

**ÍNDICE**

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 19 DE JUNIO DE DOS MIL SEIS.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS</b>
<b>15/2006</b>	<p style="text-align: center;"><b>LISTA ORDINARIA DIECISIETE DE 2006.</b></p> <p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Municipio de Morelia, Estado de Michoacán de Ocampo, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez de los artículos 5°, 6°, 7°, 9°, 15, del 17 al 20, 24, 27, 28, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 39, 41, 42, 43, 48, 49 y 51 de la Ley de Ingresos del municipio actor, para el ejercicio fiscal de 2006, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno estatal, el 27 de diciembre de 2005.</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>4 A 49.</b></p> <p><b>EN LISTA.</b></p>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL LUNES  
DIECINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL SEIS.**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:  
MARIANO AZUELA GÜITRÓN**

**ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:  
SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
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 MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO  
JUAN N. SILVA MEZA**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:30 HORAS).**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión. Señor secretario, da cuenta con los asuntos listados para este día.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor, con mucho gusto. Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número sesenta y uno ordinaria, celebrada el jueves quince de junio en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se pone a consideración del Pleno el acta con la que ha dado cuenta el señor secretario. Consulto si en votación económica se aprueba.

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**APROBADA EL ACTA.**

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El señor ministro Ortiz Mayagoitia tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Ha solicitud de la señora ministra Luna Ramos se confeccionaron apenas un par de proyectos de tesis que guardan íntima relación con los asuntos que estamos viendo, no han sido vistos en el Comité de Tesis, pero dada la gran conexión que guardan con los asuntos de este día, decidimos, el señor ministro Silva Meza y yo, distribuirlos para el conocimiento de los señores ministros, si usted está anuente, pediría yo al ujier que los distribuya.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Cómo no. por favor si apoyan al ministro Ortiz Mayagoitia para que se distribuyan estas tesis.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias. Esto es sólo para conocimiento.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Y que tiene íntima vinculación con los asuntos que vamos a examinar según advierto.

Muchas gracias al ministro Ortiz Mayagoitia, al ministro Juan Silva Meza que apoyan al Pleno en esta revisión minuciosa de las tesis que se van produciendo.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Señor ministro.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Nada más mencionar que estas tesis se emiten con motivo de la resolución de

un asunto que se listó bajo mi ponencia, que fue el 13/2005, que efectivamente guarda relación directa con los temas que estamos planteando y que de alguna manera matiza algunos de los argumentos que se están mencionando de un precedente, del 14/2004 que ahora se cita en el asunto que se está viendo. Por esa razón se pidió que se repartieran las tesis, señor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muy bien, muchas gracias señora ministra.

Ahora si señor secretario si da cuenta con el asunto siguiente:

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Como no, con mucho gusto señor.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NÚMERO 15/2006. PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE MORELIA, ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 5º, 6º, 7º, 9º, 15 DEL 17 AL 20, 24, 27, 28, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 39, 41, 42, 43, 48, 49 Y 51 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO ACTOR, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2006, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO ESTATAL, EL 27 DE DICIEMBRE DE 2005.**

La ponencia es del señor ministro Genaro David Góngora Pimentel, y en ella se propone:

**DECLARAR PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**RECONOCER LA VALIDEZ DE DISPOSICIONES QUE SE PRECISAN EN EL SEGUNDO PROPOSITIVO.**

**DECLARAR LA INVALIDEZ DE DISPOSICIONES LEGALES QUE SE INDICAN EN EL PROPOSITIVO TERCERO.**

**CONSTREÑIR AL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, PARA QUE EN UN PLAZO NO MAYOR A TREINTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SEA NOTIFICADA LA RESOLUCIÓN, DÉ CUMPLIMIENTO A LA EJECUTORIA EN LOS TÉRMINOS Y PARA LOS EFECTOS PRECISADOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO.**

**Y ORDENAR LA PUBLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Como recordarán ya el señor ministro Góngora Pimentel nos había hecho favor de presentarnos en forma sintética los aspectos fundamentales del proyecto, por lo que procedo a ponerlo a consideración del Pleno.

Señor ministro Góngora, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente.

Tal vez, claro tenemos un problemario que podríamos ir agotándolo parte por parte, pero también tenemos un dictamen del señor ministro Don José de Jesús Gudiño Pelayo, muy puntual, que toca con mucha claridad los temas principales de este proyecto. No sé si sería bueno que primero escucháramos ese dictamen y después la contestación que le damos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Pregunto al Pleno, si habiendo un documento en el que se hace alguna referencia al proyecto del ministro Góngora, le pedimos al ministro Gudiño que nos haga su presentación y luego ya vendría la respuesta que da el ministro ponente, y luego ya veríamos si seguimos el problemario. Yo creo que la experiencia nos ha señalado que no necesariamente se tiene que seguir el problemario, sino que éste obedece más bien al tipo de objeciones que se vayan planteando, y cuando estas objeciones van desde el problema de la competencia del Pleno, pues sí hay que seguir el problemario, de otra manera sí advierto que se vuelve un tanto árido el que vaya yo planteando, es competente el Pleno, etcétera, etcétera; entonces, yo aceptaría la proposición del ministro Góngora. Tiene la palabra el ministro Gudiño Pelayo, para que nos presente su punto de vista sobre el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Muchas gracias señor presidente. El tema es la invalidez de los artículos, 5, 6, 7, 9, 15, 17, 18, 19, 20, 24, 27, 28, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 39, 41, 42, 43, 48, 49 y 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Michoacán, para el ejercicio fiscal de dos mil seis.

El presente proyecto se apoya en la doctrina constitucional que se construyó en las Controversias Constitucionales 14/2004 y 15/2005, relativa a la motivación reforzada que debe procurar la legislatura de los estados frente a las iniciativas municipales en materia tributaria; se

advierde que a partir de la página 38 del proyecto, se busca profundizar esta doctrina y se proponen dos nuevos lineamientos: a).- La motivación debe ser proporcional al grado de distanciamiento de la propuesta municipal; y b).- Entre más técnica sea la iniciativa municipal, así deberá ser la motivación de la legislatura, en la inteligencia de que aun ante la falta de exposición de motivos por parte de los municipios, los argumentos de la legislatura siempre deben ser razonables. Con base en lo anterior, el proyecto estima que debe reconocerse la validez de los artículos 6 y 7 de la Ley de Ingresos impugnada, pues los motivos que expuso el Municipio actor son un caso de motivación básica en el cual si bien, no se incluyen elementos técnicos complejos, ni se motiva extensamente la necesidad del aumento de la tarifa del impuesto predial del 0.23, al 0.25, si se exponen argumentos de conveniencia y justificación lo cual da inicio a un diálogo legislativo. En este punto, el proyecto sostiene expresamente que aun cuando el Congreso no expone el sustento técnico de su afirmación, ésta resulta razonable toda vez que según los datos del Banco de México, la inflación correspondiente al dos mil cinco, fue de 3.3%, y en la fecha de aprobación de la ley impugnada, el índice de 4% era una expectativa con bases reales (página 92 y siguientes del proyecto). En seguida, el proyecto se da a la tarea de hacer cálculos matemáticos para justificar el aumento de las tarifas que autorizó el Congreso. Me llama la atención el razonamiento que brinda el proyecto, pues se da a la tarea de analizar minuciosamente las razones técnicas que tuvo la legislatura para decidir en el sentido que lo hizo, encontrando que son justificadas, sobre el particular me preocupan dos cuestiones, a saber:

- a) por un lado si adoptamos el criterio que propone el proyecto, entonces este Alto Tribunal, asumirá la tarea de valorar en todos los casos, cuestiones técnicas en las que no necesariamente, seamos especialistas, y para las cuales seguramente, llegado el momento, requeriremos otro tipo de probanzas y dictámenes para tener la completa certeza de la veracidad de nuestras conclusiones. Lo cual me temo haría interminable la labor de este Alto Tribunal; y

- b) Lo anterior me invita a pensar, que en estos asuntos la Suprema Corte se convertirá en un revisor acucioso y técnico de la actuación legislativa de los Estados, que va más allá de la revisión formal de su proceso de creación de las leyes, sino que involucra el análisis de la idoneidad de la decisión, que en cada caso adopte, asumiendo la labor que corresponde de manera exclusiva al Legislador.

Por lo anterior, si bien en principio me parece atractiva la propuesta del proyecto, que nos hace en el proyecto el ministro ponente, advierto que con su aplicación, nos podríamos desviar hacia el análisis, justificación o rechazo de las cuestiones técnicas y de conveniencia, que constituyan la motivación de los actos legislativos. Cuando estimo que nuestra labor está más orientada a constatar si ésta existe o no.

Por lo tanto, creo que ésta es una oportunidad para que este Alto Tribunal, fije los límites de la ponderación que debe formular con respecto a la razonabilidad de las determinaciones legislativas.

Ahora bien, los efectos de la declaratoria de invalidez de los preceptos impugnados, son los siguientes:

- A) Tratándose de las exenciones declaradas inconstitucionales, su invalidez surtirá sus efectos al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- B) La invalidez de las restantes normas que prevén supuestos de recaudación de derechos, surtirá efectos 30 días hábiles siguientes a la fecha de notificación al Congreso del Estado, por lo que en ese término el Congreso deberá decidir, si motiva su decisión o se aparta de ella, en el entendido de que si se excede en ese plazo, los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, deberán solventar los gastos que se generen por la prestación de los servicios públicos municipales.

- C) El proyecto precisa, que si el Congreso sólo omitió algunos supuestos normativos de recaudación, propuestos por el Municipio, la condena consiste simplemente en motivar tal supresión o contemplar los rubros sugeridos por el actor.

Como se puede advertir, el proyecto insiste, en el inciso B) anterior, en contemplar la propuesta que se sugirió en la Acción de Inconstitucional 14/2006 fallada el 5 de junio de 2006, relacionada con los derechos por consumo de energía eléctrica y que en ese momento no fue aprobada por el Tribunal Pleno.

Sin embargo, siempre he propugnado porque este Alto Tribunal sea cuidadoso de sus declaraciones de invalidez, también sea respetuoso del ejercicio de las facultades conferidas a los órganos del Estado demandados, en este caso me parece una intromisión grave y excesiva ordenar al Legislativo que emita una nueva ley, fijándole inclusive un plazo para ello, y una condena pecuniaria en caso de desacato.

Estimo que el artículo 41, fracción IV de la Ley Reglamentaria de la materia, no puede interpretarse en el sentido de que este Alto Tribunal, se convierte en un suprapoder y ejerza control sobre las atribuciones que constitucionalmente le compete a los órganos primarios del Estado, so pretexto de salvaguardar el orden constitucional.

Por los motivos anteriores, no comparto los efectos señalados en el inciso B) anterior y someto las inquietudes anteriores a la consideración de las señoras ministras y los señores ministros de este Honorable Pleno de la manera más atenta y respetuosa.

