

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 20 DE JUNIO DE DOS MIL SEIS.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS
15/2006	<p style="text-align: center;">LISTA OFICIAL ORDINARIA DIECISIETE DE 2006.</p> <p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 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>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL)</p>	<p style="text-align: center;">3 a 58.</p> <p>EN LISTA</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES VEINTE 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 11:05 HORAS.)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos listados para esta fecha.

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 dos, ordinaria, celebrada ayer.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el acta con la que dio cuenta el señor secretario. ¿Consulta si en votación económica se aprueba?

(VOTACIÓN)

APROBADA.

Continúa dando cuenta señor Secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS. Sí 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 LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE SE SEÑALAN EN EL PROPOSITIVO SEGUNDO.

DECLARAR LA INVALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES 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 NOTIFICADO DE ESTA RESOLUCIÓN, DE CUMPLIMIENTO A LA EJECUTORIA EN LOS TÉRMINOS Y PARA LOS EFECTOS PRECISADOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO.

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.

NOTIFÍQUESE “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el proyecto con el que se ha dado cuenta.

Yo he venido escuchando con mucha atención el debate y aunque he tenido algunas intervenciones que aun en una de las sesiones, me atrevía a calificar un poco como de “abogado del diablo” y probablemente en la misma línea, yo quisiera invitar a considerar algunas cuestiones que pienso que deben destacarse, el proyecto que nos presenta el ministro Góngora Pimentel, presenta muy interesantes innovaciones que aun dentro del estudio académico, pues no cabe duda que pueden al menos ser vistas con interés y con simpatía, como al hacer uso de la palabra, lo han destacado alguna compañera y algunos compañeros; sin embargo, a mí me causan una serie de inquietudes, primero porque la Suprema Corte, cuando ha examinado estos problemas de la hacienda municipal ha establecido lo que yo explicaría como dos grandes reglas, una la de razonabilidad y otra la de la no arbitrariedad; cuando las situaciones que se dan son notoriamente arbitrarias, por ejemplo no considerar ni decir nada en relación a lo dicho por el Municipio correspondiente, es una muestra de arbitrariedad, la razonabilidad simplemente señalada como un criterio genérico, ofrece la gran ventaja de que en cada caso se puede ir aterrizando esa razonabilidad para determinar este doble juego, si no hay arbitrariedad, que habiendo arbitrariedad no ha razonabilidad, o no habiendo arbitrariedad, determinar si lo que se dijo de alguna manera resulta razonable, bueno hasta ahí, yo he compartido los criterios, pero cuando de pronto se quiere ya establecer una serie de parámetros, de razonabilidad, no ante un caso concreto, sino como criterios que se aplicarán a todos los casos futuros pues me empiezo a preocupar, y en esas intervenciones que he ido teniendo, pues he señalando los riesgos a los que pueden conducir, a que de pronto queriéndose defender al Municipio en lo que son sus recursos municipales se le perjudique al establecer criterios que operarán como garantías individuales que puedan dar lugar a que un Municipio se quede sin esos recursos. Y, aquí es donde yo quisiera que también se reflexionara en esto: cuando uno analiza un acto de una autoridad administrativa, la situación es muy clara, y en esto hay abundantísimos criterios, la autoridad administrativa no funda ni motiva, se considera que hay violación al artículo 16, se otorga el amparo en contra del acto no fundado ni motivado, y la autoridad administrativa estará en posibilidad si es que no se ha dado

por ejemplo la caducidad, de emitir una nueva resolución, subsanando el vicio que tuvo, que es de carácter formal, y fundará y motivará, y es una voluntad, es la voluntad de una persona concreta, que es quien ejerce la autoridad. Pero aquí estamos ante un acto de un Poder Legislativo, un Congreso, con composición plural, en donde en un momento determinado, la minoría puede tener más razones que la mayoría, y sin embargo la mayoría vota, y ese voto es válido.

El Poder Judicial de la Federación, tiene autonomía presupuestal desde hace muchos años, y el Poder Judicial de la Federación, da toda una justificación de cómo va a distribuir el gasto, y llega a la Cámara de Diputados, y la Cámara de Diputados, decide: este es el presupuesto del Poder Judicial. Y, claro, nosotros no tenemos posibilidad de la controversia constitucional, pero lo cierto es, que nunca se nos ha ocurrido decir, pero por qué la Cámara no nos explicó, por qué no se hizo cargo de lo que le decíamos, y es que el cuerpo legislativo, tiene su propia regla, su propia operatividad, ¿hasta qué punto podemos incluso introducir situaciones que van a colocar a los municipios de una entidad federativa, en una situación de inequidad? Si uno de ellos pide aumento de tarifas, de tasas, y nosotros no, y entonces respecto de ese Municipio, vamos a declarar una invalidez cuyo efecto será que los contribuyentes de ese Municipio, lleguen a tener más carga que los otros municipios, porque los otros municipios no se les ocurrió hacer planteamientos, y luego ya, aunque esto tiene que ver con los efectos, pero ilustra la situación de fondo, si el cuerpo legislativo no se hizo cargo de lo planteado por el Municipio, podemos vincular a otro Poder a cumplimiento de decisiones porque la arbitrariedad la cometió otro Poder, yo no digo que esto sea fácil resolverlo, si se hace una presentación técnica, en cuanto a estas reglas, una presentación maravillosa de tipo económico, de tipo contable, le van a contestar con argumentos económicos, económicos contables, y finalmente va a decidir por mayoría del grupo que predomina en el cuerpo legislativo, y podemos nosotros meternos a ese análisis técnico, que finalmente, obligue a un cuerpo legislativo, a que por unanimidad de votos diga lo que la Suprema Corte decide que diga. No es más saludable que en cada caso concreto, vayamos determinando esta razonabilidad, esa

razonabilidad dónde se puede dar, pues donde se dé, puede darse en el dictamen que presenten en las Comisiones correspondientes, puede darse a través del debate que se dé en la Asamblea, pero podemos nosotros llegar a través de esta Controversia Constitucional, a definir cuál es el proceso legislativo.

En el debate deben estar sujetos a criterios de la Suprema Corte, que no obligan a los cuerpos legislativos, sino a los órganos jurisdiccionales, y sin embargo, deben estar sujetos a que hay que ir cumpliendo con estos requisitos que en el proyecto se ¿señala, de que me dijiste mucho, te tengo que decir mucho, a través de esta especie de diálogo que se ha ido ¿mencionando, y ya recordarán que hubo un caso, en el que en otra materia, no en materia tributaria, quisimos establecer condiciones a un cuerpo legislativo, y se creó un problema de riesgos de ingobernabilidad, porque simplemente para tener una mayoría de dos terceras partes, esto no era posible, porque la composición plural de ese cuerpo legislativo, no permitía que ningún grupo pudiera tener esa mayoría, y entonces estábamos ante un problema que afortunadamente se logró superar por la racionalidad que tuvieron en el momento, quienes estaban en ese cuerpo legislativo, pero esto fue producto de un diálogo con todos los grupos parlamentarios, a quienes se les hizo ver las situaciones de riesgo que había en torno a lo que la Corte, finalmente pudiera decidir, pero esto, siendo de carácter municipal, y con tanto número de municipios que hay en toda la República, nos lo vamos a estar encontrando ya frecuentemente, y si establecemos criterios que nos obliguen para la posteridad y nos tengamos que estar enfrentando a estas situaciones, yo lo veo con mucha preocupación. Yo siento que deben recalcarse los criterios de tipo genérico, de razonabilidad, de no arbitrariedad, incluso, apuntar algo sobre que la razonabilidad debe radicar ante todo y fundamentalmente, en que de alguna manera en el proceso legislativo correspondiente, se hagan cargo de lo que propuso el Municipio, y que será respaldado por la mayoría que vote, pero no que establezcamos nosotros un criterio, que después nos lleve a que haciéndose cargo, nos tengamos que poner a analizar, porque así se va a plantear, ya dijo la Suprema Corte, que aquí debe haber una proporción, y que si yo dije mucho, me debían de haber dicho mucho, y

además en lo que me dijeron es completamente absurdo, etcétera, etcétera, y de pronto, sí vamos a estar ante situaciones que curiosamente, por la no retroactividad de las decisiones en estas materias, resultan después verdaderamente mínimas en sus efectos, ¿por qué?, porque vamos a ir resolviendo, porque se van a ir multiplicando estos casos, allá por los meses de julio, agosto, septiembre, eso no podrá volver hacia atrás, y esperemos ante tres meses, de una situación, que no es precisamente atractiva, en cuanto a que el Municipio pueda recuperar esto.

