infundado el recurso de revisión fiscal interpuesto y confirmó la sentencia recurrida.
5. Mediante resolución de veintiocho de septiembre de dos mil uno, emitida por el Administrador Local de Recaudación del Norte del Distrito Federal, se pretendió dar cumplimiento a la sentencia, en la que se autorizó la devolución de la cantidad actualizada, por concepto de impuesto sobre la renta pagado indebidamente de mil novecientos noventa y dos a mil novecientos noventa y cinco, con fundamento en los artículos 22 del Código Fiscal de la Federación, vigente en mil novecientos noventa y cinco y Segundo Transitorio, fracción XI, del Código Fiscal de la Federación, vigente en mil novecientos noventa y ocho.
6. Respecto de ese cumplimiento, la actora interpuso recurso de queja, por estimar que se dio un defectuoso acatamiento de la sentencia; la Octava Sala Regional Metropolitana tramitó la queja como un nuevo juicio.
7. La Sala Regional Metropolitana en cita dictó sentencia el veinte de octubre de dos mil tres, en la que reconoció la validez de la resolución impugnada por considerar que ésta se ajustaba a derecho.
8. En contra de la resolución anterior, la parte quejosa promovió demanda de amparo en la que alegó la inconstitucionalidad del artículo Segundo Transitorio, fracción XI, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir de enero mil novecientos noventa y ocho.
9. Del juicio de amparo, tocó conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que negó

el amparo solicitado, resolución que motivó que el quejoso interpusiera la revisión correspondiente.

El escrito de agravios y los autos del expediente relativo fueron remitidos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de que analizara la constitucionalidad del precepto impugnado, donde se admitió a trámite el asunto y fue turnado a la Segunda Sala de ese Alto Tribunal.

El asunto fue discutido en las sesiones previas de siete y catorce de enero de dos mil cinco y resuelto en la sesión pública de la última fecha aludida; fue ponente el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel**.

*Sesión previa celebrada  
el siete de enero de dos mil cinco*

Al dar inició la sesión, el **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** sometió a la consideración de la Segunda Sala el asunto respectivo.

En primer término, en el proyecto se hizo referencia al primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, que dice:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Enseguida, se examinó si la parte quejosa contaba con un derecho adquirido con anterioridad a la vigencia del precepto impugnado, con el objeto de precisar qué consecuencias jurídicas se produjeron durante la vigencia de la ley anterior, las cuales no podían ser afectadas por la aplicación retroactiva de la norma reclamada.

Con ese propósito, se transcribió el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación vigente de mil novecientos noventa y dos a mil novecientos noventa y siete, el cual disponía en lo que interesa al caso concreto:

Artículo 22. Las autoridades fiscales están obligadas a devolver las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan de conformidad con las leyes fiscales...

Si el pago de lo indebido se hubiera efectuado en cumplimiento de acto de autoridad,...

Cuando se solicite la devolución, ésta deberá efectuarse dentro del plazo de tres meses siguientes a la fecha en que

se presentó la solicitud ante la autoridad fiscal competente con todos los datos, informes y documentos que señale la forma oficial respectiva. El fisco federal deberá pagar la devolución que proceda actualizada conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este Código, desde el mes en que se presentó la declaración hasta aquél en que la devolución se efectúe. Si la devolución no se hubiera efectuado en el plazo de tres meses, las autoridades fiscales pagarán intereses que se calcularán a partir del día siguiente al de vencimiento de dicho plazo, conforme a una tasa que se aplicará sobre la devolución actualizada y que será igual a la prevista para los recargos en los términos del artículo 21 del citado Código.

El contribuyente que habiendo efectuado el pago de una contribución determinada por él mismo o por la autoridad, interponga oportunamente los medios de defensa que las leyes establezcan y obtenga resolución firme que le sea favorable total o parcialmente, tendrá derecho a obtener del fisco federal el pago de intereses conforme a una tasa que será igual a la prevista para los recargos en los términos del artículo 21 de este Código, sobre las cantidades actualizadas que se hayan pagado indebidamente y a partir de que se efectuó el pago...

En ningún caso los intereses a cargo del fisco federal excederán de los que se causen en diez años...

En ese contexto, se consideró que el contribuyente se encontraba dentro de la hipótesis prevista en los párrafos cuarto y quinto del numeral en comento, por lo que tenía derecho a obtener del fisco federal el pago de intereses, sobre las cantidades actualizadas que se hubieran enterado indebidamente, calculados a partir de la fecha en que se cubrió el impuesto, los que en ningún caso excederían de los que se causaran en diez años.

Asimismo, se estudió en el proyecto la fracción XI del artículo Segundo Transitorio del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y ocho, que es del tenor siguiente:

Artículo Segundo. Para los efectos del artículo anterior, se estará a lo siguiente:

...

XI. A partir del 1o. de enero de 1998 las devoluciones no efectuadas, así como las contribuciones y aprovechamientos

omitidos, sólo darán lugar al pago de intereses o al cobro de recargos por un periodo máximo de cinco años, salvo que con anterioridad a dicha fecha se hubieren generado intereses o recargos por un periodo mayor, en cuyo caso se pagarán o cobrarán los intereses o recargos generados hasta el 31 de diciembre de 1997 por un periodo mayor.

En esa virtud, la materia de la revisión consistió en analizar si la fracción XI del artículo Segundo Transitorio del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y ocho, violó en perjuicio del entonces quejoso el principio de irretroactividad que tutela el artículo 14 constitucional y, consecuentemente, si afectó derechos adquiridos, consistentes en que a partir de que efectuó el pago de lo indebido se le pagaran intereses hasta por un periodo que no excediera de diez años.

En razón de lo avanzado de la hora se resolvió dejar este asunto en lista para continuar su análisis en una sesión posterior.

*Sesión previa celebrada  
el catorce de enero de dos mil cinco*

En el proyecto propuesto por el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel**, se estimó que el precepto impugnado era inconstitucional, toda vez que reducía el período de pago de intereses de diez a cinco años, situación que transgredía el principio de irretroactividad en perjuicio del quejoso, al hacer nugatorio el derecho adquirido por éste conforme al artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, que permitía el pago de intereses hasta por un lapso que no excediera de diez años.

Se explicó que mediante oficio de veintiocho de septiembre de dos mil uno, la autoridad fiscal pagó intereses a partir de la fecha en que el contribuyente efectuó el pago en parcialidades, acto que en parte se ajustaba a lo previsto en el párrafo cuarto del artículo 22 del código en cita; sin embargo, el problema constitucional surgió cuando se aplicó la fracción impugnada, vigente a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y ocho, que limitaba el pago de intereses a un período máximo de cinco años, con respecto de cantidades pagadas por concepto de impuestos de forma indebida, durante la vigencia del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, no obstante que este último numeral, vigente en esa época, establecía un período mayor, esto es, hasta de diez años.

Desde un punto de vista distinto, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** consideró que también existía la posibilidad de resolver el asunto a través de una interpretación conforme de la ley, al estimar que la norma impugnada era constitucional; sin embargo, la autoridad responsable había realizado una inadecuada interpretación a partir de la cual determinó el pago de intereses.

En apoyo al sentido de su proyecto, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** se refirió al hecho de que, en términos del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, vigente cuando el contribuyente cumplió con su obligación tributaria, al haber obtenido resolución firme favorable, que ordenaba la devolución de cantidades pagadas indebidamente, el derecho del contribuyente al pago de intereses nació precisamente a partir de que se efectuó el pago de lo indebido.

En consecuencia, resultaba retroactiva la aplicación del artículo Segundo Transitorio, fracción XI, del Código Fiscal de la Federación vigente a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y ocho, al regular el derecho que la quejosa adquirió bajo la vigencia del diverso numeral 22 del mismo cuerpo normativo, que contemplaba la posibilidad del pago de intereses hasta por un plazo máximo de diez años, en tanto la autoridad fiscal no realizara la devolución correspondiente.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** expresó que él también estaba a favor del proyecto, pero consideró que se debía acotar el alcance de la concesión del amparo, por lo que no debía interpretarse en el sentido de que la autoridad fiscal debía pagar invariablemente intereses por diez años, sino únicamente por el número de años transcurridos a partir de que se efectuó el pago de lo indebido, sin que dicho plazo pudiera exceder de los que se causen en diez años.

Finalmente, se resolvió conceder el amparo para el efecto de que la autoridad tomara en consideración la devolución ya efectuada al contribuyente y procediera a pagarle la diferencia de los intereses, sin que dichos intereses excedieran de los que se causaran en diez años, tal como lo establecía el quinto párrafo del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, vigente de mil novecientos noventa y dos a mil novecientos noventa y siete.

De esta forma, por unanimidad de cinco votos de los **señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Juan Díaz Romero**, se revocó la sentencia recurrida y se otorgó el amparo solicitado.

# *Crónica de la contradicción de tesis 202/2004-SS*

*Cronista: Maestro Gerardo Dehesa Dávila*

**L**a Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 202/2004-SS en la sesión celebrada el once de marzo de dos mil cinco, en el sentido de que los documentos privados exhibidos en copia simple o fotostática, ofrecidos como prueba en términos del artículo 798 de la Ley Federal del Trabajo, no requieren ser objetados para que la Junta laboral los mande perfeccionar a través de su debido cotejo o compulsas.

Por oficio presentado en la Oficina de Certificación y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los Magistrados integrantes del Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, denunciaron la posible contradicción de los criterios sustentados entre ese órgano jurisdiccional, al resolver el amparo directo número DT-8596/2004, y el Noveno Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito, al emitir sentencia en el DT-7599/2000.

Los amparos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito tuvieron su origen en sendos juicios laborales que se narran a continuación:

- a) Trabajadores, en su carácter de parte actora, ofrecieron como medios de prueba diversos documentos en copias simples o en fotostáticas y propusieron para el caso de que fueran objetados, el cotejo y compulsas de los mismos con sus originales que no se encontraban en su poder, sino de su contraparte, de un tercero o de una autoridad.
- b) En ambos casos la parte demandada objetó las documentales ofrecidas sólo en cuanto a su alcance y valor probatorio; pero no en cuanto a la autenticidad de contenido y firma, por lo que no se consideró como objeción en sentido estricto.

- c) Las Juntas señaladas como autoridades responsables, en sus respectivos laudos, no concedieron valor probatorio a los documentos en cuestión al considerar que eran susceptibles de haber sido elaborados unilateralmente o alterados.
- d) Para combatir dichas resoluciones, en cada caso la parte actora promovió juicio de amparo directo, que por razón de turno correspondió resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito que participan en la contradicción de criterios en comento.

Ahora bien, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito sostuvo que si el oferente de las pruebas documentales había condicionado su perfeccionamiento “para el caso de objeción” y su contraparte sólo las había objetado en cuanto a su alcance y valor probatorio, mas no en cuanto a la autenticidad de su contenido y firma, la Junta responsable no tenía la obligación de efectuar el perfeccionamiento referido.

El Tribunal Colegiado apoyó sus consideraciones en la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual en esencia señala que las manifestaciones de las partes que se refieran al valor probatorio de un documento no constituyen una objeción, porque se encaminan al análisis de aspectos de valoración los cuales serán considerados por la Junta respectiva al momento de estudiar el alcance probatorio del material aportado en juicio.<sup>83</sup>

Con base en el criterio anterior, el aludido Colegiado concluyó que para se lleve a cabo el perfeccionamiento de las pruebas documentales aludidas, sin que esté supeditado a las manifestaciones de la contraparte, dicho perfeccionamiento debe ofrecerse de manera directa e inmediata, lo que permitirá su desahogo con independencia de que el documento haya sido objetado.

Por su parte, el Noveno Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito precisó en su ejecutoria que el perfeccionamiento de las pruebas documentales referidas no dependía de la objeción que hubiera formulado la contraparte del oferente.

---

<sup>83</sup> Tesis 2a./J. 13/2001, PRUEBA DOCUMENTAL EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. LAS MANIFESTACIONES EFECTUADAS POR LAS PARTES EN RELACIÓN CON SU ALCANCE PROBATORIO NO DEBEN TENERSE COMO OBJECCIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, marzo de 2001, p. 135, IUS: 190106.

Para sustentar el sentido de su resolución dicho órgano colegiado, invocó la tesis de jurisprudencia de la anterior Cuarta Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala que la documental consistente en copias fotostáticas sin certificar aun cuando no sea objetada sólo tienen valor de indicio, por lo que es válido considerar que si se ofrece un documento de esa índole y el oferente solicita su perfeccionamiento y, para ese efecto, señala el domicilio en que se encuentra el original para que la Junta laboral realice el cotejo o compulsas, dicho perfeccionamiento debe efectuarse.<sup>84</sup>

En consecuencia, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito concluyó que, si la Junta del conocimiento no atendió a la solicitud de realizar el cotejo o compulsas, con independencia de que el oferente hubiera requerido dicho perfeccionamiento “para el caso de objeción”, tal omisión fue contraria a derecho, porque contravino disposiciones de carácter procesal que trascendieron al resultado del fallo.

Consideraciones similares se reiteraron en los juicios de amparo directo números DT-3309/2000, DT-4659/2000, DT-6539/2000 y DT-9529/000, del índice del propio Noveno Tribunal Colegiado y de las ejecutorias respectivas se integró jurisprudencia, en la que se consideró que sería ilógico que el perfeccionamiento propuesto dependiera de que la parte contraria al oferente objetara tales documentos, máxime que conforme al artículo 797 de la Ley Federal del Trabajo cuando se devuelve al oferente un documento en original no objetado, deberá obrar en autos copia certificada del mismo.<sup>85</sup>

El asunto fue turnado a la ponencia del **señor Ministro Juan Díaz Romero**, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

*Sesión previa celebrada el  
once de marzo de dos mil cinco*

El señor Ministro Presidente sometió el proyecto de la contradicción de tesis 202/2004-SS a consideración de los señores Ministros integrantes de la Segunda Sala.

---

<sup>84</sup> Tesis 4a./J. 32/93, COPIA FOTOSTÁTICA REGULADA POR EL ARTÍCULO 798 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, VALORACIÓN DE LA. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Tomo 68, agosto de 1993, p. 18, IUS: 207769.

<sup>85</sup> Tesis I.9o.T. J/43, COPIA SIMPLE O FOTOSTÁTICA. EL PERFECCIONAMIENTO PROPUESTO DE QUIEN LA OFRECE, NO DEBE DEPENDER DE LA OBJECCIÓN FORMULADA POR SU CONTRARIO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, p. 1144, IUS: 191071.

Al iniciar la exposición de su propuesta, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** indicó que el punto concreto de contradicción consistía en determinar si cuando en un juicio laboral se ofrecen pruebas documentales en copias simples o fotostáticas y se señala “para el caso de objeción” el domicilio en que se encuentran los originales para su compulsión o cotejo, es necesario que dicha objeción exista para que la Junta laboral ordene el perfeccionamiento solicitado, o si, por el contrario, debe ordenarse éste siempre que se hubiere señalado el lugar en que se encuentra el documento original para lograr su perfeccionamiento.

En seguida, el Ministro ponente explicó que la Ley Federal del Trabajo prevé diversos procedimientos para que sea posible otorgar valor probatorio a los documentos exhibidos en copia simple o fotostática, entre los que destacó por vincularse al asunto en estudio, los contenidos en los numerales 798 y 807, que en lo conducente establecen lo siguiente:

Artículo 798. Si el documento privado consiste en copia simple o fotostática se podrá solicitar, en caso de ser objetado, la compulsión o cotejo con el original; para este efecto, la parte oferente deberá precisar el lugar donde el documento original se encuentre.

Artículo 807. Los documentos existentes en el lugar donde se promueva el juicio, que se encuentren en poder de la contraparte, autoridades o terceros, serán objeto de cotejo o compulsión, a solicitud de la oferente, por conducto del actuario.

...

Para que proceda la compulsión o cotejo, deberá exhibirse en la audiencia de ofrecimiento de pruebas, copia del documento que por este medio deba ser perfeccionado.

De la interpretación de los artículos anteriores, en la propuesta se consideró que si la parte oferente de la prueba solicitó la compulsión o cotejo “para el caso de objeción”, su petición se ubicaba en la hipótesis del aludido 798 y, por tanto, ello implicaba que la Junta laboral no estaba obligada a ordenar su perfeccionamiento si no existía objeción expresa de la contraparte.

Por otra parte, agregó que el oferente podía solicitar el perfeccionamiento de la documental ofrecida aun cuando no fuera objetada, con el

propósito de otorgarle un valor probatorio superior, que no tendría sin el correspondiente cotejo o compulsa, supuesto previsto por el diverso 807 citado.

Sin embargo, el argumento anterior no convenció del todo a los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**, quienes consideraron que era necesario destacar lo siguiente:

- 1.- Que aun cuando una documental en copia simple o fotostática no fuera objetada, de no efectuarse su perfeccionamiento sólo sería posible considerarla como indicio en el juicio.
- 2.- Que basta que el oferente pida su cotejo o compulsa e indique el lugar en donde se debe realizar, independientemente de que haya mencionado “para el caso de objeción”, para que la Junta laboral esté obligada a perfeccionar la prueba.
- 3.- Que sólo hay una manera de perfeccionar la prueba ofrecida a través de copias simples o fotostáticas y ésta es mediante el cotejo o compulsa, el cual se prevé en dos numerales distintos, los artículos 798 y 807 de la Ley Federal del Trabajo; sin embargo, la finalidad en ambos es permitir que los documentos exhibidos adquieran valor probatorio.