Muchas gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Esto, según nos ha anunciado el ministro Góngora, lo va a responder; sin embargo, solamente para precisar que entiendo que al haber aceptado el Pleno que ya se examinara un problema de fondo, las cuestiones previas de competencia, legitimación y procedencia, son aceptadas en cuanto al tratamiento que da el proyecto. Consulto al Pleno si así es.

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Bien, entonces habiéndose superado ese problema, concedo el uso de la palabra al ministro Góngora, en relación con los planteamientos hechos por el ministro Gudiño. Pero parece ser que el ministro Díaz Romero algo nos quiere decir.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO.-** Sí, nada más tengo una duda, señor presidente.

Parece que vamos a entrar a verificar el proyecto en relación con los efectos, no con el fondo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** No, porque hay un primer planteamiento del ministro Gudiño, que en realidad aunque dice que son inquietudes, pero pues dio argumentos que podrían de alguna manera ir en contra del proyecto.

Para esta cuestión previa, ministro Valls Hernández.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.-** Sí, muchas gracias, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** ¿Va a referirse al fondo?

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.-** Sí.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Ah no, entonces permítame, porque el ministro Góngora quería contestar al ministro Gudiño. ¿Está de acuerdo?

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.-** Sí, adelante por favor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Bien, ministro Góngora, y luego se le reserva el uso de la palabra para ese momento.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.-** Sí, muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.-** Agradezco el amable dictamen enviado por el señor ministro don José de Jesús Gudiño Pelayo, que se centra en dos aspectos. El primero inicia con la consideración de que en mi proyecto se analizan “minuciosamente las razones técnicas” que tuvo la Legislatura para decidir en el sentido que lo hizo; y, posteriormente, expone su preocupación de que con la doctrina del proyecto podríamos desviar el análisis hacia la justificación o rechazo de las cuestiones técnicas y de conveniencia que constituyan la motivación de los actos legislativos; mientras que, en su opinión, nuestra labor está más orientada a constatar si ésta existe o no.

Mucho aprecio el calificativo de minucioso, pero el modesto estudio que propongo no tiene tales alcances, sólo se reduce a constatar un índice mínimo de veracidad y de congruencia interna de la Ley, finalmente aprobada por el Congreso.

No comparto la postura del señor ministro Gudiño, pues considero que la obligación de las Legislaturas locales no puede reducirse a formular una consideración respecto de la iniciativa del Municipio, cualquiera que sea su contenido. Llevando esta postura al extremo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendría que conformarse con argumentos tales como: “no, porque no” o “no, porque es mucho”, lo cual vacía el contenido de la facultad de la iniciativa con que cuentan los Municipios respecto de las leyes de ingresos, de acuerdo con la fracción IV del artículo 115 constitucional.

Cuando este Alto Tribunal sostuvo que para desvirtuar o para modificar una iniciativa de ley de ingresos, las Legislaturas tenían que formular una motivación objetiva y razonable, abrió la puerta a controlar precisamente la objetividad y razonabilidad de la decisión de los Congresos Estatales, pues si no analizamos las premisas de su decisión ¿cómo podríamos determinar que cumple con tales cualidades?

En el proyecto no estamos proponiendo substituir la labor de la Legislatura en cuanto a sus decisiones de política tributaria, o bien

realizar un control riguroso de los aspectos técnicos, sino dando parámetros para ponderar en sus justos términos el peso constitucional de la iniciativa del Municipio, y la facultad de aprobación de las legislaturas, utilizando la razonabilidad como guía.

Si reducimos el estándar a una motivación sin atender a su contenido, como parece desprenderse de la propuesta del señor ministro Don José de Jesús Gudiño Pelayo, que nos indica que nuestra labor es simplemente constatar la existencia de aquella, abrimos paso a la arbitrariedad de los congresos, los cuales con una motivación aparente o hueca, podrán neutralizar la labor de los Municipios que hacen un esfuerzo por motivar técnicamente y exponer las razones de su propuesta de ingresos.

Por otra parte, en relación con los efectos, al señor ministro le parece una intromisión grave y excesiva que ordenemos al Congreso, legislar, fijándole un plazo para ello, y, además, una condena pecuniaria en caso de desacato.

Disiento de su opinión y sostengo el contenido de mi consulta pues, el constreñir al Congreso a que se pronuncie en un periodo determinado, tiene sustento en el precedente de la Controversia Constitucional 14/2005; y, por otra parte, en la necesidad de que el Congreso se pronuncie para no dejar al Municipio sin ingresos.

Repitiendo la expresión ordinaria que utilicé, si obligamos al Congreso a purgar el vicio de constitucionalidad, el Municipio “habrá venido por lana y salió trasquilado”.

Por otra parte, la condena pecuniaria en caso de desacato, pretende dar una tutela plena a la Constitución Federal y evitar dejar a los Municipios en una situación de indefensión ante el Congreso del Estado, el cual puede retrasar la aprobación de la Ley de Ingresos, con evidentes perjuicios para aquéllos.

Los principios de vinculatoriedad dialéctica de la iniciativa e integridad de los recursos municipales, tienen un contenido esencialmente económico

y de protección a la hacienda pública municipal, que es desprotegido si se desacata la sentencia y que no es resarcible con la destitución de los diputados locales.

En mi opinión, es necesario introducir fórmulas para que el vacío jurídico provocado por la invalidez no signifique una lesión a la Constitución Federal, la cual puede ser irreparable en atención al principio de anualidad de las contribuciones; y, además, para que el retraso en el cumplimiento de la sentencia no se convierta en una fórmula para eludir sus efectos.

De esta manera, pienso, damos una solución práctica y una salida al posible incumplimiento de la sentencia por parte del órgano legislativo, el cual, dada su naturaleza y composición plural puede no hallar los consensos necesarios para la aprobación de la reforma y, bajo este tenor, la vinculación a una condena pecuniaria en caso de retraso en el cumplimiento, más que una intromisión grave y excesiva, es una forma de darle efectividad a la sentencia y restaurar en plenitud el orden constitucional.

No dejo de ver, como siempre lo he dicho que los dictámenes de los señores ministros, a los proyectos, nos ayudan, nos protegen las espaldas, nos dan otra visión del asunto que puede dar a los señores integrantes de este Tribunal, una visión más clara, porque se ven los asuntos, desde un punto de vista y desde otro punto de vista y eso ayuda mucho, creo yo, a la constitución de una resolución más adecuada, más clara, más apegada a la realidad; por lo cual, como dije al principio, agradezco al señor ministro Gudiño Pelayo, por su auxilio. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Por cuestión de orden y habiéndose planteado dos problemas y uno depende de que el primero se decida en la forma como lo propone el proyecto, yo sugeriría que en sus intervenciones, por lo pronto se refieran solo al problema de fondo, y si

finalmente se concluye en la invalidez, entonces ya plantearemos el tema de los efectos.

En el orden que han solicitado el uso de la palabra, tiene el uso de la misma el señor ministro Sergio Valls Hernández, continuará el ministro José Ramón Cossío y el ministro Juan Díaz Romero, ya para los efectos también la reservamos al ministro Aguirre Anguiano y al ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Muchas gracias señor presidente. Respecto de la constitucionalidad de los artículos 6 y 7 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Morelia, Michoacán, yo coincido con la consulta, conforme al precedente que ya sustentó este Honorable Pleno, al resolver diversa Controversia Constitucional 14/2004, ya que en el caso el Congreso, sí justificó en forma razonable la modificación que realizó a los citados preceptos.

Sin embargo, en cuanto al examen de constitucionalidad de los artículos 5, 9, 15, 17, 18, 19, 20, 24, 27, 28, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 39, 41, 42, 43, 48, 49 y 51, de la misma Ley de Ingresos, también se modificó la propuesta inicial del Municipio y aquí en este aspecto, la consulta me genera alguna duda, por lo siguiente:

En la consulta que somete a consideración de este Pleno el señor ministro Góngora Pimentel, se divide el estudio entre las tarifas expresadas en pesos y las expresadas en salarios mínimos, y en cada apartado, y primero se concluye que aun cuando el Congreso Local, justificó de manera suficiente el alejamiento de la propuesta del Municipio y por tanto, se cumple a plenitud la prueba de razonabilidad, enseguida se señala que no obstante esa conclusión, en suplencia de la deficiencia de la demanda, debe verificarse que no exista un perjuicio en la recaudación del Municipio y que la motivación del Congreso cumpla un principio de congruencia interna, esto es, que la motivación esgrimida, sea congruente con la norma aprobada, esto lo encontramos a fojas

noventa y cinco, párrafo tercero y ciento cinco, párrafo segundo, lo cual, con todo respeto, me genera una gran inquietud, porque en primer lugar, si bien es cierto que en controversia constitucional, la suplencia de la queja es amplia y este Pleno ha sostenido que basta con que exista causa de pedir, en este asunto que nos ocupa, de la lectura integral de la demanda, yo advierto que el Municipio combate la modificación que la Legislatura hizo a su iniciativa de Ley de Ingresos, bajo el planteamiento de que ese Órgano, el Legislativo, no tiene facultades para modificar dicha Ley, así como que no motivó adecuadamente tales modificaciones. Por consiguiente, me parece que en la consulta, la suplencia de la deficiencia de la queja se lleva al extremo, y podría llegar a desnaturalizar este medio de control constitucional.

En efecto, me parece relevante recordar a Sus Señorías que en la sentencia de la Controversia Constitucional 14/2001, fallada el siete de julio de dos mil cinco, que originó importantes criterios sobre el ámbito municipal, este Pleno estableció que la controversia constitucional es un procedimiento dispositivo y no inquisitivo, en el que se prevé la suplencia de la queja deficiente, a fin de hacer prevalecer la supremacía constitucional, mas no se pueden ignorar las normas y cargas procesales que permean al litigio constitucional y que se encuentran previstas en el mismo sistema legal; por lo que el juzgador debe resolver la contienda existente entre las partes, conforme a la litis que se conformó al presentar la demanda y la contestación. Es decir, el Tribunal Constitucional debe limitar su estudio a los puntos planteados por las partes, que, además, la Ley Reglamentaria dispone que debe suplirse la deficiencia de la demanda, mas no suplir la ausencia de queja. También se señaló que de no entenderlo así, se estaría transformando el proceso dispositivo de controversia constitucional en un proceso inquisitivo, en el que esta Corte, como poseedora del control constitucional, no tendría límites en la resolución de los juicios de esta naturaleza escudándose bajo el argumento de la regularidad constitucional; lo cual, desde mi punto de vista, rompería con la naturaleza procesal de este medio de control y de nada serviría emplazar a la autoridad para que contestara la demanda y ofreciera pruebas, pues con independencia de lo que

manifestara y probara, el órgano de control constitucional adoptaría la resolución que estimara conveniente.