Luego, otro problema que yo advierto, que no hay un presupuesto, que es el que señala lo que se puede gastar, y ¿en qué se puede gastar?, y cómo se cumple, si les digo: Ahora tú les pagas, y tú les das esto, ¿por qué?, porque no hubo la razonabilidad que cumpliera con todos estos requisitos, y lo que para mí también es preocupante, que no existe un solo elemento de argumentación que derive del texto constitucional, para llegar finalmente a estos criterios de razonabilidad, y entonces la Suprema Corte, puede añadir criterios que no derivan de algún modo de la Constitución, para señalar requisitos a los que se deben someter los Congresos estatales, que tienen dentro de sus atribuciones, el fijar las cargas tributarias para los gobernados, en torno a contribuir a los gastos públicos del Municipio?.

Así es que yo, en principio, no comparto el proyecto, desde el tema sustantivo que se está tratando, yo pienso que es muy riesgoso y no ortodoxo, desde el punto de vista constitucional, añadir requisitos que no se siguen de una manera directa o indirecta, pero de algún modo lógica, con preceptos constitucionales.

Que la facultad de la Corte, como Tribunal Constitucional, no puede ir más allá de lo que la propia Constitución establece, y de la que podríamos derivar, para mí, lo de la razonabilidad y la no arbitrariedad, pero no todos estos criterios que académicamente no dejan de ser interesantes, y a lo mejor algún Poder Constituyente lo puede ilustrar, pero por el momento yo si no siento que esto lo pueda hacer la Suprema Corte.

Han pedido el uso de la palabra el ministro Juan Silva, el ministro Cossío, el ministro Aguirre Anguiano, el ministro Góngora y el ministro Valls. En ese orden, por favor.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias, señor presidente.

Una reflexión correspondiente a la reflexión que usted hace, y son las diferentes percepciones, y que es lo que enriquece a un cuerpo colegiado. Yo lo veo totalmente a la inversa de como lo advierte el señor presidente, yo creo que ese es el papel del Tribunal Constitucional de estos tiempos.

Vamos, estar bordando precisamente en estos ejercicios de establecer una metodología de análisis ciertos parámetros, ir construyendo la forma de analizar la regularidad constitucional, para mí al contrario, en las últimas tesis que se han venido bordando, inclusive en los votos ahora de minorías, etcétera, se ha venido avanzando precisamente en la construcción de estos nuevos parámetros para medir la regularidad constitucional, y se ha venido avanzando; en esta Novena Época hemos avanzado inclusive en los criterios correspondientes al principio de legalidad.

Ya en el principio de legalidad en la materia penal, en la Primera Sala, hay algunas construcciones donde ya estamos advirtiendo el extremo de ese principio de legalidad, y la legalidad tributaria también ha merecido el ir avanzando y el ir construyendo nuevos criterios donde no se limitan las atribuciones del Poder Legislativo, sino se le advierte como un Poder constituido, que no puede estar en su ejercicio constitucional en contra de los principios constitucionales, y en el caso concreto, en este juego alternativo de facultades y razonamientos municipales y de la Legislatura, en ejercicio de una especie de raciocinio de ponderación, en función de intereses en juego, en función de ese ejercicio de atribuciones es por donde se va avanzando, y no se limitan las atribuciones de los Poderes constituidos, sino simplemente se señalan los parámetros de razonabilidad para encontrar, en este caso concreto, en la propuesta que se hace, esos ejes de acercamiento o distanciamiento en una motivación

que tiene que darse a partir de establecer primero los contenidos de los principios respecto de los cuales estamos abordando, establecer la metodología para llegar a ellos, pero una cuestión desde luego, estamos innovando nosotros, en otros lados esto tiene cincuenta o sesenta años.

Vamos, nosotros estamos incursionando en estas innovaciones en relación con estos temas, pero estos principios que ahora se están manejando como forma novedosa para nosotros, desde mi punto de vista nos habíamos venido quedando atrás. Es una reflexión para efecto de seguir analizando estas cuestiones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En el orden que señalé, señor ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor presidente.

Yo creo que la reflexión que usted hace es muy importante, y a riesgo de parecer pedante, me parece que la podemos calificar como una discusión sobre filosofía judicial, es decir, para qué está establecido este Tribunal Constitucional y cuáles son sus funciones.

A mí me parece que la función más importante de este Tribunal Constitucional es darle plena normatividad a todos y cada uno de los preceptos de la Constitución. Creo que lo que diferencia a un Tribunal Constitucional y a una Constitución, en un sentido, digámoslo así, moderno, es estimar que toda, toda la Constitución es Norma Jurídica, y no como en otras épocas se decía: Bueno, hay partes normativas y partes retóricas y en fin, algunas clasificaciones que tenían una clara ideología.

Si este es el tema, y desde esta óptica, que creo que todos compartimos, nos acercamos al problema, creo que entonces se presenta ya o se encuadra el problema que usted plantea, señor presidente, que es el de si esta Suprema Corte debe o no debe construir criterios generales, y usted hace una buena reflexión en el sentido de cómo debemos acercarnos a este tema.

Si yo veo la Constitución, entiendo que el antepenúltimo párrafo del artículo 115 de la Constitución, fracción IV, dispone esta relación normativa entre distintas etapas de este proceso legislativo: ¿Los municipios tienen una serie de facultades? ¿estas facultades consisten en proponer a las Legislaturas determinados elementos tributarios?, existe una facultad de la Legislatura de aprobar o desaprobar esos elementos tributarios propuestos y a partir de ahí la posibilidad de generar una ley.

Entonces, el problema que se nos ha presentado es el de cómo relacionamos la facultad del Municipio de proponer y la facultad de la Legislatura de aprobar, por supuesto que aquí hay varias maneras de acercarse al problema, lo que se ha tratado de construir en varios precedentes; es decir, hay necesidad de que se establezca una relación que de forma metafórica por supuesto le estamos llamando una relación de diálogo entre quien propone y quien aprueba, el que propone, pues puede decir mucho, puede decir poco, puede decir nada y el que aprueba tiene que hacerse cargo de alguna manera con esos elementos, lo que hasta hoy hemos avanzado es simplemente decir, si el Ayuntamiento hace una propuesta, el Legislador de la correspondiente Legislatura, le tiene que contestar adecuadamente, razonablemente, sensatamente a ese tipo de problemas para evitar justamente el problema que usted dice señor presidente, que es el de la posible arbitrariedad.

Entonces esa es la forma y creo que hasta ahí ninguno de nosotros tenemos un problema general; el siguiente es el problema que cómo debemos resolver este caso concreto, podemos generar criterios generales, o debemos resolver el caso atendiendo a las condiciones del dictamen y éste me parece que es la disyuntiva que usted nos está presentando, a mi modo de ver, sí es conveniente el establecimiento de criterios generales, por qué, porque los criterios generales al tener un mayor nivel de formalización que las soluciones concretas, sirven como antecedente para resolver un conjunto de casos que pueden tener una condición de semejanza, si mañana vuelven a presentarse estos asuntos, que es probable que se presenten hasta que se genere una

cultura jurídica al interior de los municipios y de las legislaturas en este proceso de diálogo, pues ya sabemos como vamos a ir presentando.

Qué es lo que nos propone el ministro Góngora, pues es una regla simple a mi entender que además, entiendo yo en lo personal no nos compromete, que diría más o menos lo siguiente: a mayor argumentación municipal, mayor respuesta estatal; a menor argumentación estatal, menor respuesta; a menor argumentación municipal, o mayor argumentación municipal, mayor respuesta, o menor respuesta legislativa. Yo qué ventaja le encuentro a esta regla, que es el propio Municipio el que adelanta el nivel de sus argumentos y es el propio Municipio el que genera las condiciones del diálogo que quiere tener con la propia Legislatura, usted plantea problemas importantes en el sentido de decir, bueno y qué al final de día esto no va a ser una camisa de fuerza para la Suprema Corte, que la meta en problemas y le genere pues inclusive condiciones vamos a decirlo así de riesgo, yo diría que hasta donde está la propuesta del ministro Góngora, no se pueden generar estas condiciones por lo siguiente: ya se ha dicho cuál es el ámbito digamos material de la propuesta, pues es sobre derechos tarifas, etcétera, etcétera; primer asunto, ya sabemos que lo tiene que hacer el Ayuntamiento en cierto momento, con ciertas características; ya sabemos que al mandarlo a la Legislatura del Estado, donde se deben dar las argumentaciones es en la Comisión de Dictamen Legislativo básicamente porque esta es la forma como los diputados discuten lo que se les ha presentado; entonces, ya sabemos que la regla es si me argumentas mucho, te tendré que contestar mucho; si me argumentas poco, te tendré que contestar poco; es algo semejante a lo que acontece con el diálogo jurisdiccional, si el concepto de violación es sofisticado, elaborado, muy refinado, pues tendremos que nosotros también tener Considerandos sofisticados, elaborados y si es un argumento simple, salvo que sea un problema de suplencia, pues no tendríamos nosotros por qué volver a aquello de una sofisticación muy compleja, entonces hasta ese momento del problema que usted plantea, a mí me parece que hasta donde se queda el ministro Góngora, no hay problema; sí vería yo un problema si el ministro Góngora, o cualquiera de los que están presentando proyectos semejantes en la sesión de hoy, el ministro Valls

y el ministro Gudiño, introdujeran consideraciones materiales; es decir, tú le tienes que contestar a partir de índice nacional de precios, tasas de..., eso sí me parecería muy complicado, porque la Suprema Corte estaría sustituyendo al Legislador en la propuesta de elementos materiales, pero como no lo propone el ministro Góngora, yo no le veo ese riesgo.