Los argumentos anteriores convencieron al ponente, **señor Ministro Juan Díaz Romero**, quien concluyó que debía considerarse que el perfeccionamiento ofrecido para el caso de objeción no está condicionado a que aquélla exista para que la Junta laboral realice el cotejo o compulsa solicitado, porque ello implicaría desvirtuar el propósito perseguido por el oferente consistente en mejorar el valor probatorio del documento exhibido, por lo que con tales argumentos, se integró el fallo correspondiente.

*Sesión pública celebrada el  
once de marzo de dos mil cinco*

Una vez concluida la sesión previa, el **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** declaró abierta la pública y puso a votación, entre otros, el proyecto correspondiente a la contradicción de tesis 202/2004-SS.

Así, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los **señores Ministros Margarita Beatriz**

**Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente y ponente Juan Díaz Romero**, resolvió que debía prevalecer el criterio jurisprudencial de rubro:

DOCUMENTO PRIVADO EN COPIA SIMPLE O FOTOSTÁTICA. EL OFRECIDO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 798 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO REQUIERE QUE SEA OBJETADO PARA QUE LA JUNTA LO MANDE PERFECCIONAR.<sup>86</sup>

Estuvo ausente el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel**.

---

<sup>86</sup> Tesis 2a./J. 44/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, abril de 2005, p. 734, IUS: 178744.

# *Crónica del recurso de reclamación 58/2005-PL*

*Cronista: Maestro Gerardo Dehesa Dávila*

**E**n sesión celebrada el once de marzo de dos mil cinco, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el recurso de reclamación 58/2005-PL, cuyo tema a discusión fue determinar si cualquier gobernado tiene derecho a solicitar la expedición de copias certificadas de una resolución en la que no fue parte.

El representante legal de la quejosa en el amparo en revisión AR 1340/2004 interpuso el citado recurso de reclamación en contra del acuerdo de presidencia de ese Alto Tribunal, en el que se acordó de conformidad la solicitud de expedición de copias certificadas de tres resoluciones emitidas por el Pleno del propio órgano jurisdiccional, realizada por diversa persona, en virtud de que, respecto a dos de ellas, la petición la realizó en su carácter de tercero extraño al juicio.

El recurrente hizo valer como único agravio el hecho de que el aludido peticionario estaba legitimado sólo para gestionar la expedición de copias que constaran en el recurso por él promovido, mas no así para solicitar copias relativas a un juicio de amparo y a la revisión derivada de éste, en el que no fue parte.

Correspondió a la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**, formular el proyecto de resolución del presente recurso, en el que estimó fundado el agravio hecho valer, en atención a que el solicitante de las copias certificadas no se ubicaba en alguno de los supuestos que prevé el artículo 5o. de la Ley de Amparo, para considerarlo parte dentro de los juicios sobre los cuales requirió las constancias mencionadas, circunstancia que imposibilitaba la expedición de copias certificadas de ambas resoluciones a su costa, porque de hacerlo se contravendría lo dispuesto en el artículo 278 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, que señala:

Artículo 278. Las partes, en cualquier asunto judicial, pueden pedir, en todo tiempo, a su costa, copia certificada de cualquier constancia o documento que obre en los autos, las que les mandará expedir el tribunal, sin audiencia previa de las demás partes.

Además, en el proyecto se desestimó el posible carácter de tercero extraño al juicio, con el que se había ostentado el peticionario, ya que aun cuando resultaba una figura jurídica propia de los juicios civiles que se tramitan ante la jurisdicción ordinaria, dentro del juicio de amparo no existe, dadas las características y la naturaleza propia de este procedimiento excepcional de defensa de garantías.

El **señor Ministro Juan Díaz Romero**, Presidente de la Segunda Sala, manifestó su conformidad con el sentido del proyecto; sin embargo, destacó la importancia del acceso a la información por parte de los gobernados. Señaló que la transparencia es un aspecto fundamental que permite que la información que manejan los órganos jurisdiccionales, por regla general, sea pública y sólo por excepción debe ser restringida.

Los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** compartieron el anterior punto de vista y precisaron que si bien procesalmente era correcto el sentido del proyecto, debía adicionarse con un resolutivo en el cual se dejaran a salvo los derechos del solicitante de las copias certificadas para que los hiciera valer si así lo consideraba pertinente ante la instancia correspondiente.

Por esa razón, el **señor Ministro Díaz Romero** reiteró que esa era la finalidad que cumplían los módulos de acceso a la información con que cuenta el Poder Judicial de la Federación, permitir que con apoyo en la normativa aplicable (de la que sobresalen la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental), se brinde a la ciudadanía una instancia que permita proporcionar datos en forma ordenada y rápida, para garantizar este derecho fundamental, el cual no puede carecer de regulación y debe utilizarse en todo tiempo con seriedad, respeto y responsabilidad, sin dejar de lado el salvaguardar el derecho de los particulares a mantener en secreto determinados aspectos que sean relevantes, a través de la información reservada y la considerada confidencial.

En esos términos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de cuatro votos de los **señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Juan Díaz Romero**, lo siguiente:

PRIMERO.- Es fundado el recurso de reclamación 58/2005-PL a que este toca se refiere.

SEGUNDO.- Se revoca el auto del Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha nueve de febrero de dos mil cinco, para los efectos precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO.- Se dejan a salvo los derechos del solicitante en términos del último considerando de esta ejecutoria.

En la sesión estuvo ausente el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel**, previo aviso dado a la Presidencia de la Segunda Sala.



# *Crónica de la solicitud del ejercicio de la facultad de atracción 1/2005*

*Cronista: Licenciado Saúl García Corona*

**E**l tema que dio origen al presente asunto fue el relativo al derecho a la educación y a la obligación del Estado para impartirla. El artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece esta garantía individual de la que goza toda persona en México, y su consolidación se hace a través de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, destinadas a distribuir la función social educativa, con el fin de unificar y coordinar la enseñanza en toda la República Mexicana, ejemplo de esto es la Ley General de Educación, mediante la cual se da cumplimiento al ordenamiento constitucional pues rige la formación educativa que imparte el Estado, a través de la Federación, las entidades federativas y/o los municipios.

De esta manera, uno de los problemas planteados en el juicio de amparo del cual se solicitó el ejercicio de la facultad de atracción ante el Máximo Tribunal de la República, derivó de que la Ley General de Educación no especifica una edad mínima para acceder a la educación primaria, ya que sólo regula el derecho de los padres para que inscriban a sus hijos en alguna institución educativa, por lo que queda libre de determinarse en los Acuerdos del Secretario de Educación Pública, así como en las leyes locales. Conforme a lo anterior, el Acuerdo 312 de la mencionada Secretaría, en su artículo segundo, establece los requisitos de ingreso al primer grado de educación primaria en las escuelas del país, dentro de los que destaca haber cumplido 6 años de edad al primero de septiembre del año de inicio del ciclo escolar, asimismo, señala que de forma excepcional las autoridades locales podrán autorizar el ingreso de los niños que se encuentren por cumplir esa edad y que cumplan con determinadas condiciones.

Así, y en cumplimiento a los requisitos antes mencionados, se gestionó ante la Secretaría de Educación del Estado de Nuevo León la inscripción de un menor al primer grado de primaria, lo cual fue negado en virtud del

acuerdo emitido el seis de mayo de 2002, en la que el Secretario de Educación de esa entidad federativa establecía requisitos adicionales a los señalados en el Acuerdo Federal, por lo que se consideró una violación al derecho constitucional a la educación y, en consecuencia, se promovió el juicio de amparo respectivo.

El Juez de Distrito que conoció del juicio de garantías negó el amparo y protección de la Justicia de la Unión, pues estimó que al menor no se le estaba privando el derecho a la educación, sino que la negativa de su inscripción obedecía a que no se cumplían con los requisitos establecidos en las disposiciones que regulan el sistema educativo nacional.

La parte quejosa, inconforme con la sentencia de mérito, interpuso el recurso de revisión, en el cual se resolvió por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, que resultaba procedente solicitar el ejercicio de la facultad de atracción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación toda vez que el problema jurídico planteado se vinculaba con el derecho a la educación, tema respecto del cual la Segunda Sala del Más Alto Tribunal ya se había pronunciado,<sup>87</sup> en el sentido de que es de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional.

Una vez remitido el expediente, el Presidente del Máximo Tribunal del País declaró que el Tribunal Pleno no era legalmente competente para conocer del asunto, por lo que ordenó se remitiera a la Segunda Sala para su resolución. De esta forma, seguido el trámite respectivo, se turnó el expediente para la elaboración del proyecto de resolución al **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.

*Sesión previa celebrada el  
ocho de abril de dos mil cinco*

Abierta la sesión, el **señor Ministro Presidente de la Segunda Sala Juan Díaz Romero** sometió a consideración de los señores Ministros integrantes de la Segunda Sala el proyecto de resolución, en el que se propuso no ejercer la facultad de atracción conferida por la ley para conocer y resolver el recurso de revisión interpuesto, ya que en el caso concreto no se cubría con las características especiales de interés y trascendencia que justificaran su ejercicio.

---

<sup>87</sup> Al resolver las solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción 16/2004-PL y 20/2004-PL

El señor **Ministro ponente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** consideró lo anterior debido a que el fallo protector que en su caso se emitiera, no tendría ningún efecto práctico, en virtud de que el acto reclamado fue la negativa a la solicitud de inscripción por no reunir el requisito de edad, y a la fecha en que se ponía a discusión el presente asunto el menor ya había cumplido los seis años, en consecuencia, no subsistía la razón por la que fue negada aquella solicitud e incluso no existía materia para ocuparse del examen de la constitucionalidad de los acuerdos y preceptos reclamados, que en este caso era lo referente al derecho a la educación establecido en el artículo tercero de la Ley Fundamental. Por ello, apuntó en la parte considerativa de su proyecto que por el sólo transcurso del tiempo se varió la situación jurídica del menor quejoso, pues al haber cumplido los seis años de edad quedó fuera del supuesto contenido en las disposiciones mencionadas en los acuerdos reclamados, con lo que se actualizaría una de las causales de improcedencia que motivan el sobreseimiento del juicio de garantías.

Ante estos argumentos el señor **Ministro Genaro David Góngora Pimentel** expresó que no compartía lo establecido en el estudio realizado y, por tanto, no estaba de acuerdo con la resolución propuesta, toda vez que a su parecer no se actualizaba la causal de improcedencia planteada en el proyecto presentado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, pues el hecho de que estuviera transcurriendo el ciclo escolar y el menor ya tuviera la edad mencionada en los acuerdos reclamados, no implicaba que los perjuicios desaparecieran, sino que se seguían generando y en caso de sobreseer el juicio, no se le permitiría la inscripción al primer grado de primaria, con lo que se le dejaba en un estado de incertidumbre sobre la continuación de sus estudios.

Además, estimó que era posible, en dado caso, restituir al agraviado en el goce de su garantía individual violada, puesto que en los antecedentes manifestados en la demanda de amparo se expresó que permitieron al menor asistir a la escuela como oyente del primer año de primaria, por esta razón existía la posibilidad de que antes de que concluyera el ciclo escolar, se regularizaran sus estudios en el grado respectivo, ya que estaría en condiciones de someterse a los exámenes correspondientes conforme a los planes y programas de estudio, y en caso de aprobarlos, la autoridad responsable podría autorizar la inscripción del mencionado menor al nivel académico correspondiente y con ello continuar la instrucción académica del grado subsecuente.

Para dar respuesta a los argumentos expuestos por el señor Ministro Góngora Pimentel, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** distinguió que en autos no se apreciaba una prueba fehaciente con la cual se comprobara que el menor había cursado como oyente el primer grado de primaria, pues el hecho de que el menor asistiera extraoficialmente a la escuela era sólo por el dicho que se mencionó al entablar el juicio de garantías, por consiguiente, no podían atenderse, ni tomarse en consideración pruebas que no fueron rendidas, además de encontrar esa hipótesis como cierta, se otorgaría un amparo condicional, es decir, se le restituirían sus derechos violados sólo si en realidad estudió el primer año de primaria como oyente y si aprueba todos los exámenes correspondientes para ingresar al siguiente año escolar, lo cual resultaba incierto.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** expresó que estaba de acuerdo con lo manifestado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, toda vez que en ese momento ya habían cesado los efectos de los acuerdos dictados por la Secretaría de Educación del Estado de Nuevo León, pues durante la tramitación del amparo transcurrió el período escolar en que se pretendía la inscripción, de ahí que la resolución que se reclamó ya no podría surtir efecto alguno, por tanto, el acto reclamado ya no invadía la esfera jurídica del menor quejoso, por lo que resultaba ocioso su examen, máxime que el niño cumplía con el requisito de los seis años que se exige para su inscripción en el primer grado de instrucción primaria.

Asimismo, agregó que la ley parte de un principio de razonabilidad, fincado en la lógica de los supuestos normativos que regula, que en este asunto era el de establecer que para un niño es más idóneo iniciar su educación básica una vez cumplidos los seis años de edad. Empero, de ocurrir casos en los cuales un menor de seis años, que por su perspicacia, astucia o talento pudiera tener los alcances de sus otros compañeros de mayor edad, no significaba que tuviera que modificarse el sistema normativo, ya que no era posible establecer leyes especiales que regularan cada una de las excepciones que no cumplieran con el estándar establecido en los distintos ordenamientos educativos.

Finalmente, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** manifestó que a pesar de considerar pertinentes las observaciones hechas por el señor Ministro Góngora Pimentel, coincidía con el proyecto presentado por el Ministro ponente, en virtud de que en el presente asunto, si se ejerciera la facultad de atracción lo procedente, con estricto apego a ley, sería decretar su sobre-

seimiento, ya que el acto concreto señalado como violatorio de garantías había quedado sin efectividad, al no existir el objeto de su materia, que era la inscripción del menor al ciclo escolar respectivo, el cual ya había iniciado, por ende, no se haría un estudio sobre el punto toral de la litis y el pronunciamiento fijado no repercutiría de manera excepcional en la solución de casos futuros, requisito indispensable para ejercer la facultad de atracción.

*Sesión pública celebrada el  
ocho de abril de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** puso a consideración de los señores Ministros integrantes de la Segunda Sala el asunto en comento y sin más intervenciones aprobaron por mayoría de cuatro votos de la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, los señores Ministros, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Juan Díaz Romero**, no ejercer la facultad de atracción para conocer y resolver el recurso de revisión interpuesto.

El **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** voto en contra y señaló que formularía voto particular.



# *Crónica del amparo en revisión 180/2005*

*Cronista: Maestro Gerardo Dehesa Dávila*

**E**l amparo en revisión 180/2005 fue resuelto por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros integrantes de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el veintidós de abril de dos mil cinco, en el sentido de revocar la sentencia recurrida y negar el amparo a los quejosos respecto de diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, vigente en dos mil cuatro, que señalan los factores que conforman el valor total del vehículo para la determinación de dicho impuesto.

Mediante escrito presentado en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, los quejosos, por su propio derecho, solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal contra el Decreto de treinta y uno de diciembre de dos mil tres, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, vigente en dos mil cuatro, entre ellas, el artículo 1o.-A, fracción II, que será tema del asunto en comento.

La parte actora en el juicio de garantías impugnó el precepto en cuestión porque en su opinión, resultaba violatorio del principio de proporcionalidad tributaria, al incluir en la expresión “valor del vehículo” las demás contribuciones que se deban cubrir por la enajenación o importación del vehículo, con lo que incorporaban elementos ajenos al objeto del gravamen.

La Juez Décimo de Distrito “A” en Materia Administrativa en el Distrito Federal, a quien correspondió el conocimiento del asunto, ordenó registrarlo bajo el número 643/2004-III, una vez celebrada la audiencia constitucional dictó sentencia, en la que sobreescribió el juicio respecto a los actos reclamados a diversas autoridades y concedió el amparo y protección de la Justicia Federal, respecto del consistente en la expedición, promulgación y

refrendo del artículo 1o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, protección que se hizo extensiva al acto de aplicación consistente en la recepción de los pagos del referido impuesto efectuados por los quejosos.

Inconforme con la mencionada resolución, el Subprocurador Fiscal Federal, en ausencia de los Subsecretarios de Ingresos, de Egresos, del Oficial Mayor, del Procurador Fiscal de la Federación y del Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien a su vez actuaba en representación del Presidente de la República, interpuso recurso de revisión.

Correspondió el conocimiento del asunto al Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo expediente quedó registrando con el número 403/2004, y en el que ese órgano jurisdiccional determinó que carecía de competencia legal para resolver el recurso interpuesto y remitió los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su trámite y resolución.

Por proveído del Presidente del más Alto Tribunal del país se acordó asumir la competencia originaria y el expediente se registró bajo el número 180/2005.

El asunto fue turnado al **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente y, previo dictamen de radicación, la Segunda Sala asumió su conocimiento.

*Sesión previa celebrada el  
veintidós de abril de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** cedió el uso de la palabra al **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano**, quien puso a consideración de los señores Ministros integrantes de la Segunda Sala su proyecto de resolución.

En primer término, expresó que el tema central del asunto radicaba en determinar si la fracción II del artículo 1º-A de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, al considerar como parte del concepto de “valor total del vehículo” el impuesto al valor agregado y las demás contribuciones causadas con motivo de la enajenación e importación del vehículo, era violatoria del principio constitucional de proporcionalidad tributaria.

Destacó que acorde con lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es obligación

de los mexicanos contribuir al gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Al respecto mencionó que esta Suprema Corte ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria radica, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva.