En este sentido reitero, que en el caso, si bien el actor combate los artículos que sufrieron modificaciones por parte del Congreso del Estado de Michoacán, es únicamente por estimar que el Congreso no tenía facultades para modificar su iniciativa de ley, así como que no motivó tales modificaciones; sin embargo, el actor, en ningún momento esgrime argumento alguno sobre la congruencia de la norma aprobada y los motivos que dio el Congreso para modificar su iniciativa, aun cuando tuvo la oportunidad de hacerlo, por lo que, a mi juicio, en el caso, los conceptos de invalidez que sí se esgrimen, no nos llevan a realizar un examen como el que se nos propone, puesto que en realidad estamos ante argumentos totalmente novedosos, que por tanto, la demandada no tuvo oportunidad de defender, ni de sostener su constitucionalidad.

Aunado a lo anterior, si seguimos el criterio; el criterio que se propone en este asunto, podríamos correr el riesgo de que el Tribunal constitucional, en esta clase de asuntos, revise la idoneidad o no de la aprobación de las leyes de ingresos, sustituyéndose peligrosamente en la labor del órgano legislativo y mas aún, podría llevarnos a que en determinado momento, nunca será suficiente lo que señalen las legislaturas al modificar o aprobar las leyes de ingresos municipales, cuando no solo es su facultad, sino que es el órgano que cuenta con los elementos para hacerlo, al ser uno de los poderes públicos de la entidad federativa. De ahí que el Constituyente le haya conferido precisamente la aprobación de las leyes de ingresos municipales. Por tanto, no coincido, en este aspecto, con la consulta; dejo los aspectos de efectos para después señor presidente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Continúa en el uso de la palabra el señor ministro José Ramón Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.-** Gracias señor presidente.

De lo que se lleva discutido hasta ahora, me parece que están interrelacionados tres temas que valdría la pena diferenciar. Primero, me parece que es el relativo a cuál es el criterio mediante el cual vamos a analizar el presente caso. Creo que ésta es la posición del proyecto del ministro Góngora y los argumentos que ya presentó el ministro Gudiño. Luego ya la forma de aplicación de ese criterio que me parece que es mas bien por donde va el ministro Valls y luego el de efectos que usted ha dejado pendiente.

Creo que en lo que en el fondo estamos discutiendo, a mi entender, es cuál es el criterio, insisto, mediante el cual nos vamos a acercar a la relación entre Legislaturas de los estados y Ayuntamientos. Por qué lo digo, el dieciséis de noviembre del dos mil cuatro, por unanimidad de once votos se resolvió la Controversia Constitucional 14/2004, promovida por el Ayuntamiento de Guadalajara contra la Legislatura de Guadalajara y el diecisiete de octubre del dos mil cinco, se resolvió la Controversia Constitucional 15/2005, del propio Ayuntamiento o Municipio de Guadalajara y ahí tuvo una diferencia de votos, de seis a favor del proyecto, cuatro en contra del proyecto y una ausencia en ese momento, esta es precisamente las tesis que nos acaban de repartir los señores ministros Ortiz Mayagoitia y Silva Meza, en donde se reflejan estas consideraciones; me parece que lo que entonces estamos discutiendo es cuál es el grado de motivación que le vamos a exigir a las Legislaturas locales cuando se hagan cargo de las tablas y de los demás planteamientos, ahora me voy a referir a ello, que hacen los Ayuntamientos, porque me parece que estamos en un momento de transición en ver cuál criterio es el que vamos a aceptar, la votación fragmentada que se da en la 15/2005 y la votación unánime que se da en la 14/2004, tienen algunas diferencias, me parece que en la 14/2004, establecimos un criterio general que debía haber motivación, en el caso de la 15/2005, que tuvo esta mayoría de seis cuatro apenas, se nos plantea un criterio de motivación, vamos a decirlo así, débil; en cambio en el proyecto que nos está presentando el ministro Góngora el día de hoy, a partir de la página treinta y nueve de su proyecto, se nos está presentando una motivación déjenme llamarlo así fuerte, para estos efectos; entonces, me parece que lo primero, y si le parece bien a usted

señor presidente, es discutir este criterio porque eso es lo que me parece que se está presentando en estos dos casos, si esta es la lógica del asunto yo cómo veo el caso; en la fracción IV del artículo 115, se dice de qué se compone la hacienda municipal y se garantiza el principio de libre administración hacendaria, en los incisos a), b) y c) de ese mismo precepto, se dice cuáles son los ingresos municipales que compondrán su hacienda municipal, en el siguiente párrafo después de los incisos se dice que no se establecerán exenciones y cuál será la condición de los bienes públicos y en el antepenúltimo párrafo, que me parece que es el tema central de la discusión que estamos teniendo ahora, lo cito, sé que todos los conocen, pero es simplemente para ayuda de mi memoria, dice lo siguiente: Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia propondrán a las Legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, lo que habíamos inferido en esta Controversia 14/2004, es lo siguiente: es cierto que es una potestad de las legislaturas de los estados establecer los impuestos, si no, no se podría satisfacer el principio de legalidad; sin embargo, es también una facultad de las legislaturas presentar las propuestas mediante las cuales las legislaturas podrán aprobar estos elementos; es decir, es una prerrogativa de los municipios el proponer a las legislaturas de los estados estas tablas.

Las razones que se dieron en su momento en la Controversia 14/2004, en la parte central de la tesis que ustedes tienen transcrita en el proyecto del señor ministro Góngora página treinta y cuatro, dice así en relación con las legislaturas: Si deciden establecer tasas diferenciadas 1, y apartarse de la propuesta municipal respectiva 2, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, en este momento del proyecto y cuando se presentó esto en noviembre del dos mil cuatro, no se desarrolló mayormente qué quería decir una base objetiva y razonable y se dejó para una mejor ocasión, ahí nada más se constituyó el criterio, cuando se aprobó la tesis o el proyecto de la señora ministra Luna Ramos el diecisiete de octubre del dos mil cinco, se dieron básicamente cuatro razones para llevar a cabo, lo que la señora ministra

y la mayoría en ese momento, hablaron de una justificación atenuada y esa justificación atenuada la dieron a partir de razones suficientes, tampoco en ese momento hasta donde yo entiendo, decía que era una justificación atenuada y unas razones suficientes, tampoco me parece que lo estuviera ahí exigiendo el caso, pero las cuatro razones que se dieron para establecer una justificación atenuada y no una razón mayor, como ustedes lo ven en las tesis que se nos acaban de repartir, son las siguientes: que la titularidad de la facultad para configurar el tributo corresponde a las legislaturas de los estados, que no se afecten derechos fundamentales de los gobernados o las dificultades para proporcionar en cada caso un estudio detallado de estos elementos tributarios y cuatro por la dificultad de una exigencia de motivación pormenorizada, pues esto le daría a la Corte la facultad de controlar jurisdiccionalmente lo que significa al parecer de esta tesis, un exceso en el control jurisdiccional. Yo creo que aquí el problema que estamos enfrentando, así es, como al menos yo me represento el problema, es que tanto o que va a entender la Suprema Corte con base objetiva y razonable, yo entiendo que la señora ministra no está controvirtiendo ni la mayoría, lo que se sostuvo en la Controversia 14/2004, me parece que lo que están presentando es la forma de satisfacer este análisis objetivo y razonable, y que debemos llevar a cabo. La señora ministra presenta una base objetiva y razonable, digamos, como ella misma lo dice, atenuada a partir de razones suficientes, mientras que el señor ministro Góngora, a partir de la página 39, propone un criterio mucho más extenso, yo es así como me parece que es lo que estamos teniendo; dos soluciones acerca de qué es lo que debemos exigirle a la legislatura del Estado, que hagan en el momento en que se apartan o generan valores distintos a los que les proporcionó el Municipio. Dado que están estas diferencias, a mí me parece que éste debería ser el primer tema a discusión, sobre este apunto. Dicho este tema, entonces sí pasar al problema de la aplicación, y en su caso, y dependiendo las consecuencias, al tema de los efectos, si ese fuera el caso, como una propuesta, creo que esto nos organiza un poco más en...

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Me parece bien la sugerencia, pero yo quisiera solamente invitarlos a reflexionar en que no pensemos

exclusivamente en el Municipio, sino pensemos en los destinatarios de estas leyes tributarias de los Municipios, porque puede acontecer que por defender a los Municipios, establezcamos requisitos que permitan que todos los potenciales contribuyentes pidan amparo y echen abajo las leyes tributarias de los Municipios, por qué, pues porque el efecto de estas decisiones en controversias constitucionales, es invalidar las leyes, y si bien hay el candado, llamémosle así, de que no son retroactivas, pues el hecho es que la invalidación tiene como consecuencia, que ya no se pueden estar cobrando los tributos que se consideran indebidos, y por lógica, si un Municipio, plantea una controversia porque la legislatura del Estado, no le hizo caso, es porque la recaudación va a ser menor, de otra manera no se explicaría, y entonces se da esa paradoja de que si se le da la razón, a lo mejor el efecto es que se quede con menos de lo que pretendía. Pero en fin, son puntos que yo nada más invito a tomar en cuenta en sus reflexiones. Tiene la palabra el ministro Juan Díaz Romero, y pienso que será importante atender a las sugerencias del ministro José Ramón Cossío.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Sí, a mí también así me lo parece señor ministro presidente. Creo que hasta 1999, las cosas no eran tan complicadas, pero de 1999 para adelante, hubo una reforma muy importante al artículo 115 constitucional, esta reforma al artículo 115 constitucional, una de cuyas partes principales acaba de leer el señor ministro Cossío Díaz, establece fundamentalmente que los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales, las cuotas, tarifas aplicables, tablas de valores, toda la cuestión que se refiere a fundamentalmente a las tarifas y tablas de valores para los impuestos municipales. Antes de 1999, no existía esta facultad, hemos tenido pocas ocasiones de estudiar este punto, y a través de las pocas ocasiones en que hemos tenido esa oportunidad, hemos dado algunos avances, que creo que son muy importantes. Uno de ellos, no recuerdo si está fijado en tesis, es que esta facultad de los Municipios, no es igual a una iniciativa de ley, cuando, por ejemplo en materia federal el presidente de la República, los diputados y senadores, tienen esta facultad de iniciativas y finalmente, ¿el Congreso correspondiente no acoge las propuestas de esa iniciativa?, no pasa