Usted planteó otro problema también de mucha importancia y es muy delicado ¿hasta donde la suprema Corte, se puede --déjenme ponerlo en términos metafóricos-- meter con el legislador, hasta dónde le puede decir al legislador qué hacer? Yo creo que nosotros y ayer yo lo trataba de reflejar, hemos ido avanzando en eso, necesariamente para garantizar la normatividad constitucional, en materia de equidad tributaria, de igualdad, de discriminación, le hemos dicho al legislador ¿qué tanto debe hacer y cómo lo debe hacer? Por ejemplo en otros casos que tuvimos en el Estado de Sonora, problemas de redistribución o distritación, también le dijimos, tienes que tomar una media de tanto, un diferencial entre distritos grandes y de chicos, un diferencial más, menos quince por ciento, también ahí le dijimos al legislador, que si eso le genera un problema interno, bueno, pues para eso la Constitución tiene jerarquía suprema sobre el resto de las normas del orden jurídico y para eso esta Suprema Corte, es Tribunal Constitucional, para decirle a los demás, como se deben comportar, pero yo en el caso concreto no veo el riesgo por la sencilla razón de que no estamos introduciendo elementos materiales y el último tema que me quisiera referir, es el que usted planteó en la sesión de ayer, sobre si este problema nos va a o no nos va a generar una avalancha de amparos por afectación o probable afectación al principio de legalidad en materia tributaria, cuando, los particulares pudieran concluir que en el diálogo legislativo que se dio entre Municipio y legislatura, se dio allí alguna violación, el señor ministro Díaz Romero, nos recordaba ayer una tesis, que por cierto es de su ponencia, aprobada el 18 de enero de 2005, por unanimidad de once votos y yo creo que está muy bien resuelto este tema, tiene la condición del caso de arbitrariedad que usted decía y el caso de diferenciación que la Contradicción de Tesis 45/2004-PL, a mí me parece que está bien resuelto el tema, del problema muy importante que a mí me dejó muy preocupado el día de ayer y creo que lo que está diciendo la tesis es

que al final de cuentas, no se puede deparar un perjuicio en este caso, entonces sabiendo que esta tesis de contradicción, votada por unanimidad de once, es obligatoria por un lado y por otro lado, generándose estos criterios a mí entender puramente formales, yo creo que hay un adecuado equilibrio entre una prerrogativa, derecho o como se le quiera llamar del Municipio, que le tenemos que garantizar constitucionalmente, un respeto a ciertas atribuciones de la legislatura y un respeto también a la condición de los particulares, creo que si integran todos estos elementos, no se presentarían los problemas por lo cual yo estaría con el proyecto modificado del ministro Góngora, pidiéndole que me parece muy importante lo que decía ayer el señor presidente y pudiera hacerse cargo en su proyecto, de la tesis de la contradicción en que estuvo presentada por el señor ministro Díaz Romero. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El ministro Aguirre Anguiano tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente. Hasta antes de que analizáramos esta Controversia Constitucional, habíamos aventajado sobre el tema de la fracción IV, inciso c), párrafo tercero de la Constitución, que establece que los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales, las cuotas y tarifas, aplicarles impuestos, derechos y contribuciones de mejoras y tablas de valores, etcétera, bastante, habíamos dicho que las legislaturas deberían de motivar, indefectiblemente acerca de aquella atribución ejercida por el Municipio, a través de una base objetiva y razonable, pero también dijimos que las razones fueran suficientes para respaldar la medida legislativa, hablamos de suficiencia de razones y también utilizamos el término justificación atenuada, hasta ahí íbamos en la materia, discutíamos en la oportunidad pasada el día de ayer, acerca de si modificábamos o no el criterio, exigiendo una justificación no atenuada sino reforzada, porque aparentemente del proyecto se seguía esto último y se fue en la discusión por esos rumbos, hoy el señor ministro presidente, nos dice: momento, vayamos un poco hacia atrás,

me parece correcto que hablemos de motivación impregnada de razonabilidad, contra arbitrariedad, pero ya no de justificación, ni atenuada, ni de justificación reforzada, y nos dice lo siguiente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si me permite señor ministro.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No quise abundar, pero yo estoy sobre esas tesis, o sea que la justificación atenuada queda dentro de la razonabilidad, o sea si usted va a refutar eso, como si yo lo hubiera dicho, no es lo que dije; o sea que mi posición es seguir y reiterar lo que hemos venido diciendo, o sea que la razonabilidad que la Corte, ha venido aceptando, es la de la justificación atenuada, y a lo que yo me estoy oponiendo es a la justificación reforzada a base de una serie de criterios que hoy se proponen en este proyecto y que es lo novedoso, no ir hacia atrás, no, estoy de acuerdo con lo que hemos hecho, pero si usted quiere, establecer la hipótesis de ir hacia atrás, está en toda libertad de hacerlo, pero no es mi postura.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A mí me parece oportunísima la moción del señor presidente, porque efectivamente yo le había entendido lo que acabé de afirmar, que lo hizo resortejar, pero con mucha agilidad ¡Qué bueno que así fue!

Yo colegí esto por lo siguiente, en su argumentación se hizo un paralelismo, diciendo que ni siquiera la Suprema Corte, podía chistar cuando su presupuesto de egresos era aprobado, con sus facultades exclusivas por la Cámara de Diputados, y de esto yo seguí alguna duda respecto a la interpretación de esta facultad de los municipios, respecto a sus Congresos, relativos también a sus Leyes Municipales de Ingresos y sus proposiciones respecto a montos, tarifas, etcétera.

Y yo iba a comentar esto, bueno, pues lo que pasa es que la ley no nos permite presentar ante quien resuelve nuestro presupuesto, nosotros podemos formularlo y tenemos que entregarlo en manos del

representante del Ejecutivo Federal, para que él lo envíe, pero ni siquiera podemos hacer la presentación directa.

¡Bien! Esto diferencia pues el artículo 74 en lo conducente, del artículo 115, fracción IV, en lo conducente, pero quiero decirles lo siguiente, cuando surge una situación novedosa, bien sea de carácter legislativo o de interpretación constitucional por la Suprema Corte, siempre se dice, estamos orillando a las autoridades obligadas al cumplimiento a hacer esfuerzos muy importantes para poder cumplir. Qué se decía con la Ley de Transparencia, nosotros mismos los decíamos: ¡Caray! Para cumplir con esa ley necesitamos crear estructuras que no tenemos. Y nos parecía que el acometer la empresa iba a ser muy complicado, lo hicimos y nada pasó. ¿Qué pasaría si algún Estado con muchísimos municipios, sabemos que hay estados que tienen casi setecientos municipios, reciben el documento en donde cada uno de ellos ejerza sus atribuciones, los Congresos reciben esos documentos en donde cada uno de ellos ejerza las atribuciones del artículo 115? En principio parece que van a tener cerros de documentos y unas cargas pavorosas. ¡Podrán cumplir con ellas en su oportunidad!