El Ministro ponente agregó que de conformidad con dicho principio, los gravámenes deben fijarse en relación con la capacidad de cada sujeto pasivo, esto es, en función de su potencialidad real para contribuir a los gastos públicos, motivo por el cual la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad contributiva de los causantes, de ahí que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad sino también en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, la cual debe encontrarse en proporción a los ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada.

Asimismo, precisó que la potestad tributaria implica para el Estado, a través de las autoridades legislativas competentes, la facultad para determinar el objeto de los tributos, involucrando cualquier actividad de los gobernados que sea reflejo de capacidad contributiva; de ahí que uno de los principios que legitima la imposición de las contribuciones fuera precisamente, el relativo a la identificación de la capacidad para contribuir a los gastos públicos por parte de los gobernados.

Bajo ese orden de ideas, el señor Ministro Aguirre Anguiano arribó a la conclusión de que los agravios de la autoridad recurrente eran esencialmente fundados y suficientes para revocar la sentencia recurrida, puesto que el artículo 1o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, en vigor en el año dos mil cuatro, no infringía el principio de proporcionalidad tributaria, consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Acto seguido, procedió a dar lectura a los artículos relacionados con el acto reclamado en análisis, que en lo conducente, establecen:

Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos vigente en dos mil cuatro.

ARTÍCULO 1o. Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta ley, las personas físicas y las morales tenedoras o usuarias de los vehículos a que se refiere la misma.

...

ARTÍCULO 1o.-A. Para efectos de esta ley, se entiende por:

I. ...

II. Valor total del vehículo, el precio de enajenación del fabricante, ensamblador, distribuidor o comerciantes en el ramo de vehículos, al consumidor, incluyendo el equipo opcional común o de lujo, el impuesto al valor agregado y las demás contribuciones que se deban cubrir por la enajenación o importación, sin disminuir el monto de descuentos, rebajas o bonificaciones.

...

Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, vigente en dos mil cuatro.

Artículo 11. No procederá la devolución ni compensación del impuesto establecido en esta ley, aun cuando el automóvil se devuelva al enajenante.

...

Los fabricantes, ensambladores o distribuidores autorizados de automóviles, no harán la separación expresa del monto de este impuesto en el documento que ampare la enajenación.

En consecuencia, el Ministro ponente señaló que por disposición expresa de la ley tanto el impuesto al valor agregado como el impuesto sobre adquisición de automóviles nuevos forman parte del denominado “valor total del vehículo”, que es el que tendrá que pagar el adquirente de cualquier unidad automotriz.

De manera que, continuó, si el valor total del vehículo constituye indefectiblemente el valor comercial o de mercado de un vehículo, en la medida en que las cantidades que se erogan por concepto de equipo opcional, impuesto al valor agregado y demás contribuciones pagadas al adquirir un vehículo automotriz, se incorporan a su precio e incrementan su valor por lo que, al incluir esos rubros para determinar la base del tributo, no se contraviene la garantía de proporcionalidad tributaria, puesto que dicha manifestación de riqueza refleja la auténtica capacidad contributiva del gobernado.

En ese orden de ideas, explicó que si el hecho generador lo constituye la tenencia o uso del automóvil, que recae sobre un objeto determinado, cuya base para el tributo se traduce en el valor neto de la unidad que se

contiene en la factura o carta factura, en la cual se integra el precio de enajenación del vehículo como tal, de sus accesorios, más los impuestos correspondientes, se tiene que un contribuyente que tiene capacidad económica para adquirir un vehículo, respecto del cual tiene conocimiento pleno de los diversos elementos que conforman su costo, como son accesorios, impuestos, etcétera, tiene capacidad económica para contribuir al gasto público en esos términos, porque su poder adquisitivo va en función del precio que está pagando por la unidad.

Con base en las anteriores consideraciones, el señor Ministro Aguirre Anguiano concluyó que el hecho de que el artículo 1o.-A, fracción II de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos estableciera que la tasa de ese tributo se aplique incluyendo las cantidades que hubiese pagado el contribuyente por otros impuestos, no viola la fracción IV del artículo 31 constitucional, dado que dichos conceptos sólo constituyen algunos de los múltiples factores que determinan el precio total de un vehículo, razón por la cual se hace necesario su inclusión en la base del impuesto controvertido, que al gravar la tenencia o uso de vehículos tiene que hacerlo de manera tal que la tasa se aplique sobre un valor que refleje las condiciones reales en que se adquieren los vehículos automotores.

Para apoyar el sentido de su resolución, invocó la jurisprudencia derivada de la contradicción de tesis 49/2004, aprobada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>88</sup>

Por las razones apuntadas, ante lo fundado de los agravios hechos valer por la autoridad responsable, se determinó que lo procedente era revocar la sentencia recurrida y negar el amparo y protección de la Justicia Federal a los quejosos, entre otros, respecto del artículo 1o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, vigente en el año dos mil cuatro.

**El señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** continuó con los sustentos de su proyecto de resolución y en virtud de la revocación decretada, procedió al estudio de los conceptos de violación cuyo estudio omitió la Juez de Distrito al haber considerado fundados y suficientes para la

<sup>88</sup> Tesis P./J. 25/2005, TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS. EL ARTÍCULO 1o.-A, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL INCLUIR EN LA BASE PARA SU CÁLCULO LAS CONTRIBUCIONES QUE PRECISA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS AÑOS 2002, 2003 Y 2004). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, p. 6, IUS: 178290.

concesión del amparo solicitado aquellos en los que se adujo la inconstitucionalidad del aludido artículo 1o.-A, fracción II, referido.

Indicó que en su primer concepto de violación los quejosos adujeron que el artículo 1o.-A, fracción II, impugnado violaba la garantía de legalidad tributaria al establecer dentro del valor total del vehículo “las demás contribuciones que se deban cubrir”, lo cual dejaba al arbitrio de las autoridades fiscales establecer cuáles serían éstas.

El anterior concepto de violación se declaró infundado, porque lo que exige el principio de legalidad tributaria es precisamente que en una ley, en sentido formal y material, se definan los elementos esenciales del impuesto relativos al sujeto, objeto, base, tase, tarifa, época de pago y sanciones aplicables, así como la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, a fin de no dejar en estado de inseguridad jurídica a los contribuyentes del impuesto y evitar que quede al arbitrio de la autoridad fiscal exactora el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular.

Por las razones anteriores, el Ministro ponente concluyó que contrario a lo argumentado por los quejosos, en la especie sí se encontraban definidos de manera clara los elementos que conformaban la base del impuesto, puesto que era evidente que al expresar el precepto “las demás contribuciones que se deban cubrir” se refería a aquellas inherentes a la naturaleza del vehículo, es decir, las generadas con motivo de su enajenación o importación, contenidas en la factura o carta factura expedida por el fabricante, ensamblador o distribuidor autorizado o comerciante en el ramo de vehículos.

El **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** manifestó que suscribía casi en su totalidad la propuesta presentada y sugirió que en las consideraciones del proyecto se hiciera extensiva la negativa del amparo al artículo 1o. de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, vigente en dos mil cuatro, toda vez que su inconstitucionalidad se hizo depender de los conceptos de violación que se estimaron infundados, sin que se hubiere reclamado su inconstitucionalidad por vicios propios.

La anterior observación fue aceptada por el ponente y al no haber más intervenciones se dio por terminada la discusión del asunto.

*Sesión pública celebrada el  
veintidós de abril de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** sometió a votación entre otros, el amparo en revisión 180/2005.

Por unanimidad de cinco votos de los señores **Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano**, quien fue ponente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** y **Presidente Juan Díaz Romero**, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió revocar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado.



# *Crónica del amparo en revisión 422/2005*

*Cronista: Licenciado Saúl García Corona*

**E**n el presente asunto, los señores Ministros que integran la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizaron la constitucionalidad del artículo 192 de la Ley de la Propiedad Industrial,<sup>89</sup> el cual establece los tipos de prueba que son admitidos en los procedimientos de Declaración Administrativa de nulidad, caducidad, cancelación e infracción administrativa que se ventilen ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. De esta manera, el antecedente para el estudio constitucional derivó de la aplicación de dicho precepto en uno de los procedimientos administrativos ventilados ante ese Instituto, en el que se desechó el ofrecimiento de la prueba testimonial que hiciera una de las partes en el proceso, con la que se pretendía acreditar determinadas circunstancias que apoyaran y dieran certeza a sus pretensiones.

El desechamiento de la prueba se sustentó en que el artículo 192 de la ley en comento establece que se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y confesional, salvo que éstas se exhiban por escrito como una prueba documental. Frente a esa situación, la parte afectada promovió el juicio de amparo, pues estimó infringido en su perjuicio las garantías constitucionales de audiencia y del debido proceso legal, establecidas a favor de los gobernados en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental, que ofrecen la oportunidad de defenderse respecto a los actos de privación, a través de un procedimiento que cumpla con las formalidades esenciales determinadas

---

<sup>89</sup> Artículo 192.- En los procedimientos de declaración administrativa se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y confesional, salvo que el testimonio o la confesión estén contenidas en documental, así como las que sean contrarias a la moral y al derecho.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, para los efectos de esta Ley, se otorgará valor probatorio a las facturas expedidas y a los inventarios elaborados por el titular o su licenciatario.

por la ley, a efecto de evitar que se deje en estado de indefensión al posible agraviado.

El Juez de Distrito que conoció del juicio de garantías consideró que se actualizaba una de la causales de improcedencia determinadas en la Ley, por lo que resolvió sobreseer el juicio de amparo, pues estimó que el acto reclamado, consistente en el oficio que desechó la prueba testimonial ofrecida por la parte quejosa en el procedimiento de solicitud de declaración administrativa de nulidad, era un acto intraprocesal que por el momento no causaba un daño irreparable al quejoso y que podía o no llegar a afectar su esfera jurídica, lo que dependería de la decisión que se adoptara en la resolución final del citado procedimiento.

La parte quejosa, inconforme con el sentido del fallo dictado por el Juez de Distrito, interpuso recurso de revisión, en éste se resolvió revocar la sentencia y levantar el sobreseimiento decretado respecto del artículo 192 de la Ley de la Propiedad Industrial, a causa de una excepción al principio de definitividad establecido en la Ley de Amparo, referente a la indivisibilidad que opera en el juicio de garantías cuando se impugna una norma general heteroaplicativa que impide su examen desvinculándola del acto de aplicación que actualiza el perjuicio.<sup>90</sup> De esta forma, el Tribunal Colegiado que conoció del recurso estimó procedente remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el estudio y resolución de la cuestión de constitucionalidad.

Una vez radicado el expediente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que la Segunda Sala era competente para conocer del asunto, por lo que se proveyó lo conducente para seguir el trámite respectivo y se turnó el expediente para la elaboración del proyecto de resolución **al señor Ministro Juan Díaz Romero.**

---

<sup>90</sup> Véase Tesis 1a./J. 35/2000, AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD ESTABLECIDO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA, TIENE COMO PRESUPUESTO QUE SE TRATE DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, Novena Época, p. 133, *IUS* 190707 y Tesis 2a./J. 1/98, AMPARO CONTRA REGLAMENTOS. ES PROCEDENTE SI SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO Y ÉSTA CONSTITUYE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, febrero de 1998, Novena Época, p. 130, *IUS* 196908.

*Sesión previa celebrada el  
veinte de mayo de dos mil cinco*

Abierta la sesión, el **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** sometió a consideración de los integrantes de la Segunda Sala el proyecto de resolución elaborado en su ponencia, en el cual proponía conceder al quejoso el amparo en relación a la porción normativa del artículo 192 de la Ley de Propiedad Industrial, por considerarlo inconstitucional y, en consecuencia, hacer extensiva la protección de la Justicia de la Unión al acto de aplicación.

El **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** solicitó al Ministro Presidente el uso de la palabra, con el fin de manifestar que él advertía tres razones fundamentales para no declarar la inconstitucional del artículo impugnado. La primera de ellas, expresó, es la que consideraba más sólida, ya que se refería al pronunciamiento hecho por el Pleno,<sup>91</sup> relativo a que las formalidades esenciales del procedimiento no se traducen en una posibilidad abierta e infinita de probar, sino en una serie de reglas que permitan a las partes acreditar los hechos constitutivos de su acción o de sus excepciones y defensas, dentro de un justo equilibrio, por ende, el derecho de probar no consiste en la potestad abierta de ofrecer todas aquellas que se estimen convenientes, ni existe el correspondiente deber del órgano jurisdiccional de admitirlas, acordar su recepción, desahogarlas y valorarlas.

Asimismo, consideró apropiado, como era el caso del precepto en análisis, que en aras de un adecuado equilibrio procesal se establecieran requisitos para la admisión o recepción de pruebas, lo que se debía entender como una modalidad al ofrecimiento y desahogo probatorio, lo cual no está prohibido por la Constitución, en tal virtud, no había una libertad absoluta para el ofrecimiento de pruebas, por lo que la ley podía establecer los lineamientos y restricciones necesarios.

Como segundo punto, consideró que en el caso concreto, el procedimiento ventilado ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial era ecléctico, pues se puede iniciar de oficio por la autoridad o a solicitud de parte interesada,<sup>92</sup> por tanto, los asuntos en los cuales la autoridad decidiera

---

<sup>91</sup> Al resolver el Amparo directo en revisión 1342/96. Luis Fernández Chabat. 3 de julio de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

<sup>92</sup> Ley de la Propiedad Industrial: Artículo 188.- El Instituto podrá iniciar el procedimiento de declaración administrativa de oficio o a petición de quien tenga interés jurídico y funde su pretensión.

incoar el procedimiento respectivo, no se generaban bajo el principio de contienda entre partes interesadas que se someten a la decisión de un juez, al que rinden las pruebas que consideran pertinentes para probar sus pretensiones. De tal modo, señaló que en estos procedimientos, las pruebas testimonial y confesional carecían de idoneidad, pues no hay un juez objetivo que dirija una contienda entre partes, ya que la autoridad actúa con un interés propio.

Finalmente, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** se refirió a la economía procesal como el último de sus argumentos para no decretar la inconstitucionalidad del precepto reclamado, pues consideraba de suma importancia asegurar que los procedimientos establecidos en las legislaciones ordinarias, garantizaran una administración de justicia pronta y expedita de conformidad a lo dispuesto en el artículo 17 constitucional.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** reparó la importancia de considerar que en la tramitación de todo procedimiento debe estar latente el derecho de exhibir todo tipo de pruebas que aseguren la defensa de los afectados<sup>93</sup> y que en el precepto analizado, no se esclarecen las razones por las cuales no se admiten las pruebas testimonial y confesional, tomando en cuenta que cuando éstas son rendidas sin las formalidades esenciales, no producen efectos de prueba plena.<sup>94</sup>

En el mismo sentido se manifestó el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel**, al expresar que el ofrecimiento y desahogo de las pruebas conforme a las especificaciones establecidas en el artículo 192 de la Ley de la Propiedad Industrial, no constituyen una prueba documental, sino una prueba testimonial o confesional fuera de las formalidades de ley, que no prueban la veracidad de lo declarado, además de realizarse sin audiencia de la parte contraria, lo cual transgrede lo establecido en la Constitución Federal.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Véase Tesis P./J. 47/95, FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, Diciembre de 1995, Novena Época, p. 133, IUS 200234.

<sup>94</sup> Véase Tesis PRUEBA TESTIMONIAL. DECLARACIONES QUE CONSTAN EN INSTRUMENTO PUBLICO. NATURALEZA Y VALOR PROBATORIO, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Tomo 205-216 Tercera Parte, p. 130, IUS 237236.

<sup>95</sup> Véase Tesis AUDIENCIA, GARANTÍA DE, REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES EN RESPETO A LA, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Tomo 115-120 Primera Parte, p. 15, IUS 232627.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** señaló que estaba de acuerdo en que el legislador ordinario tiene la facultad constitucional de establecer la manera en que deben cumplirse las formalidades procesales para ofrecer y desahogar las pruebas, por lo que la prerrogativa a la defensa plena que la norma fundamental establece a favor de los gobernados no es infinita, sino que admite condiciones y limitaciones, tal y como lo había expresado el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, sin embargo, eso no significaba que la autoridad legislativa goce de una facultad omnimoda para imponer esas modalidades, de manera tal que le permita prohibir en los ordenamientos que expida, sin justificación alguna, el ofrecimiento de pruebas que pudieran resultar necesarias para no dejar a alguna de las partes en estado de indefensión, como sucedía en el ordenamiento reclamado.

*Sesión pública celebrada el  
veinte de mayo de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** puso a consideración de los señores Ministros integrantes de la Segunda Sala el asunto en comento y en votación nominal aprobaron por mayoría de votos de la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, los señores Ministros Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Presidente Juan Díaz Romero**, que el artículo 192 de la Ley de la Propiedad Industrial sin justificación alguna niega a las partes la posibilidad de ofrecer la prueba testimonial y confesional para demostrar sus pretensiones dentro de los procedimientos establecidos en esa ley, no obstante la utilidad que pudiera tener para que el juzgador alcance una determinación verdadera de los hechos, en franca contravención con la garantía de defensa plena consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, lo que se traducía en la inconstitucionalidad de la mencionada disposición legal y en la concesión del amparo solicitado. El **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** votó en contra.



# *Crónica del amparo en revisión 552/2005*

*Cronista: Licenciado Saúl García Corona*

**A** los señores Ministros que integran la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación les correspondió analizar la constitucionalidad de los artículos 58, 59, 158, 159 y 160 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, vigente para el ejercicio fiscal dos mil tres, mediante los cuales se establece todo lo relativo a las condiciones, particularidades, límites y exclusiones al pago del impuesto sobre la renta por concepto de intereses que se paguen en las inversiones que se tenga en las instituciones que componen el sistema financiero, con la respectiva obligación de la institución bancaria de retener y enterar el impuesto ante las oficinas autorizadas aplicando la tasa fijada sobre el monto del capital que da lugar al pago de los mencionados rendimientos.