nada, porque ya la Suprema Corte de Justicia, ha dicho que no tienen facultades para impugnar, sea en controversia, o en amparo, por qué motivo el Congreso correspondiente, sea el Federal, o sea el Local, no acogió esas proposiciones que se hicieron en la iniciativa. Recordemos que este aspecto ya fue examinado, me parece que en dos mil cuatro, a propósito de una Contradicción de Tesis, que hubo en el Estado de Nuevo León, y se dijo que esta facultad otorgada en la fracción IV, a los Municipios, era más que una iniciativa, es difícil encontrar fundamentalmente cuál es la característica, la naturaleza de esa facultad, pero no cabe duda que no dice, tiene facultades para iniciar las leyes, sino dice solamente: Propondrán los Ayuntamientos, dice, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales, las tablas de valores, las tarifas, las cuotas, etcétera, y eso nos llevó a reflexionar en aquellas ocasiones, ante esa propuesta que hacen los Municipios a la Legislatura, hasta dónde llega, y qué obligación hacen hacer a las Legislaturas, frente a esa proposición, y esto es precisamente el punto a que se ha referido en el proyecto, el señor ministro Góngora, y también el señor ministro Valls Hernández, y finalmente el ministro Cossío Díaz, hasta dónde debe llegar, ya se dijo que esa, en primer lugar, no debe pasar por alto esa propuesta, no es como en la iniciativa, que puede pasarlo por alto, o tal vez que quede in pectore, las razones por las cuales no lo acepta, no, ya la Corte, ha dicho, tiene que mencionar, tiene que decir las razones por las cuales, acepta, o por las cuales, no acepta esa proposición, y se dijo en la última resolución al respecto, que creo que fue en octubre o noviembre del año pasado que esa respuesta debe ser con bases objetivas y razonables, así en este aspecto que parece que hay un acercamiento, a qué es lo que debe contestar o fundar en la Legislatura, frente a la proposición del Municipio, pero ahora, tenemos que acercarnos más todavía, ante la proposición tan interesante que nos hace el señor ministro Góngora, de si efectivamente podemos llegar hasta el punto de examinar cada una de las proposiciones que se hace por parte del Municipio, y qué es lo que le debe contestar, y por qué no le debe contestar, o por qué sí le debe contestar, y hasta dónde debe llegar, y esto es, no solamente muy interesante, sino uno de los temas más importantes y más difíciles que nos ha tocado ver.

Yo quisiera señalar que en lo que se refiere al excelente proyecto del señor ministro Góngora, solamente resalta dos partes, o dos factores de esa relación jurídica, cuando a mí me parece que es más complejo, todavía, porque falta un factor, a tal punto se refiere a que hay solamente dos partes, o dos factores que en varias partes del proyecto dice, es como un diálogo que debe haber entre el Municipio y la Legislatura, y yo creo que falta un sujeto, o falta un factor más bien, que considerarlo como diálogo tal vez podría ser coloquio, porque resulta que se está tratando aquí esta relación como, toda proporción guardada, como si el Municipio fuera un particular y la Legislatura fuera una autoridad, de tal manera que la autoridad tiene que contestarle con todo detenimiento, con toda acuciosidad por qué toma la determinación correspondiente.

Digo que es necesario darse cuenta de que hay otro factor y que son precisamente los contribuyentes, esto es necesario tenerlo en consideración porque complica el razonamiento y la decisión que debe tomar la Legislatura Local.

De esos tres factores, ¿cuáles son los que intervienen? Por un lado, el Municipio, creo que el Municipio no solamente tiene una facultad que puede ejercitar como quien hace un pedimento o una solicitud, como si fuera garantía de petición del artículo 8º constitucional, no es una simple petición, está enmarcado en problemas de carácter técnico contributivo, cuya situación el Municipio conoce más que nadie porque lo está viviendo en su territorio.

Entonces debe haber, creo yo, de parte del Municipio cuando menos, una motivación y fundamentación de por qué está pidiendo esto, conforme a los programas que tiene hechos, no es pues, repito, una simple petición, debe ser una propuesta fundada, motivada, de alguna manera técnica contributiva, para demostrar, claro, la necesidad que tiene de aumentar sus ingresos por la vía de la recaudación fiscal, para solventar sus programas de servicios públicos.

Por otro lado, también está el sector de contribuyentes, que no sólo tienen interés en que los tributos sean proporcionales y equitativos, sino

también medios constitucionales de defensa, tanto en contra del Congreso como en contra del Municipio.

Y finalmente, la tercera parte, o el tercer sector, que es la Legislatura, cuyo desempeño es mucho más complejo en el campo tributario en que se ubica esta controversia, pues tiene que prever que las normas en este aspecto que expida, sean acordes con los planes de desarrollo de todo el Estado, en concordancia con los regionales y con los planes federales.

Asimismo debe tomar en cuenta los requerimientos sobre aumentos contributivos de todos los Municipios del Estado, no solamente de uno, sino de todos, y hasta eso, no aisladamente, ya que se requieren medidas que respondan a una visión conjunta, global y armónica.

A lo anterior hay que agregar el cuidado que debe tener el Legislativo Local para fundar y motivar debidamente, en los términos que corresponden a las normas, todos los aumentos y modificaciones tributarias, de cara a los contribuyentes que son los que van a pagar, ya que si en este aspecto las leyes no cumplen con las garantías tributarias, corren el riesgo de ser anuladas, tanto a nivel de leyes como a nivel de aplicación.

Todo esto yo quisiera, sinceramente he estado tratando de buscar la correspondiente respuesta, la correspondiente reacción que debe dar el Congreso Local a las proposiciones del Municipio, y me quedo en la puerta de entrada de que deben ser y estoy de acuerdo, bases objetivas y razonables, pero para ser sincero, no encuentro todavía y eso me apena, decir en este caso, hasta dónde debe llegar lo objetivo y lo razonable, pero sí tengo claro que debe ubicarse a la Legislatura en las características que le corresponden como director, como rector Legislativo de todo un Estado, de su confluencia que pueda tener con ámbitos regionales y con la Federación y de la necesidad que tiene también de legislar para todos los Municipios del Estado, no solamente para uno. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Juan Silva Meza y luego la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor ministro presidente.

Constreñido a este tema en tanto que, efectivamente participo de que en principio habrá que determinar cuál es el criterio, después la aplicación en cada uno de los casos concretos en el que sea validez, invalidez y posteriormente en su caso los efectos.

Yo quisiera para efectos de dar mi punto de vista, en principio recordar algunos lineamientos fundamentales esenciales del proyecto, en principio recordamos todos, que el propio proyecto nos recuerda el precedente y sirve de base, de fundamento para su desarrollo, de la Controversia 14/2004, a la cual todos pareciera hemos hecho mención a sus contenidos básicos, en ella recordamos, se determinó que las Legislaturas estatales, sólo podrán separarse de la propuesta de los Municipios tratándose de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las construcciones sobre la propiedad inmobiliaria, cuando lo hagan y esto es lo que ha desatado todos los demás contenidos sobre una base objetiva y razonable; el proyecto en esencia, sostiene que la vinculación existente en el proceso Legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales que se encuentra estructurada en la fracción IV, del artículo 115 constitucional, lleva y destaco estos 2 párrafos, éste y el siguiente de la estructura de este amplísimo y minucioso proyecto elaborado bajo la ponencia del ministro Góngora, lleva a esta Suprema Corte a considerar que dicha relación debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos que comienzan con la presentación de la iniciativa, la que en algunos casos, puede ir acompañada de una exposición de motivos y continúa con la actuación de las Legislaturas Locales que se desenvuelven por una parte, en el trabajo en comisiones en las cuales, se realiza precisamente un trabajo de recopilación, de información a través de sus secretarios técnicos y órganos de apoyo, en algunos casos

a través de la competencia de funcionarios y en la evaluación de la iniciativa que se concreta en la formulación de un dictamen y por otra parte, en el proceso de discusión, votación y decisión final de la Asamblea en el Pleno, esto es, el diálogo legislativo que se propone en el proyecto, está en acción.

Ahora bien, para dar el peso constitucional adecuado a cada una de sus facultades, dice el proyecto, es necesario centrar la reflexión en torno a 2 ejes que pueden brindar parámetros para guiar dicha ponderación y que se proyectan en la necesidad de motivar racionalmente los cambios realizados en la propuesta original y en el caso de que se hayan formulado exposiciones de motivos en la iniciativa, en el aumento de la carga argumentativa de los Congresos estatales; los ejes que se aluden, pueden formularse de la siguiente manera y es una propuesta interesante: 1.- Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio.- 2.- Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio: a).- Ausencia de motivación.- b).- Motivación básica.- c).- Motivación técnica.

Las consideraciones del proyecto después de determinar el marco conceptual, pasan al segundo tema que ya señala el ministro Cossío, respecto de estudiar la validez o invalidez de los artículos en lo particular, y finalmente, determinar los efectos; ahora bien, los razonamientos vertidos en el proyecto, desde mi punto de vista, brindan parámetros para realizar una ponderación más efectiva entre las facultades en conflicto y pueden dar un verdadero contenido a lo que se busca, a la calificación del objetivo y lo razonable, en el caso, existe un conflicto competencial entre las facultades constitucionales que tiene la legislatura estatal, en relación con la aprobación de la Ley de Ingresos del Municipio actor y las que, tiene el propio Municipio, con relación a proponer entre aquélla, el contenido de su Ley de Ingresos. En el proyecto se propone, para guiar efectivamente esa ponderación entre este conflicto, dos ejes; grado distanciamiento frente a propuesta enviada por el Municipio y existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, en el estudio pormenorizado de los artículos cuya invalidez se demanda, solamente lo adelanto, se aterriza

por así decirlo la citada ponderación y se pone de relieve a mi juicio la conveniencia de su aplicación, porque los parámetros utilizados en el proyecto, para realizar la ponderación, llegan a armonizar las facultades de los dos niveles de gobierno, pues se atiende, tanto a la propuesta municipal, como a la Ley finalmente aprobada, en cuanto exista mayor distanciamiento entre una y otra y menos justificación por parte del Órgano Legislativo, se observa que el precepto en cuestión, se aleja del artículo 115 constitucional y en cuanto más se ajuste la propuesta municipal o bien el Congreso, razone objetivo y motivadamente, el precepto se apega al orden constitucional, yo coincido en que la ponderación realizada en el proyecto y los ejes sobre los cuales descansa, pueden servir de parámetro para resolver, no solo la problemática que se analiza, sino las eventuales y posibles controversias que surjan en la materia, las cuales indiscutiblemente seguirán llegando para su resolución, a esta Suprema Corte de Justicia, la regla de razonabilidad aplicable a este tipo de conflictos que deriva de los precedentes de este Alto Tribunal, en los que se argumenta que los Congresos locales, deberán señalar, razonable y objetivamente los motivos por los cuales decidieron aceptar, modificar o rechazar las propuestas de los Municipios, no es suficiente para algunos casos en los que habrá que realizar un examen mucho más exhaustivo para hacer efectiva la facultad municipal, prevista por el artículo 115 constitucional, lo anterior es así, pues el criterio de razonabilidad, si no se ajusta a parámetros concretos de ponderación, puede caer en la radicalización del conflicto de facultades, pero, si existen ejes que puedan aplicarse a aquél, es evidente que la ponderación será equilibrada y tomará en cuenta las dos facultades en conflicto, lo que necesariamente redundara en una mejor solución del problema, por estas razones que solamente abundan las del propio proyecto, en esta parte yo coincido con él.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa en el uso de la palabra la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y luego el ministro Aguirre Anguiano que también ha solicitado para referirse a este tema y luego el ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. En el presente caso, estamos en presencia de la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley de Ingresos, o al menos se está presentando el análisis de esta posible constitucionalidad o inconstitucionalidad, en la medida en que pudiera estimarse que se viola el artículo 115, fracción IV, porque la iniciativa presentada por el Municipio de Morelia, pudo o no haber sido tomada en toda su dimensión por el Congreso del Estado, me parece muy pertinente la moción del señor ministro Cossío Díaz, en el sentido de desmenuzar este problema, partiendo de la idea de ¿hasta donde el Congreso del Estado, debe hacerse cargo de este tipo de iniciativas? Efectivamente ya en asuntos anteriores el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concretamente en el precedente que salió bajo la ponencia del señor ministro Cossío, la 14/2004, este Pleno determinó que esa iniciativa sí debía ser tomada en consideración por el Congreso del Estado, en la medida en que se apartara de las propuestas establecidas por el Municipio correspondiente, allí ya creo que fue un primer paso importante en el que se decidió un criterio específico en la materia y por otro lado, también se determinó que cuando se apartara de estas propuestas, se hiciera a través de una motivación específica que la tesis correspondiente decía, razonable, una motivación de carácter razonable.