¿Con esto a qué quiero llegar? A que si reiteramos como propone según me doy cuenta el señor presidente, lo que habíamos aventajado antes de ver esta Controversia Constitucional, estaremos bien, yo me reservo desde luego para hablar de los alcances del cumplimiento que se proponen en el proyecto, que es otro tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa en el uso de la palabra el ministro Góngora Pimentel, luego el ministro Valls, luego la ministra Luna Ramos y el ministro Juan Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Señor presidente gracias, con mucho gusto me haré cargo en el proyecto de la tesis establecida en la Contradicción 45/2004, resuelta el dieciocho de enero de dos mil cinco, bajo la ponencia de Don Juan Díaz Romero; en esta tesis por

contradicción, se sostuvo que, -que la tengo aquí precisamente- la circunstancia de que un ayuntamiento, omite proponer al Poder Legislativo Estatal, la base o las tasas del impuesto predial que regirá en su Municipio, o bien que haciéndolo la Legislatura los desestime, no genera a los contribuyentes una violación al proceso legislativo que les depare perjuicio, de manera similar a lo que acontece cuando el Congreso sea Federal o Local, no causa perjuicio a los gobernados, si al expedir una ley no acoge las proposiciones que se le formularon en una iniciativa; de modo que los conceptos de violación formulados al respecto, serán inoperantes, lo anterior, -termina diciendo Don Juan Díaz Romero-, no es obstáculo para que, si el estudio del proceso legislativo o de la ley en sí mismo considerada, esto es como producto terminado revelen vicios constitucionales que afecten al contribuyente quejoso, se concede el amparo, el qué, como es propio del amparo contra leyes, no tendría efectos generales, pues no obligaría al Congreso a legislar, sino que sólo protegería al quejoso y obligaría a las autoridades aplicadoras; si acaso se aprueba esta parte, yo ajustaré como solicita el señor ministro Cossío, esta tesis al proyecto. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa en el uso de la palabra del ministro Sergio Valls Hernández.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente, con relación a esta consulta que venimos analizando, en la sesión de ayer que se realizaron interesantes planteamientos por parte de las señoras ministras y los señores ministros, en relación a un primer tema que identificó el ministro Cossío, relativo a definir cuál es el grado de motivación legislativa, al que debemos atender para el control de constitucionalidad de las leyes de ingresos municipales; al respecto, en la intervención que tuve en esa sesión, solamente me pronuncié sobre las cuestiones que me generaban duda y no lo hice sobre este primer tema, respecto del cual en lo general comparto el proyecto del ministro Góngora, en cuanto se establecen criterios o ejes acerca de cómo debe ser la motivación que realice la Legislatura Estatal, cuando se aparte o modifique la iniciativa de la Ley de Ingresos propuesta por el Municipio,

tomando en consideración la motivación que a su vez hubiera dado el Municipio en dicha iniciativa; tal criterio, reitero, lo comparto de manera general, puesto que se avanza aún más en los criterios que ya se han venido construyendo a partir de los anteriores precedentes, ya no hablando solamente de una prueba de razonabilidad y objetividad, sino dándole un contenido como ya dije con base en lo que también motiven los municipios; sin embargo, me preocupa que lleguemos a exigir tal motivación a las legislaturas, que pudiera llegar a ocasionar por una parte, que más bien se obstaculicen sus facultades, y por la otra, que se termine, se acabe perjudicando también a los propios municipios, por lo que en mi opinión, debemos buscar un equilibrio, darle un matiz a este criterio que se nos propone. Pienso que, habría que ir analizando cada caso, y no dar reglas de carácter general, porque podemos llegar hasta hacer nugatoria la reforma de noventa y nueve, de la fracción IV del 115, que lo que tiende es a fortalecer al Municipio; y si en esto nos equivocamos, pues vamos no solamente a complicar las cosas para las legislaturas locales, sino también vamos a ir en contra del espíritu de aquella reforma constitucional. Por consiguiente, si bien coincido, como ya lo dije, en lo general con la propuesta, como aspecto teórico, también como ya lo dije, ya en la aplicación de esos parámetros, la consulta sí me genera alguna inquietud, alguna duda, puesto que además de las razones que ya expuse, coincido totalmente con lo señalado por el ministro Gudiño Pelayo, en cuanto a que en el examen que realicemos sobre la congruencia interna de la norma aprobada, y la motivación que dio la Legislatura, no puede llevarse al extremo de realizar un examen acucioso, detallado y considerar aspectos técnicos, lo que aquí se ha venido llamando una motivación reforzada. Asimismo, respecto de este tópico, el ministro presidente señaló que podía existir el peligro de que, de pronto una prerrogativa constitucional de los Municipios, se convierta en un daño o perjuicio para ellos mismos, como ya lo señalaba yo, porque si establecemos un gran rigor en la fundamentación y motivación que debe dar la Legislatura al modificar las iniciativas de leyes de ingresos municipales, van a promoverse juicios de amparo en toda la República, planteando que ya este Tribunal Constitucional sostuvo que las Legislaturas tienen el deber de realizar una motivación técnica,

trayendo, o teniendo como resultado: que los municipios se queden sin recursos, por lo menos por un lapso.

Lo anterior, efectivamente es un aspecto que reviste importancia, y que debemos tener presente; sin embargo considero que: en primer lugar, esta problemática existe o se presenta desde el momento en que el propio Municipio, por esta vía, controversia constitucional, impugna su Ley de Ingresos, puesto que ello conlleva necesariamente que si se declara la invalidez, al menos durante un plazo, existe un vacío legal, lo cual es aún más fuerte, tratándose de la controversia constitucional, que del amparo, porque en éste sólo serán algunos gobernados los que pudieran obtener el amparo, y no estar obligados a pagar algún tributo; pero en la controversia, aunque en estos casos la declaratoria no es general, sino sólo para el Municipio, al tratarse precisamente de una ley sólo municipal, pues el efecto sí se traduce en general para ese territorio; para esa área geográfica; para ese nivel de gobierno municipal.

En segundo lugar, los gobernados precisamente tienen el derecho de promover el amparo, si una ley les causa perjuicio, por lo que no podrá evitarse que lo hagan; y si bien a partir de los criterios que sostiene esta Corte parecería que cuentan con mayores argumentos que plantear en sus conceptos de invalidez, ello no significa que en todos los casos serán fundados y obtendrán el amparo; pero además, y sin ánimo de ninguna manera de adelantar en definitiva, cómo se resolverían estos asuntos, coincido con lo que señalaba en la sesión de ayer el ministro Góngora, en el sentido de que conforme a un criterio que ya sostuvo este Tribunal Pleno, en enero del año pasado, al resolver la Contradicción, ya citada, 45/2004, en último caso, esos conceptos de violación podrían ser inoperantes, porque, el que una Legislatura no acoja las proposiciones que se le formularon en una iniciativa, no causa ningún perjuicio a los particulares; esto es, no les genera a los contribuyentes una violación al procedimiento legislativo que les depare perjuicio. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. De la discusión de ayer, me surgen realmente bastantes dudas respecto del criterio que se está pretendiendo tomar, por qué razón, si vemos la evolución de los precedentes que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido en relación con este tema, creo que, pues sí se generan problemas muy serios en la aplicación del criterio, ¿por qué razón?, el precedente 14 de 2004 que es el que se toma como base para la emisión del proyecto, en realidad lo que nos está diciendo es, que cuando no se le conteste por parte de la Legislatura de los Estados a la propuesta realizada por el Ayuntamiento, existe la obligación de que se dé una justificación objetiva y razonable.

Luego tenemos el precedente 15, el precedente 15 trata de desarrollar esto, pero a la mejor con la idea de que esa motivación o esa justificación objetiva y razonable sea de manera totalmente atemperada, sea de manera atemperada, tomando en consideración el tipo de acto legislativo que se maneja en un procedimiento legislativo de esta naturaleza y bueno, se toman en consideración diferentes cuestiones tales como la titularidad de la facultad para configurar el tributo, éste corresponde de manera específica a la Legislatura de los Estados, que no se trata de una actuación de autoridad que afecte directamente derechos fundamentales del gobernado.

Existen dificultades técnicas y prácticas para proporcionar en cada caso y durante el periodo de sesiones respectivo, un estudio detallado de todos los argumentos económicos y sociales que en un momento dado se pudieran presentar y que la exigencia de una motivación pormenorizada y técnica realmente entorpecería o dificultaría el trabajo legislativo de las Legislaturas correspondientes; sí se estableció también que de alguna manera esa motivación atemperada debería existir en congruencia con lo solicitado o propuesto más bien, por parte de los municipios.

Pero también, no podemos perder de vista que existe la Contradicción de Tesis que se emitió bajo la ponencia del señor ministro Juan Díaz Romero.