Derivado del contenido de los preceptos antes citados fue que se promovió el juicio de amparo, ya que se consideraban transgredidos los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, así como los principios de legalidad y seguridad jurídica protegidos por nuestra Carta Fundamental. En esencia, se alegó que la ley tildada de inconstitucional daba un trato diferente y desproporcionado entre las personas físicas que realizan inversiones en sociedades que cotizan en bolsa y las personas físicas que depositan sus ahorros en instituciones bancarias como lo hacía la parte quejosa en el juicio de garantías, pues quienes obtenían rendimientos de inversiones con sociedades que no se consideraran integrantes del sistema financiero o que obtuvieran intereses provenientes de títulos valor colocados en bolsas de valores autorizadas o en mercados de amplia bursatilidad, por el simple hecho de reinvertir la totalidad de su capital e intereses obtenidos, quedaban exentos del pago del impuesto refutado, contrario a los ahorradores comunes, ya que aunque se recapitalizara su inversión, se le restaría a su cuenta el monto correspondiente al impuesto sobre la renta por lo rendimientos obtenidos.

De tal forma, la parte quejosa estimó que sin ninguna razón objetiva se favorecería a ciertos contribuyentes tenedores de títulos valor y se establecerían cargas tributarias inequitativas a los ahorros de personas que comparten la misma finalidad de ser impulsoras de inversiones, contrario a las garantías constitucionales de igualdad, proporcionalidad tributaria, legalidad y seguridad jurídica.

El Juez de Distrito que conoció del juicio de garantías consideró infundados los argumentos señalados por la parte quejosa y negó el amparo solicitado, en virtud de que las personas que invierten en las sociedades mexicanas o extranjeras y en casas de bolsa de valores, son distintas porque se ubican en un factor de riesgo, pues las causas externas, como la política del país, puede desestabilizarlas y causar un grave perjuicio a las personas que han invertido o reinvertido en tales sociedades, hipótesis que no se actualiza en las inversiones que se tienen en las instituciones bancarias y que son regidas bajo un prudente régimen fiscal que no tiene mayores riesgos; por lo que debe entenderse que el legislador no proveyó un trato inequitativo entre iguales, sino que consideró las características particulares de los contribuyentes, con lo que se fomenta la inversión que genera mayor ganancia para el país y la consideración de capitales de inversión que arrojen ganancias para el Estado.

La parte quejosa, inconforme con el sentido del fallo dictado por el Juez de Distrito, interpuso recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito, quien se declaró incompetente para conocer del recurso, por lo que remitió los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una vez radicado el expediente en el Máximo Tribunal del País, se determinó que la Segunda Sala era competente para conocer del presente asunto, por lo que se proveyó lo conducente para seguir el trámite respectivo y se turnó el expediente para la elaboración del proyecto de resolución al **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel**.

*Sesión previa celebrada el  
veinte de mayo de dos mil cinco*

Abierta la sesión, el **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** sometió a consideración de los integrantes de la Segunda Sala el proyecto de resolución presentado por el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel**, en el cual proponía revocar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio, toda vez que se consideró actualizada una diversa causa de

improcedencia. La conclusión anterior se determinó con base en los documentos exhibidos por la parte quejosa para acreditar la aplicación de los preceptos reclamados, ya que éstos eran las constancias de retención anual por el ejercicio de dos mil tres, las cuales, se estimó, no constituían el primer acto concreto de aplicación que exige la Ley de Amparo para interponer el juicio de garantías, ya que sólo hacían constar que al inversionista se le retuvo durante el ejercicio fiscal un monto determinado por concepto de impuesto sobre la renta, es decir únicamente tenían el carácter de informativas y certificadoras de las retenciones correspondientes. De ahí que legalmente el primer acto de aplicación se constituyó cuando la institución bancaria retuvo el impuesto por primera vez dentro del ejercicio fiscal de dos mil tres.

En uso de la palabra el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** señaló que en la propuesta hecha para dar solución al asunto, se presentaban dos aspectos que habían de aclararse; en primer lugar, que no se especificaba en el proyecto lo referente al por qué se estaba considerando la actualización de una causal de improcedencia distinta a las analizadas por el Juez de Distrito y, en segundo término, de las constancias de autos no se advertía que a la quejosa se le hubieren hecho retenciones provisionales a fin de considerar que alguna de éstas constituyera el primer acto de aplicación, toda vez que las constancias de retención por el ejercicio de dos mil tres, exhibidas por la parte quejosa, eran una información de la retención realizada durante ese año.

Por otra parte, el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia indicó que no estaba de acuerdo en las consideraciones adoptadas en el proyecto presentado, pues para que pudiera determinarse cuando la institución bancaria retuvo el impuesto por primera vez dentro del ejercicio fiscal de dos mil tres, había que referirse a los estados de cuenta mensuales y para que éstos fueran legítimamente el primer acto de aplicación, debían de fundar y motivar la colocación del sujeto pasivo dentro del supuesto normativo.<sup>96</sup> Por

---

<sup>96</sup> Véase, tesis 2a./J. 52/2004, IMPUESTO SOBRE LA RENTA. SU RETENCIÓN POR EL PATRÓN AL EFECTUAR EL PAGO DE ALGÚN CONCEPTO QUE LA LEY RELATIVA PREVÉ COMO INGRESO POR LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PERSONAL SUBORDINADO, CONSTITUYE ACTO DE APLICACIÓN PARA EFECTOS DEL AMPARO, Y ES SUSCEPTIBLE DE GENERAR LA IMPROCEDENCIA POR CONSENTIMIENTO TÁCITO, SIEMPRE Y CUANDO EN EL DOCUMENTO RESPECTIVO SE EXPRESEN LOS CONCEPTOS SOBRE LOS CUALES SE EFECTÚA DICHA RETENCIÓN Y SU FUNDAMENTO LEGAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIX, mayo de 2004, Novena Época, p. 557, IUS 181549.

tal motivo, no podía establecerse que se había consentido la norma a través de los referidos documentos, en los que tan solo se menciona que se retiene determinada cantidad por concepto del impuesto sobre la renta, por lo que no resultaban aptos para estimarlos como actos concretos de aplicación.

Al efecto, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** especificó que era necesario considerar que los estados de cuenta mensuales no eran expedidos por una autoridad que pudiera hacer una determinación concreta con la debida fundamentación y motivación.

En ese sentido, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** precisó que lo importante no era determinar con exactitud cual era el acto de aplicación, sino cuando la parte afectada tiene conocimiento cierto de ese acto, por ende, los estados de cuenta mensuales no pueden declararse como un consentimiento del acto que se reclama, por lo que sólo hay una presunción de que se tiene conocimiento de la retención del impuesto, pero no una prueba plena y fehaciente.

Los señores Ministros que componen la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País estuvieron de acuerdo en los argumentos expuestos por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia y, en uso de la palabra, el **señor Ministro Juan Díaz Romero** propuso que se estudiara el fondo del asunto para determinar la inconstitucionalidad alegada dentro del juicio de garantías, lo cual fue aceptado por el señor Ministro ponente.

De esta manera y después de una valoración a los agravios expuestos por la parte quejosa, se consideró que la diferencia de trato tributario entre los sujetos que obtienen ingresos por enajenación de acciones y los que obtienen ingresos por intereses derivados por inversiones efectuadas ante instituciones que componen el sistema financiero estaba justificada, pues quienes obtienen ingresos por intereses derivados de instrumentos financieros celebrados con instituciones que integran el sistema financiero no están en las mismas condiciones y en las mismas circunstancias que las personas físicas que perciben intereses con motivo de la enajenación de acciones a través de las casas de bolsa.

*Sesión pública celebrada el  
veinte de mayo de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** puso a consideración de los señores Ministros integrantes de la Segunda Sala el asunto en comento y sin más intervenciones aprobaron por unanimidad de votos de **la señora**

**Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Juan Díaz Romero,** que los argumentos de la quejosa recurrente en el sentido de que existe trato inequitativo entre personas físicas que realizan inversiones en sociedades que cotizan en bolsa y quienes realizan inversiones en instituciones bancarias, son infundados, ya que si bien es verdad que tanto las personas físicas que efectúan inversiones a través de instituciones financieras que componen el sistema financiero mexicano como las que enajenan acciones en casa de bolsa perciben ingresos por intereses, también lo es que cada una se encuentra en condiciones y circunstancias diversas, lo cual justifica ese diverso trato.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Véase tesis 2a. LXXVIII/2005, RENTA. LOS ARTÍCULOS 158, 159 Y 160 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, QUE PREVÉN EL PAGO DEL IMPUESTO POR INGRESOS DERIVADOS DE LOS INTERESES, NO TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2003), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, julio de 2005, Novena Época, p. 508, IUS 177832.



# *Crónica del amparo directo en revisión 1950/2004*

*Cronista: Licenciado Saúl García Corona*

**E**l tema constitucional analizado en el presente asunto fue el relativo a la libertad con la que cuentan las Universidades, que por ley hayan adquirido su autonomía, para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, de conformidad a lo establecido en la fracción VII del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>98</sup> De esta manera, correspondió determinar a los señores Ministros que integran la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si la mencionada libertad se refería a una simple autodeterminación para seleccionar de forma adecuada a su personal, sin restricción alguna de índole educativo o, implicaba también, establecer con total libertad la regulación de las relaciones laborales con este tipo de trabajadores,

---

<sup>98</sup> ARTÍCULO 3°.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. (...)- - VII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y...

independientemente de lo establecido en la Ley Federal del Trabajo y sin incurrir en responsabilidad como patrón.

El antecedente para el estudio constitucional mencionado resultó del laudo dictado por la Junta Especial número 5 de la Local de Conciliación y Arbitraje, con residencia en Mexicali, Baja California, dentro de un procedimiento laboral entre la Universidad Autónoma de dicha entidad federativa como parte demandada y la quejosa en el juicio de amparo directo como parte actora. Así, la Junta al resolver determinó que no hubo un despido injustificado y por esta razón no se encontró responsabilidad alguna para el centro educativo en su calidad de patrón, pues consideró que la relación de trabajo existente entre ambas partes era de las consideradas por tiempo determinado y con carácter de interino, ya que las Instituciones de educación superior cuentan con su propia reglamentación especial respecto a su personal académico, lo que les faculta a decidir el tipo de relación de trabajo que sostendrán con ellos, por lo que el hecho de que se hayan celebrado diversos contratos de trabajo de manera sucesiva, no implicaba que la relación laboral se tornara en indefinida como lo establece la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que dicha cuestión no resultaba aplicable.

Contra esta determinación la parte afectada interpuso el juicio de garantías, y el Tribunal Colegiado a quién por turno correspondió conocer del asunto dictó sentencia, mediante el cual concedió el amparo y protección de la Justicia Federal, toda vez que estimó infringidas en perjuicio de la parte quejosa las garantías de legalidad y seguridad jurídicas contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues consideró que a pesar de que en los contratos de trabajo se señalara que eran por tiempo determinado, no se apreció la naturaleza de la contratación, ni el motivo por el cual se limitaba su término, por lo que debía entenderse que la relación laboral era por tiempo indefinido.

Asimismo, señaló que no operaba la terminación de la relación laboral por no haberse obtenido el nombramiento definitivo a través del concurso de oposición, en términos de lo dispuesto por el artículo 107, del Estatuto del Personal Académico de la Universidad Autónoma de Baja California, ya que dicho estatuto no puede estar por encima de lo que marca la ley, es decir, no se pueden otorgar prestaciones inferiores a las que establece el ordenamiento laboral, ni existir renunciaciones de derechos o conferir a un contrato de trabajo una temporalidad cuando no reúne los requisitos para considerarlo como tal.

La anterior resolución fue impugnada por la Institución educativa a través del recurso de revisión, el cual fue desechado por acuerdo del Presidente

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por improcedente. Contra esta determinación interpuso recurso de reclamación, en el que la Primera Sala resolvió revocar el auto recurrido y remitir los autos al Presidente para que proveyera respecto a su admisión, pues consideró que en la sentencia del Tribunal Colegiado implícitamente se había hecho una interpretación directa del artículo 3º, fracción VII, de la Constitución Federal.

Admitido el recurso, se envió a la Segunda Sala por considerarla competente para conocer del presente asunto, proveyéndose lo conducente para seguir el trámite respectivo. El expediente se turnó para la elaboración del proyecto de resolución al **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano**.

*Sesión previa celebrada el  
veintisiete de mayo de dos mil cinco*

Una vez que se declaró abierta la sesión, el **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** al poner a consideración de los integrantes de la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País, el proyecto de resolución presentado por el Ministro ponente, advirtió que existía la posibilidad de que se estuviera ante una interpretación de mera legalidad, por lo que consideraba necesario hacer un análisis respecto a ese punto.

De la misma manera, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** señaló que resultaba incierta la presencia de una interpretación constitucional por parte del Tribunal Colegiado, con lo que podía no surtir la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver el asunto, más aún si se tomaban en cuenta las condiciones en las que se dio trámite al recurso de revisión, ya que en principio había sido desechado por considerar que no llenaba los requisitos para su procedencia y posteriormente la Primera Sala determinó su admisión.

Los señores Ministros que componen la Segunda Sala estuvieron de acuerdo en las apreciaciones manifestadas por la señora Ministra Luna Ramos y por el señor Ministro Presidente Díaz Romero. De esta manera, se examinaron las consideraciones expuestas por el Tribunal Colegiado al dictar sentencia en el juicio de garantías y se observó que sí se realizó una interpretación a la fracción VII del artículo 3º constitucional, toda vez que el aludido Tribunal resolvió con base en la libertad otorgada a las Universidades que por ley hubieren adquirido su autonomía para fijar las relaciones laborales con sus trabajadores.

Por tal motivo, correspondió a los señores Ministros resolver si en el manejo de esa libertad, las Instituciones académicas podían rescindir la relación laboral en cualquier momento sin responsabilidad alguna y sin importar el tiempo durante el cual se hubieren prestado los servicios por parte del personal docente, cuando éstos últimos no hubieren presentado el examen de oposición especificado en la Ley Federal del Trabajo,<sup>99</sup> así como en el caso concreto en sus Estatutos de Personal Académico.<sup>100</sup>

En uso de la palabra, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** distinguió que no podía ser correcto el uso indiscriminado de esa libertad universitaria, pues si se atendía a dicho principio se estaba considerando la pérdida de múltiples derechos laborales de carácter constitucional y se atentaba en perjuicio del personal académico.

A su vez, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** señaló que la libertad de las Instituciones Universitarias se debía traducir en los requisitos que, en su calidad de patrón, pueden exigir para la contratación de su personal; sin embargo, esta facultad tenía que ejercerse indiscutiblemente, en total concordancia con el respeto al derecho de los trabajadores y sin que se pueda eludir la obligación y responsabilidad patronal emanada de una relación laboral.

Al respecto, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** consideró que si bien es cierto que para obtener un nombramiento de carácter definitivo, tratándose de un trabajador académico, es menester aprobar el concurso de oposición que le formule la Institución, también lo es que si un trabajador académico presta sus servicios y no es convocado por la Universidad para la evaluación a que se refiere la Ley Federal del Trabajo, así como en el presente asunto, el artículo 107 del Estatuto del Personal Académico de la Universidad Autónoma de Baja California, el nombramiento no puede adquirir el carácter de indefinido, en virtud de que no se actua-

---

<sup>99</sup> Artículo 353-L. Corresponde exclusivamente a las universidades o instituciones autónomas por ley regular los aspectos académicos.

Para que un trabajador académico pueda considerarse sujeto a una relación laboral por tiempo indeterminado, además de que la tarea que realice tenga ese carácter, es necesario que sea aprobado en la evaluación académica que efectúe el órgano competente conforme a los requisitos y procedimientos que las propias universidades o instituciones establezcan.

<sup>100</sup> Artículo 107.- El concurso de oposición es el procedimiento público para seleccionar y designar al personal académico definitivo, mediante una auténtica evaluación de sus merecimientos, a la que se llega a través de la realización de un conjunto de pruebas para apreciar la preparación y capacidad académica de los candidatos, y el examen de sus conocimientos, competencia pedagógica, experiencia profesional y trabajos realizados.

lizaron los supuestos normativos, esto es, que se apruebe la evaluación correspondiente.

En uso de la palabra y en atención a las manifestaciones antes descritas, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** concluyó que para poder rescindir la relación laboral de un trabajador docente, era necesario, independientemente del carácter de indeterminado o determinado que tuviera esa relación contractual, practicar la evaluación a que se refiere el precepto legal mencionado, de tal suerte que había un impedimento para que a la relación contractual se le aplicaran las reglas especiales, pues no se verifican las hipótesis normativas por causas imputables al patrón, de ahí que el vínculo laboral continúa, en la inteligencia de que no puede considerarse que dicha relación laboral se hubiere tornado indefinida, como de manera equivocada lo estimó el Tribunal Colegiado del conocimiento, ya que no se cumplieron los requisitos para que la relación de trabajo adquiriera esa calidad, según se desprende del artículo 353-L de la Ley Federal del Trabajo, en relación con la fracción VII del artículo 3º constitucional.