Sin embargo, tuvimos otro asunto que fue el 15/2005, que considero que de alguna manera matizó un poco este problema, porque en este asunto 15/2005, cuyas tesis todavía no habían sido aprobadas, y que presentamos hace ratito a la consideración de los señores ministros, se estaba mencionando, hasta dónde debemos entender que la fundamentación y motivación de los actos legislativos, es parecida o similar a lo de los actos en materia administrativa.

Y desde la discusión de este asunto, se estableció que teníamos que determinar las diferencias tajantes que existen entre un acto de carácter administrativo y un acto de carácter jurisdiccional.

Cuando hablamos de fundamentación y motivación de un acto de carácter administrativo, entendemos que existe la necesidad por parte de

la autoridad administrativa correspondiente, de determinar cuáles son los artículos que de alguna manera precisan la hipótesis a la cual nos vamos a referir.

Y por otro lado, desde el punto de vista de motivación tenemos la obligación como autoridades administrativas, de precisar en el caso concreto cuáles son las circunstancias que nos hacen que ese asunto en concreto se encuentre dentro de los supuestos normativos de los artículos que ya hemos precisado, consistiendo esto precisamente en la motivación correspondiente.

Sin embargo, dijimos también, que cuando se trataba de actos de carácter legislativo, como el que ahora nos ocupa, la motivación debía entenderse de otra manera ¿Y cuál era la forma en que debíamos entender la motivación? Tenemos tesis específicas en este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se ha delimitado cuáles son prácticamente los parámetros que deben entenderse respecto de fundamentación y motivación de los actos de carácter legislativo, y así ha dicho este Pleno, que se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente les confiere; es decir, el órgano legislativo actúa desde el punto de vista de la fundamentación, cuando se encuentra dentro de sus atribuciones el legislar respecto de determinada materia; pero además también dijimos y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas, esto es lo que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha entendido por motivación de los actos legislativos.

La diferencia se comentó en ese entonces, que existía entre un tipo de motivación de un acto administrativo y de un acto legislativo era precisamente, de que si el acto legislativo era emitido por un Órgano de carácter político integrado de manera heterogénea por un grupo de diputados y en el caso del Congreso Federal de diputados y senadores, que era muy difícil, presentar una motivación en los términos de la motivación que se da respecto de los actos administrativos, precisamente por la heterogeneidad y la ideología de cada uno de sus

componentes y por el número para poder lograr que ellos se pusieran de acuerdo en lo que podría ser una motivación de esta naturaleza y que también, irnos al extremo de que la contestación que se diera en los casos precisos, a las iniciativas propuestas por los ayuntamientos, respecto de determinadas materias en las cuales el artículo 115 de la Constitución, les otorga autonomía, lo cierto es que lo único que íbamos a lograr también, era entorpecer de tal manera la emisión de los actos legislativos, que no pudieran emitirse en un momento dado, o se dificultara muchísimo la emisión de este tipo de actos por no lograr un consenso.

Entonces en ese asunto, en el 15/2005 que salió bajo mi ponencia, se estableció esta diferenciación entre la motivación de estos dos tipos de actos y se decía, que tratándose de las leyes de ingresos evidentemente de lo que se trataba era de que el Congreso del Estado, tomara en consideración la iniciativa, y diera alguna razón, siempre y cuando se apartara de lo establecido por ella.

En este asunto que sirve de precedente, no se si ustedes recuerden, el problema se trataba de una diferencia entre las tasas del impuesto predial que se daba en el Estado de Jalisco, en el que el Municipio proponía un 0.22%, perdón, la tasa anterior a 0.22 el Ayuntamiento proponía que fuera el 0.24, y el Congreso del Estado propuso una tasa intermedia del 0.23, y nosotros consideramos que en un momento dado este era correcto, no porque se tratara de una situación intermedia, sino simple y sencillamente, porque la valoración que se hacía, era en relación con los otros municipios que forman parte del Estado, y que en esta medida, pues sí se estaba atendiendo de alguna forma, a la solicitud, a la iniciativa presentada por el Municipio; en el caso concreto del asunto del señor ministro Góngora Pimentel, creo que llega a una conclusión más o menos parecida, lo que varía son los argumentos, el señor ministro Góngora Pimentel, en el asunto que somete a la consideración de este Pleno, está determinando la validez de los artículos 6 y 7 de la Ley de Ingresos, sobre la base precisamente de que existe una motivación, él la llama básica, del Municipio promovente, pero que de alguna manera se le está contestando que el incremento que se

hace, quizás no es el que él propuso en su iniciativa, pero que esto obedece a un problema inflacionario, y porque además, lo establecido por el propio artículo 115, en su fracción IV, determina que los valores unitarios deben establecerse de manera comercial, y que esto no se ha establecido todavía en el Estado, y que necesitan someter esto a una campaña en la que todos varíen esta manera de calcular el impuesto; entonces, el señor ministro concluye que esto es válido, que los artículos cuya inconstitucionalidad se reclaman, no son violatorios de la Constitución y del artículo 115, fracción IV; en lo que hay quizás una discrepancia, es en la manera en que se aborda esta argumentación, en donde se dice; que sí debiera en un momento dado hacerse cargo de todas las situaciones que se presentan a través de la iniciativa del Municipio, pero al final de cuentas, yo lo único que le sugeriría si es que el señor ministro lo acepta, es que se estableciera la diferencia entre la fundamentación y motivación de los actos legislativos, y de los actos administrativos, y que finalmente lo que se pretende es, que al tomar en consideración estas iniciativas, la fundamentación tiene que ser hasta cierto punto atemperada, porque de lo contrario, lo único que se obtendría sería el retraso en la emisión de este tipo de leyes; por lo demás, hasta este punto, que todavía no entramos al análisis de los otros, yo considero que la conclusión es correcta, quizás nada más adaptar algunos argumentos relacionados con la manera a la que se llega a esa conclusión, pero sobre todo, tratando de ir al precedente anterior, que de alguna manera ya va matizando este aspecto de la motivación atemperada en el caso de las iniciativas propuestas por los municipios de los Estados. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, luego el ministro Ortiz Mayagoitia, luego el ministro José Ramón Cossío, luego el ministro Genaro Góngora Pimentel

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente, a veces pienso que tengo frescura para el análisis de los temas jurídicos, pero hoy me di cuenta que en este caso fue simple ingenuidad; creí que respecto a los temas de fondo, aisladas la materia de ejecución

contenida en el proyecto, el proyecto iba a pasar con toda facilidad, y me equivoqué del cabo al rabo, ¡que ingenuidad!, pero eso me obligó a pedirle al señor presidente, que me incluyera también en este debate, porque después de oír a algunos de mis compañeros ministros, pensé que sí tenía algo que decir; recuerdo que con ocasión a los inicios de discusión del tema, respecto al párrafo tercero del inciso c) de la fracción IV, del artículo 115, constitucional, llegamos a la conclusión de que la atribución municipal, en los términos dados por el Poder revisor de la Constitución, no incluían una atribución tullida, esto es, la Constitución dice: “Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”.

La Constitución, textualmente habla de que en el ámbito de su competencia propondrán, y esto nos hizo reflexionar sobre el tema: si la facultad solamente era proponer, y las proposiciones eran el alfa y el omega de la atribución, pues se trataba de una atribución que yo dije “tullida”. No, desarrollamos el tema y dijimos: necesita que esta proposición sea analizada por las legislaturas de los Estados, y su aceptación significada en la norma, y su rechazo motivado. ¿Qué clase de motivación acordamos?, una motivación que partiera de una base objetiva y razonable, lo cual tuviera una justificación mínima. Leo el proyecto del señor ministro Góngora Pimentel, y me voy a la página noventa y cuatro, y ahí se dice: “No obstante lo anterior, como evaluamos líneas arriba, sí existió un apartamiento por parte del Congreso en relación con la propuesta del Municipio, y en consecuencia es exigible la obligación del Congreso, de motivar de manera objetiva y razonable tal distanciamiento, aun cuando dicha motivación sea expuesta de manera básica”. En este párrafo se significa que habrá gran fidelidad en la propuesta, con lo que habíamos discutido y acordado previamente, de conformidad con el criterio, bien uniforme, o bien el mayoritario, aquél de seis votos. Pero empieza a hablar el señor ministro don Sergio Valls Hernández, y él pone en relieve el texto de la página noventa y cinco, y lo hilvana con el texto de la página ciento

cinco, y nos dice: “No obstante lo anterior -estoy recurriendo al texto- en suplencia de la deficiencia de la demanda, es necesario verificar la coherencia de la motivación con la norma finalmente aprobada, realizando el comparativo entre las cuotas por derechos establecidas en pesos, en la Ley de Ingresos para el Municipio anterior, correspondiente al dos mil cinco, y las aprobadas para el dos mil seis; en el entendido de que sólo serán objeto de estudio, de conformidad con lo aducido por la actora, aquellas cuotas en que el Congreso del Estado se separó de la propuesta del Municipio de Morelia. De este modo verificaremos que no exista un perjuicio en la recaudación del Municipio y que la motivación del Congreso cumpla un principio de congruencia interna”. Antes dice, en el párrafo que precede al que leí de la página noventa y cinco: “Ahora bien, aun cuando el Congreso no expone el sustento técnico en su afirmación, cumple en plenitud la prueba de razonabilidad, etc.” Hay un martilleo sobre esta idea. Y yo quiero decirles a ustedes señores ministros, con toda sinceridad lo siguiente: cuando vi la técnica del proyecto para el análisis de las tarifas, tasas, etc., me pareció pues casi modelo. Hay una transcripción que con toda facilidad nos permite a nosotros darnos cuenta del tema que se está criticando, y por tanto nos lleva a un análisis muy fácil. Este comentario lo dejo al margen, y voy a la página ciento uno, ahí dice: “Sin embargo toda vez que en los referidos supuestos el Congreso del Estado se aleja de la propuesta del Municipio, sin expresar para ello motivación alguna y además, sin atender las razones expuestas por el Municipio, debe concluirse, que la determinación de las cuotas aprobadas por la Legislatura del Estado fue hecha de manera arbitraria, por lo que se debe declarar la invalidez de las cuotas antes referidas. ¿Dónde firmó?, estoy totalmente de acuerdo con esto.