¡Ah!, pero antes que nada, quisiera mencionar que en el proyecto del señor ministro Góngora Pimentel sí se refiere en la primera parte de este proyecto, cuando está nada más analizando los artículos 6 y 7 relacionados con el impuesto predial y con las tablas que se están proponiendo en este sentido; él dice, que es suficiente la motivación, porque es una motivación realmente de carácter básico, pero donde sí pudiéramos decir, que a la mejor se está excediendo de lo dicho en los antecedentes; es cuando dice, que pudiera emitirse una motivación de carácter técnico, que ya va un poco más allá a lo que es la exigencia de pedir una motivación realmente básica, ¿por qué?, pues porque las dificultades que esto manifestaría en el momento en que se presentara ante la Legislatura Local y que se le diera una valoración casi como desde el punto de vista jurisdiccional; lo cual no sería posible en un órgano de carácter legislativo.

Pero además, creo que desde mi punto de vista, algo que es deberás de tomarse en cuenta, es la Contradicción de Tesis 45/2004, que se resolvió en este Pleno por unanimidad de votos; ya lo mencionó el señor ministro Cossío y creo que también el señor ministro Góngora, bajo la ponencia del señor ministro Juan Díaz Romero.

De esta Contradicción de Tesis, se hace un estudio muy interesante sobre 2 cuestiones importantes: Una.- Sí es obligación del Municipio presentar estas propuestas y otra, ¿qué pasa si el Congreso Local no se hace cargo de estas propuestas? Y, yo creo que, aquí está realmente el problema; por lo que hace a la primera parte, que en realidad no tiene mayor referencia con el asunto que estamos analizando; simplemente se dice, pues, que sí lo considera conveniente, puede o no proponerlo.

¿Por qué se analiza lo siguiente?, que es sí debe o no la Legislatura local hacer caso a la propuesta que el Municipio realiza en este sentido. El proyecto del señor ministro Díaz Romero, hace un estudio muy interesante de cómo se presentaron las diversas iniciativas en 1999,

respecto de la reforma constitucional del artículo 115, donde se establecía por principio de cuentas, la posibilidad de que el Municipio tuviera incluso la facultad de reglamentar todo lo necesario a su hacienda municipal.

Sin embargo, esto no pasó, no pasó y se llegó a determinar por fin de cuentas que a lo único a lo que tenía derecho, era a la propuesta de las tablas de valores que estaban relacionadas con el impuesto predial y que éstas deberían ser en relación con aspectos de carácter comercial, no de valores catastrales como se venía haciendo con anterioridad y esto quedó plasmado en el artículo quinto transitorio de esta propia reforma constitucional. Entonces, qué es lo que colige el proyecto del señor ministro Díaz Romero de esto, llega a la conclusión de determinar que efectivamente, el Municipio carece de facultades para establecer reglamentación específica respecto de este aspecto hacendario, pero que sí tiene la posibilidad de proponer, y hace un análisis minucioso, detallado sobre lo que debemos entender de que significa esta propuesta por parte del Municipio, y esta propuesta dice el señor ministro Díaz Romero, simplemente es eso, una sugerencia, una propuesta, se equipara incluso a una iniciativa de ley, a una iniciativa que bien puede ser propuesta por el Ejecutivo Federal, por el Ejecutivo local, y en este caso concreto por el propio Ejecutivo Municipal, cada uno en sus diferentes órdenes de gobierno, pero es una propuesta, y además lo dicho por parte de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las diferentes tesis que analizan la naturaleza jurídica de las iniciativas de leyes, pues nos llevan a la convicción de determinar que no hay una vinculación entre la propuesta y el resultado final del procedimiento legislativo, que al final de cuentas puede o no tomarse en consideración esa propuesta inicial o cambiarse en absoluto, después de las discusiones que surgen al seno de la autoridad legislativa, y esta situación se justifica, y el proyecto así lo dice tajantemente, se justifica en la medida en que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entiende que la aprobación, discusión de las leyes, es una facultad potestativa del Legislativo, y al ser una facultad potestativa, bueno, el hecho de que se haya presentado una iniciativa en cierta forma, o una propuesta en el caso de los municipios, no quiere decir que estén vinculados

necesariamente a determinar si ésta es o no correcta, y además, de decirle no estás en lo cierto, por esto o por lo otro, es decir, hay una desvinculación total entre la propuesta y el resultado final del procedimiento legislativo, y las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así lo han determinado, el señor ministro Díaz Romero las transcribe, en la página ciento dos del proyecto, dice: **“INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL. SU PRESENTACIÓN CONJUNTA CON EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y MIEMBROS DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, NO VINCULA EL RESULTADO DE SU DISCUSIÓN Y VOTACIÓN, NI POR ENDE, CONSTITUYE TRASGRESIÓN..** esto ya está demás, al principio de división de poderes, y la parte interesante de esta tesis dice: **“...SI LA POSIBILIDAD DE DELIBERAR Y APROBAR NORMAS CONSTITUYE LA ESENCIA, -esto es lo importante- DEL EJERCICIO DE LAS FACULTADES LEGISLATIVAS, POR CUANTO QUE, AQUÉLLA SE CENTRA EN LA CREACIÓN, MODIFICACIÓN Y DEROGACIÓN DE LOS PRECEPTOS JURÍDICOS QUE FORMAN LOS ORDENAMIENTOS GENERALES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA, SIENDO QUE SU INICIATIVA POR LOS SUJETOS AUTORIZADOS, POR EL ARTÍCULO 71 CONSTITUCIONAL, SOLAMENTE TIENE UN CARÁCTER PROPOSITIVO, ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE, SIN VINCULACIÓN ALGUNA, CON EL RESULTADO DEL DEBATE Y VOTACIÓN, QUE AL EFECTO LLEVEN A CABO LOS LEGISLADORES PERTENECIENTES A LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PUES RESULTA CLARO QUE NO EXISTE VINCULACIÓN”.** Y la otra: **“INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU NATURALEZA JURÍDICA. -Y paso únicamente a la parte importante donde dice:- ...PUES EN ESTOS MOMENTOS CUANDO SE EJERCE PROPIAMENTE LA FACULTAD LEGISLATIVA DE LOS REPRESENTANTES POPULARES, CON INDEPENDENCIA DEL ÓRGANO POLÍTICO QUE HUBIESE PRESENTADO LA INICIATIVA QUE LE DIO ORIGEN.”** Qué quiere esto decir, qué es lo se manifiesta en la contradicción de tesis, que finalmente es parte del proceso legislativo, es una propuesta, es una sugerencia, pero quienes tienen la potestad, quienes tienen la facultad para poder discutir, aprobar, y en su caso emitir la ley correspondiente, solamente es la autoridad legislativa,

no hay vinculación alguna a quien la propone, y por esa razón se dice: “La ley como producto del proceso legislativo ya existe, solo que con motivo de la reforma constitucional referida, tal vez sea necesario hacerle modificaciones, -dice el proyecto del señor ministro- en cuyo proceso legislativo es posible, más no obligatoria, la intervención de los Ayuntamientos Municipales, para efectuar las propuestas de los valores unitarios y tasas aplicables al impuesto, las que incluso pueden ser, o no atendidas por las legislaturas locales”. O sea, ya en la contradicción de tesis nosotros le decíamos: no tiene un valor en el cual existe esa vinculación, y por tanto, la obligación de que te digan, si o no y por qué te hicieron o no caso, es simplemente una propuesta, es simplemente una sugerencia, por qué, porque se consideró en la propia exposición de motivos, se consideró que eran los municipios los que estaban, quizás más cercanos a la realidad en cuanto a los precios y valores de los inmuebles, y por eso se les otorgó la posibilidad de que ellos, de alguna manera, hicieran las propuestas, pero esto no quiere decir que necesariamente la Legislatura tuviera que hacerse cargo de esta situación, tan es así que en la exposición de motivos se dice: Esta es una de las decisiones más trascendentes porque creemos que el concepto democrático y republicano de los Ayuntamientos en México, les confiere intrínsecamente la legitimidad, autoridad moral y, sobre todo política para moderar el nivel de sus contribuciones municipales a cargo de los ciudadanos, con mayor tino que a las propias legislaturas locales; conservando éstas, y eso es lo importante; sin embargo, dice: conservando éstas la potestad general de establecer y moderar como contrapeso y en observancia al pacto federal la hipótesis de causación. Entonces, aquí a mí sí me surge una duda terrible, señor presidente, en el sentido de que si deben o no motivar, si deben o no decirles por qué o no, yo creo que la discusión que se da en un momento dado cuando se discuten las leyes correspondientes están dentro de la facultad potestativa y soberana de la autoridad legislativa y con esto se cumple con el precepto constitucional, estamos tratando de establecer la obligación de una motivación básica o reforzada, la obligación de que como que si se tratara de un procedimiento jurisdiccional que funde, que motive, que le diga por qué sí, por qué no, yo creo que no es esa la finalidad ni la razón de ser del proceso legislativo, sí manifiesto