*Sesión pública celebrada el  
veintisiete de mayo de dos mil cinco*

Abierta la sesión, el **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** puso a consideración de los señores Ministros integrantes de la Segunda Sala el asunto en comento y sin más intervenciones se determinó por unanimidad de votos de la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**, de los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Juan Díaz Romero** que si la Universidad no implementa los procedimientos de evaluación de su personal docente o no exige que cumpla con el requisito de sustentar y aprobar el concurso de oposición y, en cambio, le expide nuevos nombramientos por tiempo determinado al concluir los anteriores, tal relación laboral impide la aplicación del régimen especial al que originalmente se encuentra sujeta por mandato constitucional, puesto que desvirtuaría la naturaleza de este tipo de trabajos; en consecuencia, el vínculo laboral continúa hasta en tanto el trabajador docente sustente dicho examen.



# *Crónica de la contradicción de tesis 27/2005-SS*

*Cronista: Licenciado Saúl García Corona*

**E**n cumplimiento al trámite que debe seguirse para la denuncia de contradicciones de tesis, los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito presentaron ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción de tesis entre el criterio sostenido por ese Tribunal al resolver el amparo en revisión 278/2003; y el razonamiento establecido por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al resolver el amparo en revisión 900/99, por lo que el Presidente de la Segunda Sala proveyó lo conducente para formar, registrar y dar trámite a la contradicción denunciada, asunto al que le correspondió el número 27/2005-SS, y por razón de turno fue designada para la elaboración del proyecto de resolución respectivo la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**.

El tema sobre el cual se centró la presente contradicción de tesis era el de precisar el término con que cuenta el gobernado que resiente un agravio por parte del Estado, para hacer efectivo su derecho constitucional de promover el juicio de amparo, con la finalidad de que no se le aplique una norma legal que afecta sus intereses jurídicos. En los artículos 21, 22, 73, fracción XII y 114, fracción I, de la Ley de Amparo, se establecen las bases para regular la procedencia del juicio de garantías y para distinguir su naturaleza, con base en el momento en que la disposición reclamada ocasiona al gobernado un perjuicio cierto y directo en su esfera jurídica.

Conforme a los tres primeros artículos mencionados, suele suceder que una ley sea combatida en dos diferentes momentos. El primero, dentro de los treinta días a partir de la entrada en vigor de la disposición de que se trate, en donde es suficiente que el particular se encuentre ubicado en el supuesto que establece un determinado ordenamiento legal y que se afecte su interés jurídico, para estar en aptitud de ejercitar la acción de amparo

(artículo 22 de la Ley de Amparo). A este tipo de leyes, que afectan al gobernado con su sola publicación, se denominan leyes autoaplicativas.

El segundo, dentro de los quince días siguientes al en que haya surtido sus efectos, según la propia ley que se reclame, la notificación de la resolución o acuerdo que afecte la esfera de derechos del gobernado; o al en que se haya tenido conocimiento de ellos. En este caso, el término con que cuenta el agraviado para promover el juicio de amparo es de quince días, para lo cual es indispensable que exista un acto de aplicación y éste le ocasione un perjuicio cierto y directo como se infiere del artículo 21 de la ley de Amparo. A este tipo de leyes que afectan directamente al gobernado cuando son aplicadas por la autoridad, se denominan leyes heteroaplicativas.

La claridad que se desprende de lo definido por la ley respecto al momento en que se debe solicitar la protección de la Justicia Federal a efecto de que no se menoscaben las garantías constitucionales a que tiene derecho todo gobernado, en este caso resulta sólo aparente, pues el problema que se plantea es el de saber qué término utilizar frente a una ley que por su sola publicación (ley autoaplicativa), causó un daño y que a su vez, mientras corría el plazo de treinta días para impugnarla, la autoridad emitió un acto de aplicación (ley heteroaplicativa), por lo que empezaba el plazo de quince días que se otorga para ese caso. Entonces, si el gobernado que resentía la afectación, impugnaba el acto de aplicación, pero el tiempo para hacerlo ya le había fenecido, es decir, después de los quince días ¿podía beneficiarse con el término que se otorga para reclamar la ley y manifestar que dicho término todavía no concluía?

Para resolver esta cuestión, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito sostuvo que el juicio de amparo era improcedente, por haberse presentado la demanda en forma extemporánea, en relación con el acto concreto de aplicación de la ley reclamada, sin conceder algún significado jurídico extraordinario a la circunstancia de que la ley pudiera tener el carácter de autoaplicativa y que el plazo para impugnarla por su sola expedición, aún no hubiese fenecido al momento en que se promovió el juicio.

Por el contrario, el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito estimó que debía tenerse interpuesta la demanda dentro del término legal de treinta días, pues es la ley el acto que se reclama en la impugnación sobre la inconstitucionalidad de una norma jurídica autoaplicativa, a pesar de que se hubiese emitido el primer acto de aplicación y que ya hubiere transcurrido el término de quince días para promover el juicio de amparo,

dado que ante tal dualidad de términos debía estarse a lo más favorable al impetrante para no dejarlo en estado de indefensión.

De esta forma, correspondió a los señores Ministros que integran la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinar si el quejoso puede acogerse al beneficio de combatir la ley dentro de los treinta días a partir de su entrada en vigor, cuando previo a la presentación de la demanda existe un primer acto de aplicación de la ley objetada y resulta extemporánea por haber excedido el término de quince días para su impugnación, aunque esté vigente el término de treinta días a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Amparo.

*Sesión previa celebrada  
el cuatro de mayo de dos mil cinco*

Antes de dilucidar la cuestión planteada en el presente asunto, los señores Ministros analizaron, en primer término, si se reunían los requisitos que la ley determina para considerar y resolver sobre la posible discrepancia entre los criterios establecidos por dos Tribunales Colegiados de Circuito.

De esta manera, la **señora Ministra ponente Margarita Beatriz Luna Ramos** señaló que al examinar el asunto se percató que la tesis del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, se dictó respecto a un asunto en específico, que no se relacionaba con el asunto del Tribunal Colegiado denunciante y, por ende, de la tesis que éste último dictó sobre el tema; sin embargo, el Tribunal fijó el criterio discrepante al momento en que abundó sobre la cuestión que resolvía, y por ello no podía estarse en presencia de una contradicción de criterios.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** estimó que las tesis propuestas y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación no son lo esencial para determinar si se ha generado una contradicción de criterios, pues éstas representan únicamente la esencia del tema medular que se resuelve, es decir, un extracto de lo que se dictó en el cuerpo de las sentencias, por lo cual, para poder decretar la existencia de una contradicción de tesis, se debe hacer un estudio relativo a las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas plasmadas en las resoluciones respectivas.

Los señores Ministros integrantes de la Sala estuvieron de acuerdo con las observaciones manifestadas por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, por

lo que, de los argumentos expresados en las sentencias respectivas, concluyeron que en el presente caso sí se producía la contradicción de tesis denunciada, en virtud de que dichos Tribunales examinaron y se pronunciaron sobre un mismo tema jurídico, resuelto de forma diametralmente opuesta, el cual se suscitó al reunirse las siguientes condiciones:

- a) La expedición de una ley que por su sola publicación ocasiona un perjuicio a sus destinatarios.
- b) La aplicación concreta de la misma ley dentro del plazo de los treinta días para impugnarla por su sola emisión.
- c) La impugnación de la misma ley y de su aplicación dentro del plazo legal de los treinta días para reclamar la primera por su sola expedición y;
- d) La circunstancia de que la presentación de la demanda de amparo ocurra después de los quince días que la ley concede para reclamar el acto de aplicación.

Una vez determinada la existencia de la contradicción de tesis, los señores Ministros iniciaron el examen del punto toral del asunto y consideraron que para poder delimitar el criterio que debía prevalecer, era necesario realizar un estudio más a fondo sobre las características relativas al término que la Ley de Amparo concede a los gobernados para impugnar las leyes y los actos de aplicación que de ellas derivan, pues se enfrentaban a una dualidad de plazos, del cual no había antecedente alguno, pues de las interpretaciones que se habían formulado por el más Alto Tribunal del país al examinar la presentación oportuna de la demanda de amparo, ninguna de ellas resolvía el problema planteado. Por tal motivo, acordaron dejar en lista el asunto y resolverlo en sesión posterior.

Cabe mencionar que el asunto fue listado para su resolución los días trece y veinte de mayo de dos mil cinco, sin embargo, ante la problemática planteada, los señores Ministros consideraron pertinente desarrollar un análisis más profundo, a efecto de definir cada una de sus posturas.

*Sesión previa celebrada  
el veintisiete de mayo de dos mil cinco*

Después de llevar a debate diversos asuntos que se tenían listados para la sesión de ese día y de resolver las cuestiones que se les presentaron, los

señores Ministros que integran la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación continuaron con la discusión sobre el criterio que debía prevalecer en la presente contradicción de tesis, respecto a si es oportuna o no la interposición de un amparo que se promueve contra leyes autoaplicativas dentro del plazo de treinta días, cuando previo a la demanda existió un primer acto de aplicación.

En uso de la palabra, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** señaló que presentaba dos alternativas para dar solución al asunto, las cuales se resumen de la siguiente manera:

1. El considerar la existencia de dos plazos para combatir la ley, no significa que simultáneamente puedan coexistir, pues tal circunstancia provocaría inseguridad jurídica, por ello, si el quejoso impugna la ley a partir de su entrada en vigor, el plazo será el de treinta días, pero si la combate con motivo de su primer acto de aplicación, el plazo será de quince días. En ese tenor, si el quejoso combate la ley con motivo de su primer acto de aplicación, pero la demanda la presenta fuera del plazo de quince días aludido, el juicio de garantías resulta improcedente por lo que hace al acto de aplicación y, consecuentemente, también lo será por lo que respecta a la ley, sin que resulte válido pretender que en relación con esta última se aplique el plazo de treinta días por tratarse de una ley autoaplicativa, pues aun cuando tenga este carácter, el quejoso la combatió a través de su primer acto de aplicación.
2. El señalar que no existe vínculo alguno entre la norma autoaplicativa y el acto que la invoque como fundamento, por lo que la solución es que el juicio de amparo se considere improcedente sólo por el acto de aplicación y cuando se promueva fuera del término de quince días, pero sin trascender a la ley reclamada, pues el término de treinta días no ha expirado; por ende, el análisis de la constitucionalidad del ordenamiento es perfectamente viable, más aún, si se considera que en ningún momento necesitó de la aplicación para afectar el interés jurídico del quejoso, a quién le bastó su sola emisión para resentir el daño.

Ante estas dos posturas el **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** precisó su conformidad con el primer razonamiento, pues la regla

general es la que prevé el término de quince días para acudir al amparo cuando hay un acto de aplicación, con lo que se excluye la configuración del amplio término.

En el mismo sentido se expresó el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel**, pues si no es promovido el juicio de garantías en contra del primer acto concreto de aplicación, después de que hayan transcurrido los quince días señalados como plazo, debe entonces tenerse por consentido tácitamente, sin que sea obstáculo para ello que aún estén vigentes los treinta días contemplados para hacer lo propio en contra de la ley, ya que así está contemplado por los dispositivos legales aplicables.

En cambio, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** consideró que si se reclama una ley autoaplicativa en los términos previstos en la Ley de Amparo, esto es, dentro de los treinta días, la circunstancia de que a la par se objete su aplicación no le resta su carácter de norma autoaplicativa, dado que conserva su independencia para que el Juez de Distrito la analice, al margen del resultado que podría llegar en relación con cualquier otro acto.

De igual forma, el **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** consideró que la naturaleza de las leyes autoaplicativas no varía porque un acto superveniente actualice el mismo supuesto normativo que ya causaba perjuicio al quejoso por su sola expedición.

*Sesión pública celebrada  
el veintisiete de mayo de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** puso a consideración de los señores Ministros que integran la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal, la contradicción de tesis en comento y solicitó se tomara votación nominal, en virtud de las diferentes posturas que se habían expresado.

Conforme a lo anterior, la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**, al pronunciar su voto, consideró oportuno aclarar que ante los dos proyectos estudiados, se encontraba de acuerdo con la propuesta de que prevaleciera el criterio conforme al que, aun cuando se trate de una ley autoaplicativa, si es reclamada a través del acto de aplicación, debe de ser el plazo de quince días el que rijan para la promoción del juicio de amparo.

De esta manera y sin más intervenciones, se aprobó por mayoría de tres votos de la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** y de los

**señores Ministros Genaro David Góngora Pimentel y Presidente Juan Díaz Romero** que si la Ley de Amparo prevé dos oportunidades para impugnar un ordenamiento legal y el gobernado afectado por la misma no la impugna en el plazo genérico de quince días, con motivo de su primer acto de aplicación, ya no puede estarse al término especial de treinta días para combatirla.

Los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** votaron en contra de esta conclusión.

Finalmente, al resolver este asunto se aprobó el criterio jurisprudencial cuyo rubro dice:

LEYES AUTOAPLICATIVAS COMBATIDAS CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN. CUANDO LA DEMANDA ES EXTEMPORÁNEA RESPECTO DE ÉSTE, TAMBIÉN LO ES EN RELACIÓN CON LA LEY, AUN CUANDO NO HAYA TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 30 DÍAS PARA SU IMPUGNACIÓN.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Véase tesis 2a./J.95/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, septiembre de 2005, p. 328, IUS 177265.



# *Crónica de la contradicción de tesis 13/2005-SS*

*Cronista: Licenciado Saúl García Corona*

**E**l Juez Décimo Segundo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal hizo del conocimiento de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción entre los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados Cuarto y Octavo en Materia Administrativa ambos del Primer Circuito, al resolver el primero de ellos el amparo en revisión 281/2004 y, el segundo, los amparos en revisión 270/2004 y 331/2004, por lo que el Presidente de la Sala proveyó lo conducente para denunciar y dar trámite a la posible contradicción de tesis. Así, se remitió el expediente al **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** para la elaboración del proyecto respectivo.

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 281/2004, sostuvo que el artículo 138, del Código Financiero del Distrito Federal, vigente a partir del primero de enero de dos mil cuatro, transgredía el principio de legalidad tributaria, pues no establecía con precisión y certeza los elementos del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, en particular, la base gravable del tributo, ya que otorgaba facultades a la autoridad fiscal o a personas autorizadas por la misma para realizar un avalúo respecto del bien inmueble, por lo que estimó que la determinación de la cuantía de la deuda tributaria se dejaba al arbitrio de la autoridad.

Por el contrario, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los amparos en revisión 270/2004 y 331/2004, estimó que la previsión del componente para determinar la base gravable del tributo, mencionado en el artículo 138 del Código Financiero del Distrito Federal, no implicaba una violación al principio de legalidad, toda vez que el acto de valuar un inmueble es la acción de constatar, en un momento y lugar determinado, la dimensión económica de un bien, cuyos

principios y reglas no son propias del contenido de una ley tributaria, pues su objeto consiste en establecer los elementos a partir de los cuales debe medirse la capacidad contributiva en razón de su posición frente al objeto gravado y no la regulación respecto a la técnica de valuación.

El artículo 138 del Código Financiero del Distrito Federal, sobre el cual versa el punto de contradicción, establece lo siguiente:

Artículo 138. El valor del inmueble que se considerará para efectos del artículo 135 de este Código, será el que resulte más alto entre el valor de adquisición, el valor catastral determinado con la aplicación de los valores unitarios a que se refiere el artículo 151 de este Código y el valor que resulte del avalúo practicado por la autoridad fiscal o por personas registradas o autorizadas por la misma. Cuando se trate de adquisición por causa de muerte, dicho valor deberá estar referido a la fecha de la adjudicación de los bienes de la sucesión.

De tal forma, el punto sobre el cual versa la presente contradicción de tesis consistió en determinar si el artículo 138 del Código Financiero del Distrito Federal, al establecer como base gravable alternativa del impuesto sobre adquisición de inmuebles, el avalúo practicado por la autoridad fiscal, implicaba dejar al arbitrio de esta última la determinación de uno de los elementos esenciales del tributo y, por ende, violar el principio de legalidad consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Sesión previa celebrada  
el tres de junio de dos mil cinco*

Iniciada la sesión, el **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** solicitó se diera cuenta con los asuntos listados en la ponencia del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, dentro de los cuales se presentó el proyecto de resolución de la contradicción de tesis 13/2005-SS. En uso de la palabra el **señor Ministro ponente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** propuso que sí existía contradicción entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Cuarto y Octavo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito, y que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado

por esa Segunda Sala. En consecuencia, indicó que su proyecto se fundamentaba en los siguientes argumentos:

1. Que los alcances del principio de legalidad en materia de contribuciones consisten en que los tributos sean establecidos mediante un acto legislativo, es decir, que provenga del órgano que tiene atribuida la función de crear leyes (aspecto formal) y en que sus elementos esenciales, tales como el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa y época de pago, también se encuentren consignados en la ley (aspecto material); todo ello con la finalidad de proporcionar seguridad jurídica al contribuyente en el momento de cumplir sus obligaciones y evitar cualquier arbitrariedad por parte de las autoridades hacendarias en la determinación y cobro respectivos.<sup>102</sup>
2. Que a pesar de que esté reservado a la ley establecer los diferentes métodos a emplear para determinar la base gravable del impuesto de que se trate, se ha reconocido que la norma primaria puede depositar en la autoridad administrativa, la determinación de ciertos aspectos que inciden en la cuantificación del hecho imponible, lo cual no implica violación al principio de legalidad, en virtud de que dada la complejidad, especialización y técnicas que se requieren para la idoneidad y objetividad de aquélla, pueden encontrarse regulados en disposiciones reglamentarias, incluso, de ínfimo orden jerárquico, puesto que la determinación de la base gravable tiende a recoger la máxima fidelidad de la capacidad económica del contribuyente dentro del sistema tributario mexicano.<sup>103</sup>

Por lo antes señalado, el **señor Ministro ponente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** especificó que de la interpretación literal del precepto impug-

---

<sup>102</sup> Consúltese, tesis IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomo 91-96, primera parte, p. 173, IUS 232797.