Si vamos a la página 105 penúltimo párrafo, dice: "Debe de verificarse la coherencia de la motivación con la norma finalmente aprobada, para lo cual resulta necesario constatar que la Ley de Ingresos impugnada coincida con el ejercicio fiscal anterior, etcétera... y dice, que este, que la motivación del Congreso cumpla con un principio de congruencia interna, de congruencia interna y para ello, se dividirá el estudio en dos

apartados, el referente al cumplimiento de este entanter y el correspondiente al incumplimiento".

Yo quiero pensar lo siguiente, que en el fondo no tenemos problema si le pedimos al señor ministro ponente, que no hable de suplencia, en el párrafo final de la 95, sino que nos apeguemos a la ausencia de motivación y aquí no tendremos problemas.

Muy bien, las cosas se siguen complicando más. Toma la palabra don Juan Díaz Romero y nos dice lo siguiente: "Hay que reservarle al Congreso del Estado, la facultad de resolver acerca de cuotas y tarifas en atención a un plan de desarrollo, en donde se puedan contemplar todas las características de todos los municipios para que el Congreso tenga la libertad de, teniendo como telón de fondo aquel plan de desarrollo, resolver respecto al ejercicio de la facultad expresada individualmente por cada Municipio, de proponer las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones, etcétera". Y esto me alarmó mucho, y me alarmó mucho, porque si esta facultad el Congreso la tiene que resolver centralizando todos los intereses en estas materias de todo el Estado, pues se acabó la atribución municipal; va a ser finalmente una atribución del Congreso y estatal.

Entonces, pues yo estaría en contra de esta idea rectora y la verdad de las cosas es que, pienso que el proyecto en estos temas es correcto y con algunos cambios de expresión puede quedar bien.

Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa en el uso de la palabra el ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor presidente.

Me doy cuenta de que es difícil mantener centradas nuestras intervenciones dentro del plan de discusión que fue trazado por don José Ramón Cossío y que aceptamos. El primer punto a definir es teórico, es de doctrina constitucional y él lo ubicó, cuál es el grado de motivación legislativa al que debemos atender para el control de

constitucionalidad en estos casos. Definido este grado de motivación exigible al Congreso, veamos la aplicación y si de aquí resultan invalidez de normas, veremos los efectos.

En el primer punto concreto, ya llevamos algo construido; si bien por regla general, los Congresos tanto federal como estatales fundan y motivan cuando actúan dentro de sus atribuciones y norman una necesidad social que así lo exige, eso basta, según vieja tesis de jurisprudencia, para entender satisfechos estos 2 requisitos, diría yo en su grado mínimo, competencia y necesidad de atender una cuestión social que amerita la regulación legislativa; pero aquí nos encontramos frente a derechos del Municipio en materia de impuestos y derechos y servicios públicos municipales, dado que el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, establece el derecho constitucional de los Municipios, a que sean ellos quienes propongan las cuotas y tarifas de las contribuciones municipales, e igualmente para que propongan tablas de valores, conforme a las cuales se cobrará el impuesto predial y demás que correspondan a la propiedad inmueble; hemos tenido también un avance en cuanto a cómo se desdobra este derecho municipal, cuáles son sus componentes, y hemos encontrado que el primer derecho es hacer, de hacer esta proposición nos lleva a una obligación correlativa de las legislaturas estatales, y esta obligación correlativa de las legislaturas es atender a la proposición básica, si no hay la mínima mención de la proposición y sale una norma completamente apartada de ellas, significará que la Legislatura, ni siquiera atendió la propuesta municipal; ahora bien, cómo debe atender la Legislatura la propuesta municipal, aquí estamos tratando de precisar cuál es el grado de atención que la propuesta municipal genera para la Legislatura, y cómo debe aprobarla, modificarla o rechazarla, hemos dicho ya, que si tomo la propuesta municipal “tal cual” y la aprueba, la Legislatura no necesita decir nada, todo lo pedido aparece aprobado por la Legislatura y no hay posibilidad de conflicto a quien se le ha dado exactamente lo solicitado; pero también hemos dicho, que la modificación o rechazo de las cuotas y tarifas propuestas por los municipios, tienen que estar adecuadamente motivadas, y éste, adecuadamente motivadas lo encerramos en una frase que dice: “sobre una base objetiva y razonable”, en el proyecto del

señor ministro Góngora, se tratan de dar ideas para configurar esta base objetiva y razonable, y estas ideas surgen de dos elementos, la propuesta y el distanciamiento de la propuesta que tenga la Legislatura, entonces nos dice, si la propuesta no está motivada, basta de parte de la Legislatura una motivación débil o atenuada, porque ignora las razones por las cuales el Municipio tuvo la “puntada” de pedir, generalmente la elevación, pero bien podría ser inclusive, menores cuotas o tarifas; si la propuesta municipal va acompañada de un sustento, de una motivación básica, pues igualmente básica puede ser la respuesta de la Legislatura, haciéndose cargo de lo dicho por el Municipio y nos dé una clara idea de esta motivación básica, cuando el Municipio sustenta su petición en el índice inflacionario y la Legislatura le contesta: “es cierto que la inflación permite que se eleve tu tarifa, pero no en la medida en que tú lo pides, porque la inflación no llegó hasta allá”; son argumentos básicos de sentido común y sustentados en hechos notorios, pero nos dice más el señor ministro Góngora, si la propuesta por razón de la materia fiscal, va sustentada en elementos técnicos y en razones especializadas, igualmente técnicas y especializadas deben ser la motivación que dé la Legislatura para modificarla o rechazarla, para probarla no hace falta nada; bien, hasta aquí este conjunto de ideas yo las admito, me parecen como doctrina constitucional judicial, muy de la mano de lo que llevamos avanzado, dice el señor ministro Azuela y don Juan Díaz Romero: cuidado, porque aquí están en juego derechos de los gobernados, que son quienes van a pagar los tributos y la Legislatura debe tomarlos en cuenta; claro que tiene que tomarlos en cuenta, es exigencia constitucional que la Legislatura emita normas fiscales con apego al 31, fracción IV, y creo que puede ser una de las razones y fundamentos esenciales de la Legislatura para negarse a probar una proposición desmedida de los Municipios; dice el señor ministro Díaz Romero: pero cuidado, la Legislatura tiene que tener una visión conjunta, global y armónica; claro, es decir, la Legislatura es un órgano estatal, conoce la situación de todo el Estado; mientras que el Municipio conoce y domina su propia situación. Si se dan razones de esta índole que la media de un impuesto en todo el Estado es de tal cuota y la elevación podría generar un disturbio, como ya lo hizo el Estado de Tabasco, y si mal no recuerdo le dimos la razón que no elevó la cuota del impuesto predial al Municipio

del Centro porque desconfiguraba todo el diseño estatal para todos los municipios en este tema impositivo, no están ajenas las legislaturas a hacer valer sus circunstancias en esto de la motivación, solamente para modificar o rechazar lo propuesto por el Municipio.

Se ha dicho que nuestro criterio de juzgamiento de constitucionalidad es lo razonable, y yo advierto aquí que hay una razonabilidad municipal que a veces no estamos en condiciones de evaluar porque no conocemos cada uno de nuestros Municipios ni cuáles son las circunstancias que imperan en uno o en otro, pero que al hacer su propuesta el Municipio, aunque no lo diga se sustenta en una razonabilidad o en razones del propio Municipio, hay una razonabilidad legislativa que es la que tiene que constar expresamente en la modificación o rechazo de las partidas, y hay una razonabilidad judicial que es la nuestra y que atiende fundamentalmente a criterios de orden jurídico más que conocimiento práctico de las situaciones que imperan en municipios, regiones, Estados, etcétera; nuestra razonabilidad es de orden jurídico y tiene como sustento esencial a la Constitución.

A mí me parece que la propuesta del señor ministro Góngora, nos lleva a la conclusión de que la razonabilidad de la motivación legislativa tiene que estar en justa correspondencia con la propuesta municipal y con el grado de distanciamiento de esa propuesta y en este concepto, desde luego está prevista la visión conjunta, armónica y global y, desde luego está previsto el contenido del artículo 31, fracción IV constitucional, yo en este punto concreto que discutimos me sumo al proyecto del señor ministro Góngora Pimentel, creo que hace un buen desarrollo el esfuerzo de distinguir tres posibles situaciones de parte del Municipio, y tres posibles situaciones de correlación de dialéctica y obligación de motivar a cargo de la Legislatura, pero finalmente, pues nosotros vamos atender a nuestra propia razonabilidad.

Gracias señor ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Hacemos un receso, en diez minutos continuamos, y harán uso de la palabra el ministro José Ramón Cossío, el ministro Góngora, y la ministra Sánchez Cordero.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:10 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se levanta el receso.

Tiene el uso de la palabra el señor ministro José Ramón Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. De manera muy breve. Yo pienso que la última exposición que hizo el ministro Ortiz Mayagoitia nos revela cuál es el fondo aquí del problema. Creo que en lo que estamos es ante un proceso legislativo que está segmentado en distintas etapas.

Tiene el municipio un derecho, facultad, hay quien le llama garantía institucional, como quiera que sea la denominación para efectos de proponer estas contribuciones.

¿Qué se hace con esta facultad de propuesta en la relación con el Congreso del Estado correspondiente, que tiene a su vez una facultad de aprobación? Ahí me parece que hay una doble relación o una triple relación; por un lado, y aquí se ha dicho, tiene la Legislatura del Estado la posibilidad evidentemente de aprobarlo o de rechazarlo; si lo aprueba pues no tenemos ya ningún problema, porque es exactamente el término de lo planteado; sin embargo, si lo rechaza, y ahí es dónde me parece que se generó desde la Controversia 14 el elemento indispensable en esta relación de argumentar, de motivar, de dar un conjunto de razones, y en esta parte me parece que es como se agota la relación Municipio-Estado.

Decía usted y el señor ministro Díaz Romero, y yo creo que con toda razón, que ¿Cuál es la condición de los particulares? Me parece que la condición de los particulares se satisface hasta el final del proceso, una vez que hay norma, esa norma puede generar una condición de agravio

o perjuicio o lo que quiera, y consecuentemente con ello, la posibilidad de esos particulares a su vez de llevar a cabo la impugnación.