abiertamente mis dudas, incluso lo que ya habíamos mencionado de que debiera darse hasta una motivación básica, gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Juan Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente. La temática a que da lugar la reforma de mil novecientos noventa y nueve, es muy amplia y en cada uno de los casos se puede presentar un problema distinto y que amerita que se le dé una contestación adecuada al planteamiento, esto es muy importante porque lo que resolvió el Pleno en el asunto que a mí me tocó proyectar, es de una manera muy específica, ahí fue una Contradicción de Tesis entre dos Tribunales Colegiados de Circuito con residencia en Monterrey, los quejosos venían impugnando la Ley de Ingresos, seguramente, del Municipio de Monterrey, o tal vez reformas al impuesto predial, algo relativo al predial y la argumentación fundamental era, señores jueces: tomen en consideración y, luego, a los magistrados en revisión: tomen en consideración que conforme a las reformas de mil novecientos noventa y nueve, los municipios tienen obligación de hacer las proposiciones de aumento o disminución de tasas y de valores unitarios, y correlativamente a esta obligación también la Legislatura tiene la obligación de tomar en consideración estas proposiciones; como en el caso no hubo por parte del Municipio de Monterrey ninguna proposición o iniciativa, y obviamente por parte de la Legislatura tampoco la hubo, eh aquí que hay un vicio dentro del procedimiento legislativo, que amerita que se me conceda el amparo.

Todo esto dicho pues, como dice a veces Don Sergio: mal y rápido, por mi parte, entonces, se llegó a estudiar esta problemática en ese punto: Primero. Si los municipios están obligados cada año a proponer o a hacer la iniciativa de reformas correspondientes a la Legislatura; Segundo. Si las Legislaturas tienen que tomar en consideración forzosa y necesariamente esas proposiciones, esos dictámenes que le hace el Municipio, fundamentalmente esos aspectos se dieron.

En el proyecto lo que acogió el Pleno de la Suprema Corte al respecto, fue hacer la diferencia, entre lo que es la reforma a la fracción IV del artículo 115 constitucional, y decir: No es igual esa reforma en que se le da la facultad de proponer al Municipio, no es igual a la facultad de iniciativa, esto es digamos, lógicamente el primer punto a que se llegó, porque en la iniciativa que está prevista en la Constitución Federal, y en las Constituciones locales son efectivamente dictámenes que se allegan al Poder Legislativo, pero éste, el Poder Legislativo, sea federal o sea local, puede tomar en consideración o puede no tomarlo, y no pasa nada, hay temas ya jurisprudenciales en el sentido de que no se puede, no hay, no es posible que un particular se entre al estudio del fondo del amparo que solicite, porque el órgano legislativo no acogió x o z iniciativa, se dice, no, no tienes interés, pero resulta que aquí conforme a las reformas de mil novecientos noventa y nueve, no se trata de una iniciativa, se trata de algo un poco diferente y que da resultados distintos, esta cosa diferente a la que se refiere expresamente tanto la fracción IV del artículo 115 como el artículo quinto transitorio de las reformas del decreto de reformas se refiere a una propuesta, y esto cambia las cosas; aquí conforme a esta propuesta, y creo que se dice en el proyecto que acogió el Pleno, el legislador tiene obligación de hacerse cargo de las correspondientes proposiciones que hace el Municipio, se dice, y creo que estos son adelantos que ya tenemos al respecto, no partimos de cero, tenemos adelantos, primer punto que a mí me parece que es muy importante por parte del Municipio en cuanto a su propuesta, y algo dije ayer al respecto. El Municipio debe fundar y motivar su propuesta, no es como si mandara una cartita a los Santos Reyes para pedirle lo que quiera, no, estamos hablando claro de cuestiones políticas, pero también de cuestiones jurídicas, de modo que al hacer sus propuestas debe llevar cuando menos alguna cierta fundamentación que esté en concordancia con su propia planificación anual, y también que esté fundada en que ya aumentó el índice nacional de precios al consumidor, pues ya subió el diez por ciento, y yo mantengo todavía mis valores unitarios conforme hace cinco años, o bien, alguna otra situación que evidencie la necesidad de ese aumento, sea en materia predial como fue en aquella ocasión, o sea en otra materia contributiva, como por ejemplo aquí, que es muy complejo, lo que se nos presenta por don Genaro

David Góngora Pimentel, que se refiere a derechos y a otro tipo de impuestos, problemas fiscales.

Entonces el primer punto que creo que no debemos perder, y que nos sirve de adelanto es: El Municipio debe fundar y motivar su proposición.

Segundo punto: que es el que se resolvió también en aquella ocasión, ya una vez hecha la proposición de acuerdo con lo propuesto por los quejosos en aquellos amparos que estuvieron en contradicción, ¿ya automáticamente la legislatura debe aceptar esa proposición, ¿ya tiene la obligación de simplemente incorporar aquellas proposiciones a la ley? y se dijo, no, no tiene esa obligación, no es automático, pues, a qué se obliga conforme a la reforma constitucional, no a aceptarlas necesariamente, sino a dar contestación de una manera adecuada; con posterioridad en un magnífico proyecto de la señora ministra Beatriz Luna Ramos, se dijo: esa contestación debe ser de una manera objetiva y razonada y éste, es otro adelanto que ya tenemos, Municipio: funda y motiva tu proposición, legislatura: no tienes obligación de aceptar automáticamente esa proposición; tercero, legislatura: eso sí, debes contestar de una manera objetiva y razonada; pues creo que ya tenemos un buen adelanto al respecto, que no debemos dejar o ir para atrás; ahora bien, lo que se presenta en este momento es: hasta qué punto debe ir la sustancia de esa motivación, que se conteste por parte del legislador.

Yo ayer les decía que tenía muchas dudas al respecto, pero a través de las diferentes intervenciones que ha habido, poco a poco me he ido inclinando, que esa contestación de manera proporcional o equivalente a lo que se está diciendo por parte del Municipio, efectivamente debe ser de una manera objetiva y razonada; ahora se ha dicho, la parte que estamos adelantando dentro de este magnífico proyecto de don Genaro, decir: bueno, debe ser proporcional a la cantidad de fundamentación y motivación que haga el Municipio; pues en términos generales, podría ser cierto, pero no meteríamos las manos al fuego por esta determinación, vamos a suponer que el municipio diga a través de un estudio muy sesudo alrededor de diez o veinte cuartillas, que deben

aumentarse los valores unitarios o las cuotas correspondientes en un 20%; bueno, ese estudio ¿tendría que ser también en otras veinte cuartillas?, cuando se le podría contestar en un solo renglón, diciéndole: cómo te voy a aumentar el 20%, si el índice nacional de precios al consumidor nos dice, que desde hace dos años ha aumentado el 2%; yo creo que debemos tomar esto en cuenta porque está dentro de la contestación objetiva y razonada que puede hacer; no le exijamos a tal punto que en proporción a la fundamentación muy amplia y muy compleja que se venga haciendo, tiene que ser una contestación igual, porque entonces estaríamos declarando la invalidez de una manera no razonable;

Segundo: ahora estamos frente a la cuestión técnica, se nos dice en el estudio del señor ministro Góngora Pimentel, vamos a contestar también de una manera técnica. Miren, aquí el Municipio propone que se aumente en 3.4% los derechos o los impuestos correspondientes, y resulta que el legislador solamente en lugar del 3.4%, le concede el 3.2% de aumento, y entonces nosotros nos ponemos a estudiar y tomamos las consideraciones de aquí, estudios técnicos de más allá, nos echamos el compromiso de estudiar a fondo y decimos, legislatura, es verdad que no son los 3.4% que señala el Municipio, pero tampoco es el 3.2% como tu lo señalas, debe ser el 3.3%, y entonces, yo me quedo, de veras un tanto preocupado por esta situación que pudiéramos llegar hasta allá, porque, por algo que de alguna manera estaba yo comentando ayer. No tenemos la visión que tiene el Congreso, nosotros estamos viendo una relación simplista entre Municipio y Congreso, pero el Congreso no solamente tiene esa visión, tiene la visión de todos los municipios, tiene la visión de la Legislatura Federal, tiene la visión de otros muchos aspectos, por ejemplo, tiene que tomar en consideración, no solamente lo que corresponde al Municipio que le está pidiendo, sino también a los demás municipios, y además una proyección estatal, tiene que tomar en cuenta lo que establece el 31, fracción IV constitucional para respetar los derechos de los contribuyentes, en fin, la Ley de Coordinación Fiscal, me estás pidiendo que yo te aumente aquí tanto, y no puedo hacerlo por los compromisos que ya tengo para cumplir con la Ley de Coordinación Fiscal y con el Convenio respectivo, en fin, yo

aceptando en términos generales esta contestación que se propone por parte del proyecto de don Genaro, yo quisiera que en este aspecto fuéramos un poco más prudentes, sobre todo en estas cuestiones de carácter técnico, dejando de alguna manera una cierta libertad al legislador para que englobe lo que se le está diciendo, conforme a la visión global que la legislatura tiene, no estoy peleado con la idea, y quisiera yo manifestar esto, porque frente a estos problemas tan difíciles de pronunciamiento, tenemos que ser cautos para tomar en cuenta todo lo que hay alrededor de estas obligaciones de carácter fiscal, por lo pronto, y en relación con esta cuestión de la motivación, es lo que puedo decir, reservándome otros aspectos más adelante. Gracias señor presidente.