<sup>103</sup> Véase tesis 2a./J. 111/2000, LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, diciembre de 2000, p. 392, IUS 190643.

nado, así como de un análisis sistemático, armónico y lógico de lo establecido en los demás artículos del propio Código Financiero del Distrito Federal y del Manual de Procedimientos y Lineamientos Técnicos de Valuación Inmobiliaria, así como de la Autorización y Registro de Personas para Practicar Avalúos expedido por el Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, se advierte que el avalúo como base alternativa del impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles constituye un método cuya previsión se encuentra dispuesta en un ordenamiento jurídico y que las personas que llevan a cabo el mencionado avalúo (autoridad fiscal, autorizados o registrados por aquélla), por disposición legal deben ajustarse a los procedimientos y lineamientos técnicos que emita la autoridad, a fin de impedir cualquier actuación arbitraria. Lo anterior genera certidumbre al gobernado sobre los elementos que inciden en la cuantificación del hecho imponible, por lo que sus procedimientos y lineamientos se fundamentan, en esencia, en la objetividad del método, que atiende al dinamismo del desarrollo económico, social y urbano que vive la ciudad de México, para establecer, a partir de un análisis pormenorizado, los valores unitarios correspondientes al terreno y construcción de los inmuebles.

Una vez apuntados los argumentos anteriores, en uso de la palabra el **señor Ministro Presidente de la Sala Juan Díaz Romero** estimó que el estudio elaborado contenía los razonamientos necesarios para determinar el criterio que debía prevalecer, por lo cual, expresó que se encontraba de acuerdo con los argumentos, el análisis de la cuestión y la resolución propuesta por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

*Sesión pública celebrada  
el tres de junio de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** puso a consideración de los señores Ministros integrantes de la Segunda Sala la contradicción de tesis en comento y sin más intervenciones aprobaron de conformidad el proyecto presentado por el Ministro ponente Ortiz Mayagoitia, por consiguiente, se resolvió que la base gravable alternativa para determinar el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, dispuesta por el artículo 138 del Código Financiero del Distrito Federal, consistente en el avalúo practicado por la autoridad fiscal o personas registradas o autorizadas por la misma, no transgredía el principio de legalidad tributaria que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

toda vez que está reservado a la ley, en observancia a dicho principio, establecer los diferentes métodos para la fijación de la base gravable del impuesto.

En ese sentido, se señaló que era jurídicamente válido, cuando la ley estableciera el método a utilizar, que se depositara en la letra de disposiciones de menor jerarquía normativa, emitidas por la autoridad fiscal, los criterios, principios y procedimientos que fueran más idóneos para medir la base, en función del método escogido y que se tomaran en cuenta, entre otros, los aspectos técnicos, datos y factores económicos que incidieran en la cuantificación del impuesto, los cuales debían ser observados, tanto por la autoridad, como por las personas registradas o autorizadas por la misma, situación que se traducía en un mecanismo uniforme y general para los gobernados que se ubicaran dentro de ese supuesto.

En consecuencia, el proyecto fue aprobado por unanimidad de votos de la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**, los **señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Maya** y **Presidente Juan Díaz Romero**.

Cabe señalar que estuvo ausente el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** por atender una comisión de carácter oficial.

Al resolver este asunto se aprobó el criterio jurisprudencial cuyo rubro dice:

ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES. EL ARTÍCULO 138 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER COMO SISTEMA DE DETERMINACIÓN ALTERNATIVA DE LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO RELATIVO EL AVALÚO PRACTICADO POR LA AUTORIDAD FISCAL O POR PERSONAS REGISTRADAS O AUTORIZADAS POR ELLA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO TRIBUTARIO DE LEGALIDAD.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Véase tesis 2a./J. 85/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, julio de 2005, p. 449, IUS 178084.



# *Crónica del amparo en revisión 105/2005*

*Cronista: Maestro Gerardo Dehesa Dávila*

**E**n la sesión celebrada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diez de junio de dos mil cinco, se resolvió el amparo en revisión 105/2005, la sentencia de mérito negó a las sociedades quejas la protección constitucional solicitada al impugnar la inconstitucionalidad de la Ley Federal del Derecho de Autor, cuyas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día veintitrés de julio de dos mil tres.

Las quejas, sociedades mercantiles dedicadas a la comunicación pública de obras cinematográficas en salas de cine, mediante su exhibición o proyección; así como a la administración y comercialización de salas cinematográficas, señalaron que con la entrada en vigor del Decreto que reformó la Ley Federal del Derecho de Autor, se afectó su esfera jurídica, ya que les impone la obligación de realizar diversos pagos por concepto de regalías.

En el asunto en comento se destaca el concepto de violación mediante el que se impugnó el artículo 26 bis de la ley autoral, por haber causado un interesante debate por parte de los señores Ministros, precepto que, en opinión de las quejas, impone la obligación de realizar pagos por concepto de regalías a autores y causahabientes simultáneamente, situación que podría significarles una multiplicidad de obligaciones de pago.

El artículo impugnado es del tenor siguiente:

Artículo 26 bis. El autor y su causahabiente gozarán del derecho a percibir una regalía por la comunicación o transmisión pública de su obra por cualquier medio. El derecho del autor es irrenunciable. Esta regalía será pagada directamente por quien realice la comunicación o transmisión pública de las obras directamente al autor, o a la sociedad de gestión colectiva que los represente, con sujeción a lo previsto por los Artículos 200 y 202 Fracciones V y VI de la Ley.

El importe de las regalías deberá convenirse directamente entre el autor, o en su caso, la Sociedad de Gestión Colectiva que corresponda y las personas que realicen la comunicación o transmisión pública de las obras en términos del Artículo 27 Fracciones II y III de esta Ley. A falta de convenio el Instituto deberá establecer una tarifa conforme al procedimiento previsto en el Artículo 212 de esta Ley.

Las quejas expresaron que la adición del artículo 26 bis, en especial la conjunción "y", deviene inconstitucional, toda vez que impone a los usuarios de obras, el pago de regalías por la comunicación pública de aquéllas, no solamente a favor del autor, sino también de sus causahabientes, lo que, en cuanto a que alguno de los dos no es titular del derecho patrimonial, en su concepto violenta las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, consagradas en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna.

En diverso concepto de violación se alegó que la reforma al artículo 26 bis de la Ley Federal del Derecho de Autor, también violaba el artículo 133 de nuestra Constitución Federal, al conculcar y desestimar disposiciones contenidas en diversos tratados internacionales en materia de Propiedad Intelectual que nuestro país ha suscrito y que se encuentran en pleno vigor.

La Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, a la que por razón de turno correspondió conocer de la demanda, la admitió y ordenó su registro con el número 1327/2003, previa celebración de la audiencia constitucional, dictó sentencia en la que sobreseyó en el juicio porque se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, al considerar que las quejas no acreditaron la afectación de su interés jurídico para promover el presente juicio de garantías ya que no probaron la existencia de contratos que demostraran el pago de regalías a autores o causahabientes, realizados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley y, por ende, que los actos reclamados les hubieran deparado perjuicio alguno.

Inconforme con la referida resolución, el autorizado de la parte quejosa interpuso recurso de revisión, que fue del conocimiento del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en donde su Presidente admitió a trámite el referido recurso, el cual se registró con el número R.A.313/2004.

Asimismo, la tercero perjudicada Sociedad Mexicana de Directores Realizadores de Obras Audiovisuales, sociedad de gestión colectiva, por

conducto de su representante interpuso revisión adhesiva, la cual fue admitida por el propio Presidente de ese órgano jurisdiccional.

El Tribunal Colegiado consideró que la Juez de Distrito debió darles valor probatorio a las documentales aportadas, porque con ellas las empresas quejasos acreditaron que se situaban en los postulados de las normas cuestionadas, por tener la obligación del pago de regalías a favor de los sujetos consignados en aquéllas.

Por tanto, al resultar infundadas las causales de improcedencia planteadas por la tercero perjudicada en el juicio de garantías y toda vez que ese Tribunal no advirtió que se actualizara alguna diversa en relación con los preceptos reclamados, resolvió revocar la resolución recurrida, no sobreeser en el juicio y en virtud de estimar que dicho órgano jurisdiccional carecía de competencia para conocer del fondo del asunto, al subsistir el problema de constitucionalidad, lo remitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Así, por acuerdo del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se admitió el recurso de revisión, que se registró con el número 105/2005; los autos se turnaron al **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel**, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo. Previo dictamen del señor Ministro ponente el asunto quedó radicado en la Segunda Sala.

*Sesión previa celebrada el  
diez de junio de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** sometió a la consideración de los señores Ministros integrantes de la Segunda Sala el respectivo proyecto de resolución.

En uso de la voz, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** expresó que los motivos de inconstitucionalidad, en esencia, se hacían consistir en la violación a las garantías de seguridad y legalidad jurídica establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque el artículo 26 bis de la Ley Federal del Derecho de Autor propiciaba múltiples pagos de regalías, por la misma exhibición de una obra cinematográfica, al coexistir el mismo derecho para el autor y para su causahabiente.

Sobre el particular precisó que en la legislación autoral mexicana, el artículo 8° del Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor, define a las regalías como la remuneración económica generada por el uso o explo-

tación de las obras, interpretaciones o ejecuciones, fonogramas, videogramas, libros o emisiones en cualquier medio.

Además, dijo que el diverso numeral 10 del aludido reglamento prevé que el derecho al pago de regalías se genera a favor de los autores y titulares de los derechos conexos, así como de sus causahabientes, cuando la ejecución, exhibición o representación pública de obras literarias y artísticas se realice con fines de lucro directo o indirecto.

Para una mejor comprensión del asunto, el señor Ministro ponente especificó las características que poseen las regalías, a saber:

- Es un derecho a favor del autor de una obra y de sus causahabientes, así como de los titulares de los derechos conexos.
- Es un derecho de carácter irrenunciable.
- Se genera por la comunicación o transmisión pública de obras literarias y artísticas con fines de lucro directo o indirecto.
- Se fijan por acuerdo entre las partes o conforme a las tarifas determinadas por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, a solicitud expresa de las sociedades de gestión colectiva o de los usuarios respectivos.
- El obligado a cubrir el pago de éstas es la persona física o jurídica que efectúe el acto de comunicación o transmisión pública de la obra.
- Se pagan al autor o titulares de derechos conexos, directamente o por conducto de la sociedad de gestión colectiva que los represente.
- La falta de pago de las mismas da lugar a las acciones civiles correspondientes.

El Ministro ponente explicó que de los distintos elementos que integran la norma jurídica, se desprendía que la misma se encuentra dirigida a regular un derecho de remuneración por la comunicación o transmisión pública de la obra, en beneficio directo del autor y es a éste a quien se le debe pagar, no sólo por ser el titular del derecho, el cual es irrenunciable, sino porque la norma señala que el autor convendrá el importe de la regalía y recibirá el pago en forma directa o por conducto de la sociedad de gestión colectiva que lo represente.

Expresó que era de considerar que si el derecho del autor a percibir regalías es de carácter irrenunciable, ello lleva a estimar que ese derecho no

es transferible por acto entre vivos y, por tanto, corresponde al autor disfrutarlo mientras viva.

Derivado de lo anterior consideró que era posible inferir que el hecho de que el artículo 26 bis en estudio determinara que el autor y su causahabiente gozarán del derecho a percibir una regalía, no debía interpretarse en el sentido de que ese derecho pudiera ser ejercido al mismo tiempo, tanto por el autor como por su causahabiente, puesto que la figura de la causahabencia implica que el derecho dejó de pertenecer a su titular para pasar al patrimonio del causahabiente.

En ese orden de ideas, concluyó, el causahabiente a que se refiere el artículo 26 bis, no es producto de un acto entre vivos, dado que el propio precepto establece que el derecho a las regalías es irrenunciable, esto es, no puede salir de la esfera jurídica del autor, en virtud de que el legislador veda la posibilidad de transigir tal derecho, lo cual pone de relieve que la adición de ese precepto tuvo como propósito garantizar y fortalecer los derechos de los autores para la explotación de sus creaciones.

De ahí que, si el derecho a las regalías es irrenunciable, su transmisión sólo es factible por causa de muerte, lo que impide que el mismo derecho sea ejercido simultáneamente por el autor y por su causahabiente.

En ese contexto, el ponente consideró oportuno hacer mención al contenido de los derechos patrimoniales, consistentes en la facultad que tiene el autor o titular de los mismos de explotar de manera exclusiva sus obras, o de autorizar a terceros su explotación y aun, si así lo desea, de prohibirles su uso. Agregó que los derechos patrimoniales, son transmisibles mediante convenios o contratos y en virtud de esa transmisión el titular del derecho patrimonial obtiene un ingreso económico, una contraprestación.

El señor **Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** pidió el uso de la palabra para realizar algunas precisiones sobre las diferencias inherentes al derecho patrimonial y al derecho de regalías, mencionó que el primero da el privilegio de explotar la obra y de oponerse a su explotación o uso por parte de un tercero; en cambio, el segundo no es un derecho exclusivo, ya que su naturaleza jurídica es muy similar a un derecho de crédito o personal, por existir una relación acreedor-deudor, derecho que no faculta a su titular para impedir que otros utilicen la obra.

Señaló que el contenido del aludido derecho de regalías, se traduce en la facultad que tiene el autor de recibir una remuneración económica por cada acto de explotación de su obra y la correspondiente obligación de pago a cargo de quien realiza ese acto. Explicó que el mismo no surge

de un contrato, sino de la ley misma, por tanto no hay bilateralidad, al no existir una obligación correlativa a cargo del autor.

Asimismo, hizo mención a que de acuerdo con la clasificación tripartita de los derechos de autor en derechos patrimoniales, derechos morales y derechos de simple remuneración era factible ubicar a las regalías por comunicación pública de la obra como un derecho de simple remuneración, razón por la que no era dable equiparar el derecho de regalías a los denominados derechos patrimoniales.

El **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** compartió el anterior punto de vista y comentó que en efecto, el derecho de regalías, que por cierto, dijo, es irrenunciable, no comprende la facultad de autorizar o prohibir a terceros el uso de la obra, pues su contenido sólo permite al autor recibir una remuneración por cada acto de explotación de la misma, a diferencia de lo que acontece con el derecho patrimonial del autor.

Para ejemplificar lo anterior, mencionó que en el caso de las obras cinematográficas el productor (patrocinador), como titular del derecho patrimonial, podrá explotar la obra o autorizar a terceros su explotación, porque es un derecho transmisible y además recibir una contraprestación en dinero; sin embargo, el autor o autores (director, autor del argumento, autor de la composición musical), recibirán una regalía (derecho irrenunciable), por cada acto de explotación de la obra, según lo dispone el artículo 34 del Reglamento de la Ley en cita.

El señor Ministro Góngora Pimentel precisó que la distinción entre el derecho patrimonial y el derecho de regalías no sólo se contiene en la mencionada Ley, ya que en la Ley Federal de Cinematografía, en su artículo 9o., también se hace patente, al señalar:

Artículo 9. Para efectos de esta Ley se entiende como titular de los derechos de explotación de la obra cinematográfica, al productor, o licenciataria debidamente acreditado, sin que ello afecte los derechos de autor irrenunciables que corresponden a los escritores, compositores y directores, así como a los artistas, intérpretes o ejecutantes que hayan participado en ella. En tal virtud, unos u otros, conjunta o separadamente, podrán ejercer acciones ante las autoridades competentes, para la defensa de sus respectivos derechos en los términos de la Ley Federal del Derecho de Autor.

Con base en los planteamientos anteriores, el señor Ministro ponente sostuvo que los derechos patrimoniales se refieren a la explotación de la obra y comprenden la reproducción, distribución, comunicación y transmisión pública, entre otros, y pueden ser transferidos a cambio de una contraprestación; en cambio, el derecho a las regalías no comprende ninguna de esas actividades, pues sólo permite al autor obtener un ingreso por el acto de comunicación pública y es de carácter intransferible; de ahí que se consideraran infundadas las pretensiones de las quejas.

Para finalizar, abordó el concepto de violación relativo al argumento esgrimido por las quejas con respecto a que el numeral impugnado conculcaba el artículo 133 de la Constitución Federal, al contravenir las disposiciones contenidas en diversos Tratados Internacionales en materia de Propiedad Intelectual, suscritos por el Estado Mexicano, en específico respecto al tema en comento, la Convención de Berna (Acta de París).

El Ministro Góngora Pimentel anunció que, con fundamento en los artículos 107, fracción VIII, inciso b), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 84, fracción III, de la Ley de Amparo y 21, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Segunda Sala estimaba procedente ejercer la facultad de atracción, dado que el tema planteado en ese concepto de violación era de importancia y trascendencia.

Sobre el particular, relató que las quejas adujeron que los convenios internacionales reconocen que el autor detenta el derecho exclusivo de explotación de la obra, coincidiendo en que el autor tiene la potestad y facultad de transmitir los derechos patrimoniales a terceras personas, físicas o morales, esto es, sólo el autor o su causahabiente pueden detentar los derechos patrimoniales sobre una obra; sin embargo, el artículo 26 bis de la Ley impugnada transgredía esos principios al expresar que tanto el autor como su causahabiente gozan del derecho a percibir regalías por la transmisión o comunicación pública de una obra.