Por eso a mí también me parecía de alguna manera complicado lo que se dijo al resolver la Contradicción de Tesis 15/2005, porque en realidad lo que estaríamos ahí generando es una especie de control difuso, exigiéndole nosotros a las Legislaturas locales que desde el momento en que lleven a cabo una aprobación satisfagan esos requisitos.

Puede ser que esto resulte perjudicial para los particulares, pero los particulares, como todos lo sabemos, pues tienen expeditos todos sus medios, me parece que sería una exigencia adicional que con motivo de la relación Estado-Municipio, nosotros también entráramos a calificar cuál es la situación jurídica que queda para los propios particulares. Una vez que haya ley y una vez que haya perjuicio, pues ellos tendrán sus medios de defensa, siendo por supuesto muy deseable en términos de política jurídica, no de control jurisdiccional que los propios Estados satisfagan, obviamente, requisitos como los del 31, fracción IV, el 13, el artículo 1º, en ese caso.

A mí me parece que también es muy importante para estos efectos de la motivación legislativa, que nos demos cuenta que la Suprema Corte en esta Novena Época ha hecho un esfuerzo enorme para cambiar los criterios de la Séptima Época, yo registro como primer caso el de febrero del setenta y dos, aquel asunto en donde dijo: “Bueno, basta que se satisfagan ciertas condiciones al interior del orden jurídico y se lleve a cabo una determinación de las condiciones sociales de necesidad, para que sede...”

A mí me parece que uno de los avances más importantes de control constitucional en la Novena Época, lo ha determinado este Pleno entre la integración anterior y la actual, anterior me refiero de la Novena, en el sentido de que en muchos casos la Suprema Corte va a entrar a analizar como motivación, lo que ha dicho el legislador, lo hemos estado haciendo en casos de equidad. El legislador puede determinar lo que parezca bien para diferenciar entre sujetos del tributo, pero esta

Suprema Corte también tiene la posibilidad de determinar si las razones dadas por el legislador son o no adecuadas.

Consecuentemente, a mí me parece que hemos superado y en un sentido de estado democrático, con muy buenos argumentos, las tesis que prevalecían en la Séptima Época, que eran muy importantes y sin embargo, entiendo que están superadas. Y eso también me parece que nos plantea un problema adicional, no estamos considerando sin más al Legislador como un órgano político que no está sometido a controles jurisdiccionales, lo estamos considerando como un órgano jurídico que está sometido a la Constitución.

Creo que seguir hablando del legislador como soberano, no tiene ningún sentido en un estado constitucional, lo que hace esta Suprema Corte es decirle al Legislador, permítaseme este diálogo simplón: tu pon lo que quieras en la ley, que yo te voy a revisar lo que está, por qué, porque tu y yo estamos sometidos a Constitución aun cuando con diversas funciones, y desde ese punto de vista dejaste de ser órgano político, y eres, al menos en la sede jurisdiccional de esta Suprema Corte, como Tribunal Constitucional, órgano jurídico; y consecuentemente, en la medida en que la Constitución lo vaya determinando, te voy a ir exigiendo razones jurídicas para que te presentes en este caso.

En la Controversia 14/2004, también se avanzó en lo que decía el señor ministro Ortiz Mayagoitia, ahí señalamos que la Comisión de Dictamen Legislativo, era el órgano el que debía dar argumentos sustentados a partir de las condiciones que se establecieran, de forma que tampoco es que esté esto tan desdibujado. Yo coincido con el proyecto del señor ministro Góngora y me permitiría hacerle una sugerencia, o dos sugerencias, en la página 40. Cuando él habla de motivación básica, dice: "Puede suceder que la motivación sea elemental o limitada, caso que se podría presentar en municipios pequeños económicamente restringidos, etcétera." Y luego habla de la motivación técnica referida a municipios con mayor capacidad económica y con mejores recursos. Yo creo que el criterio de desarrollo que nos está planteando el ministro Góngora es bueno, y creo que valdría la pena eliminar estas condiciones

sociológicas a los municipios, porque lo que no me queda muy claro es, si estamos hablando de municipios con mayor capacidad económica o de motivaciones más extensas o menos extensas, creo que puede haber municipios con muy baja capacidad económica, pero asesorados adecuadamente por el Instituto de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, por ejemplo, o el INDETEC, o cualquiera de estas instituciones que podrían generar dictámenes muy buenos, inclusive mejor que municipios ricos. Entiendo que esto es una mención sociológica, que en principio el que tenga más elementos técnicos, estén más desarrollados o pueda pagar mejores asesores, presentará mejores argumentos, pero a mí sí me generó, al menos a mí, una especie de lectura, ¿qué es lo que exijo? Que el Municipio grande me presente argumentos grandes, y el Municipio chico argumentos chicos, no, que el Municipio me presente los argumentos que él quiera, y dependiendo de lo que él plantee, dependiendo de lo que yo le conteste. Si esa fuera la supresión, que además no le afecta en nada, yo también estaría de acuerdo con esta parte del proyecto. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo nada más quería precisar lo que mencioné para que se reflexionara, que evidentemente estamos en presencia de una prerrogativa de los municipios, artículo 115 de la Constitución, y veo el peligro de que de pronto una prerrogativa se les convierta en un daño, porque si establecemos un gran rigor en la fundamentación o motivación que deben dar al no atender a la proposición que hacen los municipios, y con el gran desarrollo que están teniendo los abogados en materia tributaria, de pronto vamos a tener en todos los estados de la República, amparos en contra de las leyes municipales en que se va a plantear, ya la Suprema Corte de Justicia dijo que tú tenías que haberle respondido técnicamente, y entonces se va a aplicar la tesis de la Corte, y el resultado es que los Municipios se van a quedar sin recursos, ahí es donde siento yo que tenemos que hacernos cargo de esa situación, por qué, pues porque el Municipio, lo que va pretender es: Me debiste de haber hecho caso, porque yo iba a recaudar más; y se queda sin recaudar lo que el Congreso del Estado estableció, y entonces ahí es donde siento, tengamos cuidado, por qué, pues porque convertimos una prerrogativa municipal en algo que puede

traducirse en no contar ni siquiera con los recursos que derivarían de lo aprobado por el Congreso local. Yo desde luego siento que no se midieron las consecuencias al introducirse esta reforma de mil novecientos noventa y nueve, que a la manera como muchas veces se actuaba, como que fue una generosidad a los municipios, vean, van a tener ustedes oportunidad aun de proponer, pero muy en la línea de lo que entonces se hacía, ustedes proponen, les hacemos caso, o el Congreso les hace caso, y nada más; en cambio ahora que estamos ya con un gran rigor, con una gran precisión, de pronto podemos tomar una decisión que aparentemente, salvaguardando el 115 constitucional, se traduzca en que los municipios, por lo menos durante algún tiempo se queden sin recursos. Y el otro problema, que ya estudiaremos en los efectos, que de pronto no se ve claro cuáles son los efectos, de acuerdo con el orden constitucional, como lo apuntó el ministro Gudiño en su documento, en fin, estamos profundizando en el tema, yo creo que no lo debemos dar por concluido mientras no escuchemos todos los puntos de vista.

Tiene la palabra el señor ministro Góngora Pimentel, y en seguida la ministra Olga Sánchez Cordero.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente. El señor ministro don Sergio Valls, considera que la suplencia de la deficiencia de la demanda, se lleva la suplencia de la deficiencia de la demanda a un extremo en que se puede desnaturalizar este medio de control constitucional.

En el proyecto, la suplencia de la deficiencia de la demanda, se realiza respecto del mismo precepto constitucional y respecto del mismo problema, la motivación de la modificación a la iniciativa de Ley de Ingresos, problema que fue propuesto por el Municipio en su demanda. Y si bien, no existe un argumento desarrollado en relación con la falta de congruencia entre lo motivado y lo finalmente aprobado, no estamos construyendo un concepto de invalidez autónomo, sino únicamente complementando lo planteado en la demanda.

Sin embargo, señor ministro presidente, sin embargo, yo para complacer al señor ministro Aguirre, sin problema, quito lo de suplencia de la deficiencia de la demanda, que fue sugerencia que me hizo, y pongo algunas palabras que dijo que no alcancé a tomar, pero con mucho gusto, y así quedaría complacido el señor ministro Aguirre y posiblemente el señor ministro Valls.

En relación con la cita que se ha realizado a la Controversia Constitucional 15/2005, que fue resuelta por mayoría de seis votos, en el proyecto no se hace referencia a dicho precedente, porque consideramos que se trata de un caso específico de aplicación de los estándares de la Controversia Constitucional 14/2004, y no un apartamiento del Pleno a este precedente, puesto lo que se impugnaba en aquella Controversia la 15/2005, eran las tasas diferenciadas del impuesto predial, en las leyes de ingresos de distintos municipios, por eso lo citamos.

Ahora podría cuestionarse, si la iniciativa de los municipios queda neutralizada por el principio de reserva de ley, correspondiendo entonces a los diputados locales en su carácter de representantes de los ciudadanos; la decisión final sobre lo aprobado.

Este cuestionamiento es muy interesante, como ya lo he dicho antes, el principio de reserva de ley encuentra su fundamento en la autodeterminación de los ciudadanos, sin embargo, también he dicho que actúa al día de hoy, más como un control del Poder Legislativo que el Ejecutivo como una prohibición a la deslegalización de la materia reservada.

En la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, reformado el 23 de diciembre de 1999, se encuentra diseñado un sistema tributario municipal, en la que en atención al principio de reserva de ley, corresponde a los Congresos locales la aprobación de las Leyes de Ingresos.

Sin embargo, ésta no es una facultad unilateral y absoluta, mientras se otorga esta intervención al Poder Legislativo local, la misma fracción no

otorga participación al Ejecutivo en la formulación de la iniciativa, sino que, en atención a su reconocimiento como órgano de gobierno, regula que corresponde a los municipios la facultad de iniciativa.

Entonces tenemos que en el procedimiento legislativo de la Ley de Ingresos de los Municipios, rige el principio de reserva de ley. Sin embargo, también el principio federal y de autonomía municipal que se reflejan en la facultad para presentar iniciativas de la Ley de Ingresos.

Luego, no estamos ante un procedimiento legislativo ordinario, sino ante un procedimiento estructurado, me parece que ya lo dijo y lo dijo mucho mejor don Guillermo Ortiz Mayagoitia, un procedimiento estructurado en la Constitución Federal, en el que deben armonizarse las facultades de los Congresos locales y los municipios, en atención a que éstos también son electos democráticamente y son el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos.