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

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente. Estamos en dos carriles completamente apartados, desde la propuesta de la señora ministra Luna Ramos, quien con base en argumentos de la Contradicción de Tesis 45/2004, concluye que los Congresos Estatales no tienen la obligación de fundar ni motivar, ni considerar las propuestas municipales, lo cual nos lleva a una declaración de inoperancia de todo argumento municipal en torno a que la legislatura no tomó en cuenta su propuesta; el otro argumento que expresó el señor presidente, en el sentido de que paradójicamente el Municipio que jurídicamente gana y obtiene la invalidez de las normas impugnadas, lo lleva a quedarse sin ingresos con la simple declaración de invalidez de la norma, lo cual casi también nos llevaría a una declaración de improcedencia de la controversia, porque no viene el Municipio a plantear un problema en pro de su interés jurídico, sino en contra, expulsándose del orden constitucional la norma que autoriza el ingreso, que es la función esencial de esta Suprema Corte, pues queda con este gravísimo problema.

Por otro lado, quienes apoyan la tesis ya alcanzada de que las Legislaturas sí tienen el deber de tomar en cuenta las propuestas

municipales, y para modificarlas o desecharlas deben dar una motivación objetiva y razonable, en eso ya estábamos de acuerdo ayer, lo que dice el señor ministro Góngora Pimentel en su proyecto, es avanzando en la construcción de esta doctrina judicial, se propone ahora una regla adicional para dimensionar la razonabilidad, esta regla, no es por cierto para los órganos legislativos, es para este Honorable Pleno, cómo vamos nosotros a determinar que la motivación dada en un Congreso es o no razonable, de acuerdo con esta regla, que indirectamente tendrá que llegar a las Legislaturas, pero anticipadamente sabrán cómo aprecia el Pleno la razonabilidad de la motivación, razonabilidad imprecisa como ahora la tenemos señalada, así con esta expresión “razonable” o “razonabilidad”, es igual a subjetivismo, en dos situaciones muy parecidas nos puede parecer que sí es razonable lo que hizo la Legislatura, y al día siguiente nos puede parecer que no lo es.

Yo creo que el proyecto del ministro Góngora es un avance hacia lo mismo, y que fortalece la fuerza normativa de la Constitución al dar un patrón de regularidad constitucional en la apreciación que pueda hacer esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto a que los municipios litigan en su contra porque ganando el caso pueden quedar sin ingresos, el proyecto contiene una proposición, para mí, muy audaz que no la comparto, pero puede haber otras soluciones lo discutiremos al hablar de los efectos, no mezclo los temas. Se dice también que no podemos obligar a la Legislatura a que emita leyes en tal o cual sentido a partir de una decisión judicial, y aquí también esto es muy interesante, tiene que ver con los efectos de la decisión en caso de que haya preceptos que se invaliden y me reservo para hacer comentarios al respecto.

La propuesta del proyecto, consiste en acotar el principio de razonabilidad, para establecer que queda sujeto a la siguiente regla: La motivación de los Congresos Estatales debe estar en proporción directa a la motivación que contenga la propuesta municipal y al distanciamiento de la misma.

Porque puede ser una modificación menor y entonces lo que ha de justificarse es la modificación, pero esta intensidad de motivación, no significa que las Legislaturas estén obligados a contestar por cada hoja que contuviera la proposición municipal, una hoja que contenga esa respuesta; si en veinte hojas, como nos pasa mucho en los juicios de amparo que conocemos, se está repitiendo el mismo argumento, pues en realidad la intensidad de la motivación de la propuesta se centra en un sólo argumento, y bastará un sólo renglón, como en el ejemplo que nos decía el señor ministro Díaz Romero, para estimar que la respuesta tiene la misma intensidad de motivación que contiene la propuesta.

Creo que el principio que resumió el doctor Cossío, relativo a que a mayor argumentación mayor respuesta legislativa y viceversa, concentra esta idea que es para la aplicación del criterio que ya tenemos establecido. La respuesta debe ser objetiva y razonable, entendiéndose por razonable que la intensidad de la respuesta sea congruente con la motivación de lo propuesto por el Municipio.

El proyecto es un buen ejemplo de que con esto no estamos estableciendo una norma rígida que vaya a causar un verdadero caos en el orden jurídico nacional; de un buen número de preceptos que se impugnan aquí, a la luz de los criterios que ya teóricamente maneja el dictamen, se hace un examen ya de aplicación de este criterio a los diversos artículos y se va concluyendo: aquí hay razonabilidad y objetividad y, por lo tanto, reconozco validez; aquí no la hay por esto y esto y, por lo tanto, se declara la invalidez.

Se dijo también que los órganos legislativos no pueden fundar ni motivar, de la manera tradicional en que hemos entendido esto, porque la voluntad colectiva se conforma por la suma de voluntades individuales que se expresa en el acto de votar. Y esto es cierto, pero recuerdo a los señores ministros que ya en un asunto del Estado de Tlaxcala dijimos que la respuesta del órgano legislativo se debe contener en el dictamen que somete después el cuerpo legislativo la votación de la ley. Es allí donde deben aparecer las razones.

La tesis 45/2004, es de amparo. Se dijo: no hay violación a garantías individuales, pero nunca se dijo: no se afectan derechos municipales por el hecho de que el Congreso no tome en cuenta la propuesta que hubiera presentado el Municipio. No es ciertamente una iniciativa hecha y derecha, pero sí es una forma específica, casi de iniciativa; y partiendo de la base de que el Municipio no tiene derecho de veto en estas cuestiones económicas, como sí lo tiene el gobernador para la Ley de Ingresos del Estado, es que en la controversia constitucional hemos velado por el respeto a los derechos municipales.

La reforma de 1999 que les concedió esta prerrogativa a los municipios de nuestra República, se tiene que traducir en algo y para que se traduzca en algo no podemos decir: los Congresos no tienen ninguna obligación de tomar en consideración la propuesta, porque entonces es la nada jurídica la propuesta. Para que se traduzca en algo debemos sostener lo que ya dijimos: tiene que ser tomada en cuenta por el órgano legislativo; para aprobarla en sus términos no necesita decir nada, pero para modificarla o rechazarla tiene que dar motivos que sean objetivos y razonables.

Ahora agregamos la razonabilidad en los motivos que expresa una legislatura, tiene que ser congruente y proporcional a la intensidad en la motivación que contiene la propuesta.

Sin embargo, me sumo a lo manifestado por el señor ministro Díaz Romero y, por Don José de Jesús Gudiño; esto no nos puede llevar al extremo de hacer un análisis minucioso de los hechos, sobre todo de los hechos y cuestiones técnicas sujetas tal vez a juicio de peritación, porque entonces, haríamos por vía de dilación de estos procesos igualmente nugatorio los derechos del Municipio.

Hasta ahora creo que no se altera el principio de que la motivación legislativa es atenuada, jamás la podremos dimensionar, jamás la podremos medir como si fuera un acto jurisdiccional; pero siendo atenuada tiene que guardar una justa correspondencia con la petición del Municipio.

Con esta sola excepción del tema de cuestiones técnicas, yo sigo convencido del proyecto del señor ministro Góngora, en este punto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo advierto que todo lo que hemos ido construyendo a lo largo de estas sesiones, lleva a dos conclusiones muy importantes: primera, que es absurdo que un Tribunal Constitucional que tiene que ver las cosas con tanto detalle, tenga un ingreso de asuntos desproporcionado de este tipo de trabajo.