De ahí que la pretensión de las quejas se orientaba a demostrar que los Tratados Internacionales establecen que sólo el autor o su causahabiente pueden detentar los derechos patrimoniales sobre una obra, mientras que el artículo 26 bis de la Ley Federal del Derecho de Autor los otorga tanto al autor como a su causahabiente, es decir, en opinión de las amparistas, se apartaba de lo preceptuado en los Tratados Internacionales.

Al analizar el anterior concepto de violación, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** declaró que las alegaciones anteriores eran

infundadas y para demostrarlo acudió a lo dispuesto por la Convención de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho, revisado mediante Acta de París del veinticuatro de julio de mil novecientos setenta y uno, que fue publicada por ese medio el veinticuatro de enero de mil novecientos setenta y cinco, que en la parte que interesa establece:

Artículo 6 Bis.

1) Independientemente de los derechos patrimoniales del autor e incluso después de la cesión de estos derechos, el autor conservará el derecho de reivindicar la paternidad de la obra y de oponerse a cualquier deformación, mutilación u otra modificación de la misma o a cualquier atentado a la misma que cause perjuicio a su honor o a su reputación.

2) Los derechos reconocidos al autor en virtud del párrafo 1) serán mantenidos después de su muerte, por lo menos hasta la extinción de sus derechos patrimoniales, y ejercidos por las personas o instituciones a las que la legislación nacional del país en que se reclame la protección reconozca derechos. Sin embargo, los países cuya legislación en vigor en el momento de la ratificación de la presente Acta o de la adhesión a la misma, no contenga disposiciones relativas a la protección después de la muerte del autor de todos los derechos reconocidos en virtud del párrafo 1) anterior, tienen la facultad de establecer que alguno o algunos de esos derechos no serán mantenidos después de la muerte del autor.

3) Los medios procesales para la defensa de los derechos reconocidos en este artículo estarán regidos por la legislación del país en el que se reclame la protección.

Artículo 14 Ter

1) En lo que concierne a las obras de arte originales y a los manuscritos originales de escritores y compositores, el autor -o, después de su muerte, las personas o instituciones a las que la legislación nacional confiera derechos - gozarán del derecho inalienable a obtener una participación en las ventas de la obra posteriores a la primera cesión operada por el auditor (sic).

Señaló que del texto anterior era posible deducir:

- El derecho que tiene el autor a transmitir los derechos patrimoniales sobre las obras de su creación, así como el periodo de conservación de esos derechos, una vez fallecido el autor en beneficio de sus herederos y el Estado.
- El carácter inalienable del derecho a percibir una participación en las ventas de la obra posteriores a la primera cesión.

El **señor Ministro Presidente de la Segunda Sala, Juan Díaz Romero** intervino para expresar al Ministro ponente que le parecía muy adecuado que en su proyecto de resolución se apoyara tanto en el texto de la Ley Federal del Derecho de Autor como en la relativa al Convenio de nivel internacional.

Para finalizar, el señor Ministro ponente consideró que el planteamiento de las peticionarias de garantías era infundado, toda vez que la Ley Federal del Derecho de Autor, establece un sistema de transmisión de los derechos patrimoniales, por acto entre vivos o por causa de muerte; asimismo, regula de manera precisa el periodo de conservación de esos derechos respecto de sus herederos o de terceros; por tanto, el artículo 26 bis al establecer el carácter irrenunciable del derecho a percibir regalías y prever además la causahabencia, se ajustaba a las previsiones de los Tratados Internacionales, en específico de la Convención de Berna que prevé tanto la conservación del derecho reconocido al autor, a favor de las personas o instituciones que la legislación nacional reconozca, así como el derecho inalienable del autor, o después de su muerte, las personas o instituciones a las que la legislación nacional confiera derechos, gozarán del derecho inalienable a obtener una participación en las ventas de la obra, posteriores a la primera cesión operada por el autor.

Por las razones expuestas, el Ministro Góngora Pimentel propuso resolver el amparo en revisión 105/2005, en el sentido de que los conceptos de violación debían declararse infundados al no quedar demostrada la inconstitucionalidad de los artículos impugnados y, por tanto, negar el amparo solicitado.

En consecuencia, se consideró innecesario el estudio del agravio del recurso de revisión adhesivo cuyas consideraciones apuntaban a demostrar la constitucionalidad de las normas impugnadas, puesto que esa cuestión fue objeto de estudio por la Segunda Sala en los términos antes anotados.

Los argumentos anteriores convencieron al resto de los integrantes de la Segunda Sala, por lo que no hubo más intervenciones.

*Sesión pública celebrada el  
diez de junio de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** sometió a votación el amparo en revisión 105/2005.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ausencia de la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**, por unanimidad de cuatro votos de los **señores Ministros Genaro David Góngora Pimentel, quien fue ponente, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Juan Díaz Romero** resolvió negar el amparo solicitado por las quejas.

# *Crónica del amparo en revisión 498/2005*

*Cronista: Maestro Gerardo Dehesa Dávila*

**D**urante la sesión celebrada el primero de julio de dos mil cinco los señores Ministros integrantes de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvieron el amparo en revisión 498/2005, interpuesto para reclamar la inconstitucionalidad del artículo 7o. de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, así como las Reglas de Carácter General Relativas a la Autorización como Perito Valuador de Inmuebles Objeto de Créditos Garantizados, con motivo de su primer acto de aplicación.

La sentencia emitida por la Segunda Sala del más Alto Tribunal sobreseyó en el juicio, por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el numeral 80 de la Ley de Amparo, al no poderse materializar los efectos del amparo que en su caso se llegare a otorgar, debido a que el ordenamiento impugnado fue reformado con posterioridad a la promoción del juicio de garantías, lo que dio lugar a que también se actualizara la diversa causa de improcedencia prevista en el invocado precepto 73, fracción XVI, de la ley de la materia, por haber cesado los efectos del acto reclamado.

Los antecedentes del asunto en comento fueron los siguientes:

1. Por escrito presentado en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Tlaxcala, una persona cuya actividad es la de corredor público, por su propio derecho, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, en vigor a partir del primero de enero del dos mil tres, específicamente por cuanto se refiere a su artículo 7o., así como de las Reglas de Carácter

General Relativas a la Autorización como Perito Valuador de Inmuebles Objeto de Créditos Garantizados, que entraron en vigor el primero de septiembre de dos mil tres, con motivo del primer acto de aplicación de dicha Ley, las que a su vez se impugnaron en su carácter de autoaplicativas. Al efecto, señaló como garantías violadas en su perjuicio, las contenidas en los artículos 5o, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. El Juez Primero de Distrito en el Estado de Tlaxcala, a quien por razón de turno correspondió el conocimiento del asunto, registrado bajo el número de expediente 1334/2003-IV, dictó sentencia en la que resolvió sobreseer en el juicio de garantías, en atención a que a la fecha de la presentación de la demanda (catorce de octubre del dos mil tres), el acto reclamado si bien existía aún no producía sus efectos, es decir, no se causaba una lesión en la esfera jurídica de la quejosa, por no existir el acto reclamado como tal y, por tanto, no podía analizarse en la vía constitucional pretendida. Con respecto a las reglas relativas al procedimiento de autorización e inscripción, que ya se encontraban en vigor, determinó la Juez del conocimiento que dicho procedimiento no le causaba perjuicio alguno a la amparista, ya que respecto a éste, aún no existía un acto concreto de aplicación en su contra.
3. Inconforme con la anterior determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, que fue del conocimiento del Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, asunto al que correspondió el número 496/2004, el cual fue resuelto por ese órgano jurisdiccional en el sentido de revocar el sobreseimiento decretado, por considerar que el acto de aplicación de una ley, podía consistir de manera indistinta, en un acto dirigido en forma concreta y específica hacia la peticionaria del amparo o bien, en una diversa disposición de observancia general, como en el caso lo eran las reglas relativas al procedimiento de autorización e inscripción, que entraron en vigor el primero de septiembre de dos mil tres, por disposición expresa de la primera regla transitoria.

Al no advertir el Tribunal Colegiado la existencia de alguna otra causal de improcedencia resolvió remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, por subsistir el problema de inconstitucionalidad respecto de las normas impugnadas.

4. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que ésta asumía su competencia para conocer y resolver del recurso de mérito, cuyo expediente se registró con el número 498/2005 y, previos los trámites legales, el asunto quedó radicado en la Segunda Sala de ese Alto Tribunal.

El proyecto estuvo a cargo del señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

*Sesión previa celebrada el  
primero de julio de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** sometió a la consideración de los señores Ministros integrantes de la Segunda Sala el respectivo proyecto de resolución.

En uso de la palabra, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** manifestó que en aras de tutelar el derecho a la justicia pronta, completa e imparcial que consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 107, fracción V, último párrafo de ese ordenamiento constitucional, la Segunda Sala ejercería su facultad de atracción para resolver lo concerniente a las Reglas de Carácter General Relativas a la Autorización como Perito Valuador de Inmuebles Objeto de Créditos Garantizados a la Vivienda, en virtud de que se encontraba en estrecha vinculación con el artículo 7o. de la Ley Federal de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, al haberse reclamado como primer acto de aplicación del citado precepto legal.

Explicó que toda vez que la procedencia de la acción constitucional es una cuestión de orden público y de estudio preferente, por lo que su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no, y en cualquier instancia en que el juicio se encuentre, aun cuando la causa de improcedencia advertida por el señor Ministro ponente no fue analizada por el Juez de Distrito ni por el Tribunal Colegiado del conocimiento, en la especie se actualizaba decretar el sobreseimiento en el juicio, por existir causales de improcedencia derivadas del hecho de que la ley impugnada

había sido modificada con motivo de las reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil cinco, que entraron en vigor al día siguiente.

Acto seguido, procedió a realizar un resumen de los sucesos que originaron el asunto en comento, a saber:

- El artículo 7o. de la Ley Federal de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, en vigor a partir del primero de enero del dos mil tres, cuya inconstitucionalidad se cuestiona a través del presente juicio de garantías, establecía:

Artículo 7o. Los avalúos de los bienes inmuebles objeto de Créditos Garantizados a la Vivienda deberán realizarse por peritos valuadores autorizados al efecto por la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.

- Las Reglas de Carácter General Relativas a la Autorización como Perito Valuador de Inmuebles Objeto de Créditos Garantizados, que entraron en vigor el primero de septiembre del dos mil tres, en lo conducente fueron del tenor siguiente:

Quinta. Requisitos de los peritos valuadores. Las personas que pretendan obtener la autorización deberán:

I. ...

c) Estar habilitados como corredores públicos por parte de la Secretaría de Economía.

...

IV. Presentar, a través de cada una de las Unidades de Valuación en las que se encuentren registrados en el Padrón, la solicitud de autorización;

...

- La quejosa, en su escrito de demanda de catorce de octubre de dos mil tres en su primer y segundo conceptos de violación, argumentó, en esencia, que las normas impugnadas al establecer como requisito que los avalúos de bienes inmuebles objeto de créditos garantizados a la vivienda, debían realizarse por “peritos valuadores” autorizados por la Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, violaban en su perjuicio las garantías de libertad de trabajo y de audiencia consagradas en los artículos 5o. y 14 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, al impedir que en su calidad de corredor público, se desempeñara como perito valuador de bienes inmuebles, no obstante que en términos de lo previsto en el artículo 6o., fracción II, de la Ley Federal de Correduría Pública, tal actividad no se encuentra sujeta al cumplimiento de requisito o condición alguna, con lo cual se le privaba de un derecho que formaba parte de “su patrimonio jurídico”, sin que previamente se le hubiera dado la oportunidad de alegar y probar lo que a su derecho conviniera.

- Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el siete de febrero de dos mil cinco, se reformó el artículo 1o. y se adicionaron los artículos 3o, con las fracciones IX, X y XI, 7o. bis y 7o. ter, de la citada Ley Federal de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado que en lo que interesa prevén:

Artículo 3°.

...

I. a VIII. ...

IX. Valuador profesional es la persona que cuenta con cédula profesional de posgrado en valuación expedida por la Secretaría de Educación Pública.

...

Artículo 7o. Los avalúos de los bienes inmuebles objeto de créditos garantizados a la vivienda deberán realizarse por valuador profesional autorizados al efecto por la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. El acreditado tendrá derecho a escoger al valuador profesional que intervenga en la operación de entre los valuadores profesionales con registro en la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.

...

- A partir del quince de abril de dos mil cinco, las Reglas de Carácter General Relativas a la Autorización como Valuador Profesional de Inmuebles Objeto de Créditos Garantizados a la Vivienda, en su parte que interesa, prevén lo siguiente:

Tercera. Definiciones. Para los efectos de estas Reglas, se entienden por:

I. a X. ...

XI. Valuador profesional. Es la persona que cuenta con cédula profesional de postgrado en valuación expedida por la Secretaría

de Educación Pública y que se encuentra autorizada para tal efecto por la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.

...

Quinta. Requisitos de los valuadores profesionales. Las personas que pretendan obtener la autorización deberán:

I. Ubicarse en alguno de los siguientes supuestos:

...

b) Los profesionistas que no cumplan con lo señalado en el inciso anterior deberán contar con cédula relativa a una especialidad en materia de valuación de inmuebles, expedida por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública; o ser considerados como valuadores profesionales de inmuebles por algún colegio de profesionistas relacionado con la actividad de valuación de inmuebles;

...

Transitorios

Artículo primero. Estas modificaciones entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo. Las personas que cuenten actualmente con autorización de valuator profesional ante la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., contarán hasta el 8 de febrero de 2008, para obtener la cédula profesional a que se refiere la disposición tercera fracción X de estas Reglas, pudiendo en el transcurso de dicho plazo fungir como valuadores profesionales.

Si concluido el plazo antes señalado, no obtuvieran la cédula profesional en cuestión, la autorización como valuator profesional les será cancelada.

Señaló el señor Ministro Ortiz Mayagoitia que de los preceptos en su origen impugnados por la quejosa, se advertía que éstos establecían que los avalúos de bienes inmuebles objeto de créditos garantizados a la vivienda, debían ser practicados por los peritos valuadores autorizados por la Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, conforme a lo establecido por las Reglas Generales que dicha institución expidiera para tal efecto.

De igual forma, comentó que conforme a lo establecido en dichas Reglas, que entraron en vigor el primero de septiembre de 2003, entre las personas consideradas para obtener dicha autorización, se encontraban las habilitadas como corredores públicos, una vez que obtuvieran la autorización respectiva.

En seguida, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** destacó que por virtud de las reformas realizadas en el año dos mil cinco que modificaron las normas combatidas y, después de haber realizado un examen armónico de los numerales antes transcritos, llegó a la conclusión de que en el caso a estudio se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII en relación con el artículo 80 de la Ley de Amparo, en tanto que no podrían materializarse los efectos de una hipotética concesión del amparo respecto del artículo 7o. de la Ley Federal de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado.

Lo anterior, en virtud de que la inconstitucionalidad que en su caso se llegara a decretar respecto del citado precepto legal, traería como consecuencia que no le fuera aplicado y, por ende, que no se le exigiera contar con la autorización de la Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, para poder practicar avalúos de bienes inmuebles objeto de créditos garantizados a la vivienda.

Empero, prosiguió el señor Ministro ponente, tal supuesto no era posible jurídicamente, ya que como se advertía del artículo 3º, fracción IX, de la Ley Federal de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, vigente a partir del ocho de febrero del dos mil cinco, para poder valuar dichos bienes, además de ser requisito indispensable obtener la autorización respectiva por parte de la Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, también es necesario que se acredite que se cuenta con cédula profesional de postgrado en valuación, expedida por la Secretaría de Educación Pública, y como de las constancias que obran en autos, no se advertía que la quejosa contara con dicho grado profesional, no era posible que por consecuencia de la concesión del amparo, se le permitiera realizar el avalúo de bienes objeto de créditos garantizados a la vivienda, pues era ineludible atender a las disposiciones vigentes, las cuales son de orden público y no fueron materia de la litis constitucional en estudio.

Agregó que era manifiesto que las Reglas de Carácter General Relativas a la Autorización como Perito Valuador de Inmuebles Objeto de Créditos Garantizados a la Vivienda, señaladas como primer acto de aplicación del artículo 7o. de la Ley impugnada, de igual forma cesaron en sus efectos al haber sido modificadas, a partir del quince de abril de dos mil cinco, por lo que, al no haberse impugnado con motivo de su aplicación a un caso concreto y toda vez que el citado ordenamiento de la Ley, vigente a partir del ocho de febrero del dos mil cinco, prevé un nuevo requisito para poder

valuar bienes inmuebles objeto de créditos garantizados a la vivienda, era inconcuso, que procedía sobreseerse en el juicio de garantías al advertirse las causales de improcedencia apuntadas con antelación.

Los argumentos anteriores convencieron al resto de los integrantes de la Segunda Sala, por lo que no hubo más intervenciones de los señores Ministros.

*Sesión pública celebrada el  
primero de julio de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** sometió a votación el amparo en revisión 498/2005.

Por unanimidad de cuatro votos de los **señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**, quien fue ponente, y **Presidente Juan Díaz Romero** y en ausencia del **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel**, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobreseer en el juicio.

# *Crónica de la contradicción de tesis 56/2005-SS*

*Cronista: Licenciado Saúl García Corona*

**A**nte la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el apoderado legal de la parte quejosa en el juicio de amparo directo D.T. 18483/2002 ventilado ante el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito; y de la tercero perjudicada en el juicio de amparo directo D.T. 11647/2004 resuelto por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, denunció la posible contradicción entre los criterios sustentados por los mencionados Órganos Colegiados al resolver respectivamente los citados juicios de amparo, por lo que una vez integrado el expediente se determinó que la Segunda Sala del Más Alto Tribunal del País era competente para conocer de la posible contradicción de tesis, se proveyó lo conducente para seguir el trámite respectivo y se turnó el expediente para la elaboración del proyecto de resolución al **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel**.