La vinculatoriedad dialéctica y los parámetros de motivación que se proponen en el proyecto pudieran resultar una herramienta para ponderar ambas facultades, y darle un contenido concreto y eficaz a la facultad constitucional de iniciativa de los municipios. Negarle un valor en el proceso deliberativo que realizan los Congresos Locales, implica anular su facultad constitucional.

Lo anterior no supone subordinar la decisión de los Congresos locales como representantes de los ciudadanos, en el sentido de que deban aprobar en sus términos la iniciativa de los municipios, sin dar un elemento de objetividad a su decisión, tratando de minimizar en lo posible una resolución arbitraria. Los Congresos tendrán siempre la decisión final; sin embargo, deberán tomar en cuenta la iniciativa presentada por el Municipio y las razones en las que ésta se sustenta, si decide modificarla; si acaso decide modificarla, tendrán que plasmar las razones de su decisión.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Continúa en el uso de la palabra la ministra Olga Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.-** Muchas gracias ministro presidente.

Recuerdo alguna entrevista en la radio al presidente de la Asociación de Presidentes Municipales de los Ayuntamientos, de los Municipios de la República; y le preguntaba su entrevistador que qué opinaba de la decisión de la Corte en relación a la controversia constitucional en donde la Corte interpretó, por primera vez, la reforma al artículo 115 en 1999. Y por supuesto, en esas decisiones, en esas controversias constitucionales –recuerdo que fueron varias del Estado de Hidalgo- la Corte se hizo cargo precisamente de la interpretación de esta reforma constitucional del artículo 115, de donde el Constituyente ya estableció que, en su primer párrafo el artículo 115: “Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio Libre conforme a las siguientes bases.” La Corte interpretó varias de estas bases en varias de las controversias constitucionales y creo que dio un paso muy importante en relación a la autonomía municipal.

Sin embargo en esta entrevista, este presidente de la Asociación de Presidentes Municipales o de Municipios de la República, dijo algo que a mí me llamó mucho la atención, dijo: “Bueno, pues esos conceptos son verdaderamente novedosos, nos ayudan mucho, pero todavía hay una gran distancia para que las Legislaturas locales nos tomen en cuenta en lo relativo a nuestros recursos, y que con ellos podamos prestar los servicios que ya el Constituyente estableció que el Municipio debiera prestar.” Es decir, lo que estaba diciendo es que quedó en letras, a lo mejor, y en conceptos maravillosos las decisiones anteriores, pero que sin recursos no podrían los Municipios prestar los servicios que ya el Constituyente había determinado que ellos deberían prestar.

Por eso es que creo que estas controversias constitucionales, las anteriores y ésta, son verdaderamente importantes e interesantes en

relación a estos recursos que el Municipio pueda tener para prestar sus servicios.

Claro está que ya hemos avanzado mucho en las controversias que acaban de mencionar y que tenemos aquí las tesis a la vista; y creo que el proyecto se sustenta, básicamente, en estos criterios del Tribunal Pleno en que se sostiene que las Legislaturas estatales sólo podrán separarse de las propuestas de los municipios, tratándose obviamente de impuestos, de derechos, de contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones, cuando lo hagan sobre una base objetiva y razonable.

Y yo pienso que el proyecto puntualmente se hace cargo de cada una de las disposiciones normativas que se objetan y que se impugnan y en este sentido, el proyecto propone centrar este tema como ya lo han dicho los señores ministros que me precedieron en el uso de la palabra, en torno a esos dos parámetros; precisamente que van a ayudar a ponderar estas dos facultades en conflicto que están precisamente en el propio artículo 115 constitucional; cuando se establece en la fracción IV, que: “Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”; y el otro párrafo: “Las legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas..., etcétera, etcétera”.

Muy bien, pues, teniendo estas dos atribuciones: la de los Municipios que en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas locales, este tipo de cuotas y tarifas, etcétera, -como lo acabo de leer- y las legislaturas de los Estados, aprobarán las Leyes de Ingreso de los Municipios, en estas dos facultades en conflicto, el proyecto propone centrar el tema en base a dos parámetros: ya lo mencionaron ustedes, el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio,

por una parte y en segundo lugar, en la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, tomando en cuenta para ello la ausencia de motivación, la motivación básica y la motivación técnica que se haga según el caso.

Y así entonces el proyecto se va haciendo cargo, en un análisis pormenorizado de todas estas normas, del grado de motivación y desestimando estas motivaciones de la Legislatura por considerar que no son motivaciones reforzadas o que llegan a conclusiones diversas, y va haciéndose este cargo en la aplicación precisamente de este grado de motivación legislativa.

Yo pienso sinceramente que es un espléndido ejercicio que hizo el proyecto en relación al análisis de estas normas impugnadas; yo me congratulo de haber leído este proyecto; estoy de acuerdo en él, y pienso que, se avanza muchísimo en este grado de motivación reforzada por parte de las legislaturas de los Estados para aprobar las Leyes de Ingresos Municipales.

Por lo pronto hasta aquí, creo que es la intervención en relación al fondo del asunto.

Gracias, señor ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Góngora y enseguida el ministro José Ramón Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Me faltó contestar una atenta solicitud, como todas las que él hace, del señor ministro Cossío, respecto de los ejemplos sociológicos, de las consideraciones sociológicas.

Como solamente eran esas consideraciones, ejemplificativas, pues yo no tengo ningún obstáculo para quitarlas del proyecto, tal como quiere el señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, señor ministro Cossío, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias, señor presidente. Muchas gracias al ministro Góngora, también, por su atención.

Señor presidente, el problema que usted plantea en relación con la situación en que pueden presentarse los particulares, me parece que –si lo entiendo bien-, consiste en lo siguiente: ¿qué acontece si un Municipio no hace caso, o vamos a decir, hace caso omiso, como suele decirse de las argumentaciones que le presente el Ayuntamiento de la legislatura y, aún así, emite la legislación y el problema es si esto genera o no genera agravios a los particulares y si se genera o no agravios a los particulares, dice usted con razón, si esto es o no es combatible en amparo y al final, pues a la mejor hay tal cantidad de amparos que esto pueda repercutir en los ingresos municipales. A mí me parece un problema realmente muy importante el que usted plantea, creo que sin embargo, el problema está ya hoy vigente.

En la Controversia Constitucional 14/2004, en la tesis: “HACIENDA MUNICIPAL”, aquí se dice, en el mismo rubro, nada más leo eso, “PERO DEBE DARSE UNA JUSTIFICACIÓN CON BASE, OBJETIVA Y RAZONABLE”. En el caso que nos presentó la señora ministra Luna Ramos hace unos meses, el diecisiete de octubre de dos mil cinco, cuando se decía: “se debe dar una justificación atenuada que solo precisa de razones suficientes” a la mejor también se daba ya el problema que usted plantea, que verdaderamente es importante, creo que el problema está dado, porque lo que estamos discutiendo, entiendo es, el tamaño simplemente de la motivación, pero, bajo la perspectiva que usted lo plantea, alguien puede decir: pues a mí me da igual, el tamaño de la motivación, es grande o es chica, en ausencia de motivación se está afectando el principio de legalidad y, en consecuencia, con ello, pues yo voy a plantear por vía del 31 fracción IV, ya como contribuyente esta condición.

Quedan diez minutos para que concluya la sesión señor presidente, yo creo que la pregunta que usted ha hecho es muy importante, no sé si tendría inconveniente el Tribunal Pleno y el señor ministro Góngora, que dado el poco tiempo que queda y el calibre de la pregunta, pudiéramos reflexionar sobre ella y el día de mañana continuar con la discusión de este asunto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Probablemente, sobre su planteamiento, el ministro Góngora y luego el ministro Díaz Romero, algo querrían decir.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Sí señor presidente, gracias.

El señor ministro presidente, afirma que con este criterio se podría causar daño a los municipios, lo creí entender, pues los abogados litigantes impugnarán la motivación, eso creí entender, la facultad de iniciativa de los municipios y la correlativa obligación de motivación de las Legislaturas, corresponde a las relaciones interinstitucionales, no a las garantías individuales. Por tanto, su cumplimiento o incumplimiento, no puede ser analizado bajo esos parámetros en el juicio de amparo, al respecto puede citarse por analogía, la jurisprudencia, 1/2005, que dice: --nada más leo el rubro-- **“PREDIAL MUNICIPAL. REFORMAS AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EL VEINTITRÉS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE Y ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO CORRESPONDIENTE. LAS FACULTADES QUE OTORGAN A LOS AYUNTAMIENTOS, PARA PROPONER A LOS CONGRESOS LOCALES LAS BASES Y TASAS DE DICHO TRIBUTO, SON DE EJERCICIO DISCRECIONAL, POR LO QUE SU OMISIÓN NO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PROCESO LEGISLATIVO QUE DEPARE PERJUICIO A LOS CONTRIBUYENTES”**. Aquí en esta tesis se determinó que los conceptos de violación referidos al ejercicio de la facultad de iniciativa municipal, en relación con las tablas de valores unitarios, deberán

declararse inoperantes, por no causar perjuicio a los particulares, por lo que podría ser factible sostener que esta preocupación de nuestro señor ministro presidente, pudiera ser resuelta con este criterio. Gracias presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo nada más respondería que quizás no me di a explicar correctamente, porque no me refiero a lo que es discrecional, que si el Municipio no ejerce esa facultad, no puede el gobernado decir, “y debió haber propuesto”, no, me refiero a lo que aquí estamos analizando, que de pronto digamos que un requisito del proceso legislativo, cuando ya se ejerció esa facultad discrecional, es que le respondan motivadamente con todos los requisitos que se están señalando y entonces sería un elemento que dentro del debido proceso en el trámite de una Ley de Ingresos se pudiera plantear, vía violación de garantías, pues yo iría en la línea de lo que dice el ministro Cossío, como que esto todavía complica un poquito más las cosas.

Ministro Díaz Romero.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO.-** Solamente era para recordar a ustedes, señores ministros, que en dos mil cuatro, si mal recuerdo, se resolvió una contradicción de tesis, pues dos ó tres Tribunales Colegiados del Estado de Nuevo León, tratando precisamente ese punto, porque ahí venían los particulares impugnando la Ley Predial, precisamente porque no se habían hecho cargo de lo establecido por los Municipios, entonces tal vez nos pueda servir también como de punto de arranque o para hacer alguna reflexión.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Muchas gracias.

Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.-** Un tanto en la línea del señor ministro Díaz Romero, en tanto que existen dos precedentes, donde se han abordado estos temas e inclusive en la tesis, en el que se ha citado la Controversia Constitucional 15/2005, recordemos que precisamente la problemática era en ese sentido y la resolvimos pues ya en los criterios que ya nosotros la conocemos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Bien. Yo creo que todo esto reafirma la petición del ministro Cossío, con un elemento más, que ya solo quedan cinco minutos, entonces si les parece, citamos a la sesión de Pleno, a las once, del día de mañana y esta sesión se levanta.

**(SE LEVANTÓ A LAS 13:55 HORAS)**