Los antecedentes sobre el punto jurídico materia de la contradicción de criterios fueron las demandas presentadas ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por las cuales se demandó a una Institución Bancaria, entre otras prestaciones, el pago de diferencias de salarios, por lo que dentro del procedimiento laboral la aludida Institución negó la procedencia de dicha pretensión y ofreció como pruebas para acreditar el salario percibido por la parte actora, diversas documentales consistentes en constancias de percepciones y deducciones, impresiones del Sistema Nacional de Cómputo de Nómina o recibos de pago, así como estados de cuenta de cheques de la que era titular el trabajador, donde se depositaban las percepciones respectivas, estos últimos en microfilmes o en microfichas, con la particularidad de que ninguno de ellos se encontraba

firmado por el trabajador, documentos que fueron cotejados y compulsados con los originales por el actuario de la Junta respectiva.

Contra los laudos emitidos para resolver el juicio laboral se interpuso juicio de amparo directo por quienes resultaron perjudicados, de los cuales correspondió conocer a los Tribunales Colegiados cuyos criterios contendieron en la presente contradicción de tesis.

Así, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito sostuvo que carecen de valor probatorio las impresiones de la documentación microfilmada o grabada en discos ópticos cuando no llevan consigo la firma del trabajador y éstas fueron ofrecidas en el procedimiento laboral por una Institución Bancaria para acreditar el salario percibido por el propio trabajador.

En cambio, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito consideró que al adminicular esos documentos, aun sin la firma del trabajador, se adquiere pleno valor probatorio del salario controvertido en el juicio laboral.

De esta manera, la materia de la presente contradicción de tesis se centró en determinar si tienen o no valor probatorio los documentos consistentes en las impresiones de la documentación microfilmada o grabada en discos ópticos de nóminas, constancias de percepciones y deducciones o recibos o comprobantes de salarios, vinculados con los estados de cuenta correspondientes a la cuenta de cheques del trabajador, carentes de firma y ofrecidos en un procedimiento laboral por una institución bancaria para acreditar el salario percibido por el trabajador.

*Sesión previa celebrada  
el cinco de agosto de dos mil cinco*

Abierta la sesión el **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** puso a consideración de la Segunda Sala el proyecto de resolución presentado por el **señor Ministro ponente Genaro David Góngora Pimentel** mediante el cual se propuso, con base en un estudio armónico y sistemático de la Ley Federal del Trabajo; diversos preceptos de la Ley de Instituciones de Crédito; y por aplicación análoga de diversos precedentes dictados por el Máximo Tribunal del País; que los documentos consistentes en las impresiones de la documentación microfilmada o grabada en discos ópticos de percepciones y deducciones, impresiones del Sistema Nacional de Cómputo de Nómina o recibos de pago exhibidos en juicio por la institución demandada

para acreditar las percepciones y conceptos pagados a los trabajadores, alcanzan pleno valor probatorio si están amparados en el estado de cuenta bancario en el que se depositaron dichos montos y del que es titular el trabajador, aun sin la firma de éste último.

Para llegar a esa conclusión el **señor Ministro ponente Góngora Pimentel** desarrolló su estudio esencialmente en los medios de prueba que pueden ofrecerse en los juicios de carácter laboral y el valor y alcance probatorio que la Ley Federal del Trabajo le otorga a cada uno de éstos, en relación, por así ameritarlo el asunto, con la reglamentación propia de las instituciones de crédito.

De esta manera pudo determinarse que las disposiciones contenidas en el artículo 100 de la Ley de Instituciones de Crédito,<sup>105</sup> permite a las instituciones bancarias del sistema bancario mexicano, en lo que a su contabilidad se refiere, microfilmear o grabar en discos ópticos o en cualquier otro medio, todos aquellos libros, registros y documentos en general que obren en su poder, relacionados con los actos de la propia institución, de igual modo se determina que las impresiones obtenidas de dichos sistemas o medios, debidamente certificadas por el funcionario autorizado de la institución de crédito, tendrán en juicio el mismo valor probatorio que los libros, registros y documentos microfilmados o grabados en discos ópticos, o conservados a través de cualquier otro medio autorizado.

En relación con lo antes mencionado se advirtió dentro del proyecto de resolución presentado por el señor Ministro ponente, que las impresiones obtenidas de dichos sistemas o medios son elementos de prueba que no constituyen documentales en un sentido estricto, sino que se ubican en

---

<sup>105</sup>ARTÍCULO 100.- Las instituciones de crédito podrán microfilmear o grabar en discos ópticos, o en cualquier otro medio que les autorice la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, todos aquellos libros, registros y documentos en general, que obren en su poder, relacionados con los actos de la propia institución, que mediante disposiciones de carácter general señale la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de acuerdo a las bases técnicas que para la microfilmación o la grabación en discos ópticos, su manejo y conservación establezca la misma.

Los negativos originales de cámara obtenidos por el sistema de microfilmación y las imágenes grabadas por el sistema de discos ópticos o cualquier otro medio autorizado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a que se refiere el párrafo anterior, así como las impresiones obtenidas de dichos sistemas o medios, debidamente certificadas por el funcionario autorizado de la institución de crédito, tendrán en juicio el mismo valor probatorio que los libros, registros y documentos microfilmados o grabados en discos ópticos, o conservados a través de cualquier otro medio autorizado.

la fracción VIII, del artículo 776 de la Ley Federal del Trabajo, ya que se trata de impresiones de medios informáticos, cuyo contenido o información se representa en papel.

Asimismo, se especificó que ese tipo de documentos no pueden hacer por sí solos las veces de recibo de salarios, pues carecen de la firma del trabajador, por lo que para demostrar ese extremo, habría de tomarse en consideración otras pruebas ofrecidas por el patrón, particularmente, el estado de cuenta bancaria en la que se depositaron, de manera tal que la adminiculación de las impresiones de nóminas o comprobantes de salarios con las de los estados de cuenta de cheques de los trabajadores, debidamente perfeccionados, aun sin la firma del trabajador, alcanzan pleno valor probatorio y con ellas pueden acreditarse las percepciones y conceptos que son pagados a los trabajadores por las instituciones bancarias responsables de la relación laboral.

Sobre los aspectos antes señalados, el **señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** indicó que estaba de acuerdo con la forma en que se resolvía el punto de contradicción y estimó de suma importancia el énfasis que se hizo dentro del cuerpo de la tesis que se proponía, respecto a que las pruebas en cuestión debían estar amparadas en los estados de cuenta, a efecto de que alcanzaran, en conjunto, pleno valor probatorio.

*Sesión pública celebrada  
el cinco de agosto de dos mil cinco*

El **señor Ministro Presidente Juan Díaz Romero** puso a consideración de los señores Ministros que componen la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal, la contradicción de tesis en comento y sin más intervenciones se determinó que para demostrar el salario controvertido, las cantidades que aparecen consignadas en las nóminas, listas de raya o recibos de salario que el patrón tiene obligación de conservar y exhibir en juicio, deben estar amparadas en el estado de cuenta bancario en la que se abonaron mediante depósito, de manera tal que la adminiculación de las impresiones de nóminas o comprobantes de salarios con las de los estados de cuenta de cheques de los trabajadores, aun sin la firma del trabajador, alcanzan valor probatorio y con ellas pueden acreditarse las percepciones y conceptos que son pagados a los trabajadores por las instituciones bancarias responsables de la relación de trabajo.

Por consiguiente, el proyecto fue aprobado por unanimidad de cinco votos de la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**, los **señores Ministros Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Juan Díaz Romero**.

Al resolver este asunto se aprobó el criterio jurisprudencial cuyo rubro dice:

SALARIO DE LOS TRABAJADORES DE INSTITUCIONES BANCARIAS. VALOR PROBATORIO DE LAS IMPRESIONES DE LA DOCUMENTACIÓN MICROFILMADA O GRABADA EN DISCOS ÓPTICOS CARENTES DE FIRMA.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup>Véase tesis 2a./J. 96/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, septiembre de 2005, p. 494, IUS 177151.



# *Índice por temas*

## *Tribunal Pleno*

<b>Tema</b>	<b>Asunto</b>	<b>Fecha de resolución</b>	<b>Página</b>
Aplicación de la Ley de Competencia Económica cuando las entidades de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal actúan como autoridad.	Controversia constitucional 11/2001	20/01/2004	3
Aportaciones federales, su naturaleza y fiscalización; autonomía municipal en el ejercicio directo de los recursos de su hacienda pública.	Controversia constitucional 12/2004	23/11/2004	11
Pequeños contribuyentes. Inconstitucionalidad de los coeficientes previstos en el artículo 2o. C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	Amparos en revisión 1037/2004 y otros	23/11/2004	29
Determinación de la expresión "Partido Político Mayoritario" y principio de mayoría relativa. Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	Acción de inconstitucionalidad 26/2004 y sus acumuladas 27/2004 y 28/2004	30/11/2004	35

Tema	Asunto	Fecha de resolución	Página
Admisión de la controversia constitucional relativa a la Ley de Egresos del año 2005, por parte de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Recurso de reclamación 372/2004-PL derivado de la controversia constitucional 109/2004	03/02/2005	43
Suspensión de rubros previstos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Ejercicio Fiscal 2005.	Recurso de reclamación 371/2004-PL derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 109/2004	17/02/2005	63
Suspensión de la difusión de realización de obras públicas y programas de gobierno antes de la elección. Constitución Política del Estado de Chiapas.	Acción de inconstitucionalidad 30/2004	24/02/2005	101
Requerimiento de pago por expropiación del predio denominado "Paraje San Juan".	Queja 4/2003	01/03/2005	111
Facultad reglamentaria de los Municipios. Ley que regula la venta y consumo de bebidas alcohólicas para el Estado de Aguascalientes.	Controversia constitucional 8/2002	10/03/2005	123
Omisión Legislativa del Congreso del Estado de Nuevo León. Reformas realizadas al artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.	Controversias constitucionales 46/2002 y 32/2003	10/03/2005	135

<b>Tema</b>	<b>Asunto</b>	<b>Fecha de resolución</b>	<b>Página</b>
Permanencia en el cargo a favor de los servidores públicos que presten servicios en los Poderes Judiciales Locales.	Amparo en revisión 699/2000	04/04/2005	143
Solicitud de atracción del caso Castañeda Gutman. Candidaturas independientes para ocupar cargos de elección popular.	Solicitud de facultad de atracción 51/2004-PL	07/04/2005	153
Auditoría Superior del Estado de Jalisco. Facultad para fiscalizar los ingresos y egresos, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos por parte del Estado y los Municipios de la entidad.	Controversia constitucional 87/2003	21/04/2005	165
Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. La Asamblea Ciudadana carece de facultad para ejercer recursos presupuestales.	Acción de inconstitucionalidad 19/2004	02/05/2005	177
Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005.	Controversia constitucional 109/2004	17/05/2005	185
Registro de contratos de adhesión ante la Procuraduría Federal del Consumidor.	Contradicción de tesis 14/2005-PL	14/06/2005	213
La Auditoría Superior de la Federación carece de facultades para emitir órdenes que	Controversia constitucional 91/2003	23/06/2005	221

Tema	Asunto	Fecha de resolución	Página
invadan las atribuciones de otro Poder. Instituto de Protección para el Ahorro Bancario (IPAB), antes FOBAPROA.			
Creación del Municipio de Capilla de Guadalupe. Controversia constitucional promovida por un Municipio que consideró afectado su territorio, población e ingreso.	Controversia constitucional 54/2004	30/06/2005	249

## *Primera Sala*

<b>Tema</b>	<b>Asunto</b>	<b>Fecha de resolución</b>	<b>Página</b>
El auto que admite la recon- vención debe notificarse per- sonalmente al demandado reconvenido.	Contradicción de tesis 99/2004-PS	17/11/2004	259
Posibilidad de las personas morales para reclamar actos que afectan su imagen pública (Daño moral).	Contradicción de tesis 100/2004-PS	01/12/2004	265
Robo simple entre cónyuges unidos en sociedad conyugal.	Contradicción de tesis 46/2002-PS	19/01/2005	273
Facultad de atracción del am- paro directo 344/2004, cono- cido en el Estado de Yucatán como "El juicio del siglo".	Solicitudes de ejer- cicio de la facultad de atracción 4/2004-PS, 5/2004-PS y 6/2004-PS	19/01/2005	281
Privación ilegal de la libertad, conforma un tipo especial cuando se comete con el fin de robar o extorsionar.	Contradicción de tesis 33/2004-PS	19/01/2005	287

<b>Tema</b>	<b>Asunto</b>	<b>Fecha de resolución</b>	<b>Página</b>
Análisis de alegatos en el recurso de apelación.	Contradicción de tesis 116/2004-PS	09/02/2005	293
Adquisición del dominio de bienes inmuebles en territorio nacional, en el supuesto de encontrarse unidos en sociedad conyugal con un mexicano.	Contradicción de tesis 132/2002-PS	09/03/2005	299
La suspensión de derechos políticos derivada de la imposición de una sanción o pena de prisión.	Contradicción de tesis 89/2004-PS	04/05/2005	305
El delito de robo que se comete en perjuicio de una persona que se encuentra en una bicicleta se considera agravado.	Contradicción de tesis 39/2005-PS	18/05/2005	309
Catalogación jurídica de la pseudoefedrina.	Amparo en revisión 1756/2004	01/06/2005	317
Obligación de determinar el tiempo que debe durar en internación un menor infractor.	Contradicción de tesis 35/2005-PS	01/06/2005	323
Prescripción del delito de genocidio. Suceso conocido por la opinión pública como "El halconazo".	Recurso de apelación 1/2004-PS	15/06/2005	327
Calidad jurídica espacial de la Zona Económica Exclusiva.	Amparo directo en revisión 23/2005	15/06/2005	345

<b>Tema</b>	<b>Asunto</b>	<b>Fecha de resolución</b>	<b>Página</b>
Persecución de los delitos en esa zona			
Valor probatorio para efecto de cotejo de las firmas que se encuentran estampadas en las actuaciones judiciales.	Contradicción de tesis 166/2004-PS	06/07/2005	355
Procedencia del amparo dictado en contra de la resolución de un procedimiento incidental que convoca a una asamblea general de accionistas.	Contradicción de tesis 63/2005-PS	17/08/2005	361
Obligación de pagar pensión alimenticia respecto de periodos atrasados hasta diez años.	Contradicción de tesis 72/2005-PS	17/08/2005	369



## *Segunda Sala*

<b>Tema</b>	<b>Asunto</b>	<b>Fecha de resolución</b>	<b>Página</b>
Prescripción para sancionar a un servidor público frente a una responsabilidad no estimable en dinero.	Contradicción de tesis 9/2004-SS	05/11/2004	375
Actividad más riesgosa para la clasificación de las empresas y determinación de la prima en el seguro de riesgos de trabajo.	Amparo directo en revisión 1162/2004	19/11/2004	381
Pensión con motivo de una incapacidad parcial permanente para los trabajadores del IMSS que continúan laborando.	Contradicción de tesis 165/2004-SS	01/12/2004	387
Intereses derivados de la solicitud de devolución de pago de lo indebido, en términos del Código Fiscal de la Federación.	Amparo directo en revisión 1731/2004	14/01/2005	391
Perfeccionamiento de documentos privados en copia simple, exhibidos como prueba, en términos de la Ley Federal del Trabajo.	Contradicción de tesis 202/2004-SS	11/03/2005	397

<b>Tema</b>	<b>Asunto</b>	<b>Fecha de resolución</b>	<b>Página</b>
Derecho para solicitar la expedición de copias certificadas de una resolución en la que no se fue parte.	Recurso de reclamación 58/2005-PL	11/03/2005	403
Negativa a la solicitud de inscripción en primer año de primaria por no cumplir con el requisito de la edad.	Solicitud del ejercicio de la facultad de atracción 1/2005	09/03/2005	407
Factores que conforman el valor total del vehículo para la determinación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	Amparo en revisión 180/2005	22/04/2005	413
Prueba testimonial y confesional en los procedimientos administrativos ventilados ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.	Amparo en revisión 422/2005	20/05/2005	421
Pago del ISR por concepto de intereses que se paguen en las inversiones que se tengan en las instituciones que componen el sistema financiero.	Amparo en revisión 552/2005	20/05/2005	427
Facultades de las universidades e instituciones autónomas para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.	Amparo directo en revisión 1950/2004	27/05/2005	433
Término para impugnar leyes autoaplicativas combatidas	Contradicción de tesis 27/2005-SS	27/05/2005	439

<b>Tema</b>	<b>Asunto</b>	<b>Fecha de resolución</b>	<b>Página</b>
con motivo de su primer acto de aplicación.			
Sistema de determinación alternativa de la base gravable del impuesto sobre adquisición de inmuebles en el D.F.	Contradicción de tesis 13/2005-SS	03/06/2005	447
Pagos por concepto de regalías a autores y causahabientes simultáneamente.	Amparo en revisión 105/2005	10/06/2005	453
Características de los avalúos de bienes inmuebles objeto de créditos garantizados a la vivienda.	Amparo en revisión 498/2005	01/07/2005	463
Valor probatorio en materia laboral de las impresiones de la documentación microfilmada o gravada en discos ópticos carentes de firma.	Contradicción de tesis 56/2005-SS	05/08/2005	471

Esta obra se terminó en julio de 2007. Se utilizaron tipos Daily News de 9 y 10 puntos. La edición consta de 1,000 ejemplares.