Ahora yo entiendo porqué en muchos lugares del mundo se busca tener muy poco trabajo cuantitativamente; porque la construcción de los criterios necesariamente lleva tiempo; y, por otro lado, también yo advierto que las situaciones llegan a ser tan difíciles, que se llega a los casos patológicos que ustedes recordarán; aquel magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, que, de pronto ante la preocupación de decidir – porque era tan difícil el caso-, optaba por no firmar; claro, llegó un momento en que lo tuvieron que remover porque ya no se le veía de tantos expedientes que le llegaban, que le mandaban sus compañeros y él con ese celo de no querer cometer un error al emitir su firma, pues, simplemente no firmaba. Claro, se encontró una fórmula que en aquellas épocas era posible, una especie de cambio, horizontal o vertical, que no lo afectaba en cuanto a su remuneración; pero que desbloqueaba lo del Tribunal Fiscal en cuanto al trabajo.

Aquél otro que decía que, él no entendía cómo se podían resolver estos asuntos tan complejos, si no fuera por la gran irresponsabilidad de quienes los resolvían, porque si se pusieran a estudiarlos, pues se llevarían una eternidad y no los resolverían sino después de muchísimo tiempo.

No, yo creo que en un órgano colegiado vamos haciendo aportaciones y yo pienso que después de todo lo que se ha dicho, además de que el proyecto tiene que matizarse, hacer compatible el avance que está proponiendo el proyecto con las tesis que hemos sustentado, de que en

realidad se trata de una razonabilidad atenuada –ahí tendría que hacerse la depuración-

Pero yo también sugeriría y yo lo haría directamente, que debemos modificar nuestra tesis de jurisprudencia; porque en la tesis de jurisprudencia, claramente se está señalando que esto es equiparable a una iniciativa y que esto de ninguna manera afecta la potestad del Poder Legislativo, y en eso es contrario al proyecto si es contrario a las tesis que hemos establecido.

Dice el ministro Ortiz Mayagoitia –con esa sensibilidad que tiene para tratar de conciliar-: bueno, eso era para amparo; no, siendo para amparo, se está diciendo: “esto no afecta la potestad legislativa”; y eso, yo creo que hay que ajustarlo y hay que señalar –lo cual, además es muy coherente- ¿por qué?, porque si un Municipio plantea una controversia constitucional contra el acto legislativo relacionado con la Ley de Ingresos, es porque lo afecta, entonces él pretende que le hagan caso en cuanto a sus proposiciones para obtener mayor recaudación; luego entonces, cuando el Cuerpo Legislativo no le hace caso a sus proposiciones, está beneficiando al contribuyente y entonces el contribuyente no tendría interés jurídico en plantear. Entonces, por eso digo que es muy coherente, porque no es tanto que no tenga potestad, eso no está en la potestad legislativa, no, simplemente, en este caso no puedes tú pretender que le hayan hecho caso al Ayuntamiento, porque eso es en tu perjuicio, porque sería hasta cierto punto, puede darse, pero sería medio absurdo que el Ayuntamiento haga proposiciones para tener menos ingresos, para beneficio de los contribuyentes, podría suceder y ahí es donde yo sí siento que convendría el que volviéramos a ver ese tema de la contradicción, tenemos posibilidad de pedir la revisión y que se haga un ajuste, porque cuando ve uno la tesis, pues ahí no simplemente se dijo que era en relación con las proposiciones, sino también con la respuesta que se haga y dice: “Por tanto, la circunstancia de que un Ayuntamiento omita proponer al Poder Legislativo Estatal, la base o las tasas del impuesto predial que regirán en su Municipio o bien, que haciendo, la Legislatura los desestime”, como dijo la ministra Luna Ramos, está incluyendo el caso de desestimación, no genera a los

contribuyentes una violación al proceso legislativo que les depare perjuicio, de manera similar a lo que acontece cuando el Congreso sea federal o local, no causa perjuicio a los gobernados y al expedir una ley, no acoge las proposiciones que se le formularon en una iniciativa.

De modo que los conceptos de violación, resultan inoperantes, aquí es donde yo creo que se debe hacer el ajuste, por qué, porque aquí lo dijo el ministro Díaz Romero, que es el autor de este proyecto, no es lo mismo una iniciativa que esta proposición, en esta proposición hay un avance a favor de los municipios que establece la obligación que ya hemos venido considerando, de que sí debe hacerse cargo, y esto ya se ha abundado bastante.

Entonces yo pienso, que independientemente de que de la contradicción de tesis, pues ya pediríamos que se hiciera algún ajuste, que hiciera congruente esa contradicción, con lo que ahora vamos a sostener, porque es necesario que se haga el planteamiento porque la contradicción, también lo dijo la ministra Luna Ramos, está muy sustentada en un análisis que lleva a esas conclusiones y entonces, habría que señalar que aquí también deriva algo que da respuesta probablemente a algunas inquietudes de la ministra Luna Ramos, que aquí se proponía que el Municipio llegara hasta a reglamentar, eso se quitó y entonces, lo que se le dejó a la Legislatura, es su potestad de legislar, pero en relación a las leyes, a los tributos, etc., pero al Municipio sí se le da la atribución de presentar sus proposiciones sobre tarifas, tasas, etc. Entonces, la potestad legislativa la sigue conservando el Congreso, en torno a lo que es lo genérico, los tributos que se deben pagar, pagar impuesto predial, etc., pero en torno al impuesto predial, surge ya una prerrogativa municipal, que es en la que estamos profundizando y yo creo que aunque aparentemente, es cierto lo que dijo el ministro Ortiz Mayagoitia, de que ya íbamos en líneas completamente diferentes, yo creo que era un poco, un sistema didáctico para llegar a algo que yo veo que hemos ido depurando, que nos hace ver que tenemos que corregir un poco esa tesis de la Contradicción, que no se trata de una cosa revolucionaria, de un avance que ya ahora es otro tipo de razonabilidad, no es la misma razonabilidad, pero se da el avance en

cuanto a que se apunta esta situación de la coherencia entre el planteamiento del Municipio y la respuesta que se debe de dar, pero sin entrar todavía en detalles que ya cada caso nos irá dando.

Ministra Luna Ramos y luego ministro Góngora Pimentel.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO.- También pedí la palabra señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Ministro Díaz Romero.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Sí la pidió entonces el señor ministro.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO.- Después.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Yo quisiera formular nada más una pregunta; una pregunta como duda de lo que me surge después del análisis de todos estos precedentes.

Según la propuesta que hasta este momento tiene una aceptación mayoritaria es que la Legislatura sí tiene que tomar en cuenta la propuesta del Municipio, si está de acuerdo a lo que se había dicho anteriormente, puede no decir nada, pero si no acepta lo que le proponen en el Municipio de manera básica, como lo dice el proyecto del señor ministro Góngora, debe de motivar por qué no la acepta. Hasta ahorita creo que éste es el consenso. Mi pregunta es: Si no hace esto, el proyecto está determinando que se violaría el artículo 115, fracción IV, porque no se estaría tomando en consideración la propuesta realizada por el Municipio. Qué quiere esto decir: que el procedimiento legislativo no está cumpliendo con una etapa que constitucionalmente se está estableciendo, entonces la ley es inválida porque llegaríamos a esa conclusión, si no se da una motivación objetiva y razonable, la ley sería inválida; luego entonces, el proceso legislativo no sería correcto,

entonces esto sería susceptible de impugnarse también como un procedimiento legislativo no idóneo de acuerdo a la Constitución por parte de los particulares: como violación a garantías individuales?. Porque a esa conclusión tendríamos que llegar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Yo creo que si nos quedamos sin una visión muy tradicional, parecería que a eso se llega, pero para mí, ha sido muy ilustrativa toda la exposición que se ha ido haciendo; estamos ante una situación peculiar en que se le quiso dar algo a los municipios; se les pretendía aun dar la facultad reglamentaria para que ellos llegaran aun a detalles en materia impositiva, pero eso todavía no se logró, a lo mejor con el tiempo se logra, pero ya se les da algo. Las legislaturas que conservan la potestad de legislar en materia impositiva municipal, ya no lo pueden hacer completamente al margen de los municipios; los municipios, en la materia de impuesto predial que es algo que forma parte de la hacienda municipal y que les reconoce el 115, pueden hacer proposiciones en torno a elementos relacionados con el tributo; en relación con estos elementos: Primera posibilidad.- Se les acepta, ni siquiera se tiene que decir nada. Segunda posibilidad.- No se les acepta, se tiene que hacer cargo en una motivación razonada, no arbitraria y en el avance que ahora vamos a tener y proporcionada a los planteamientos que haga el Municipio de que se trata, entonces no se trata de un procedimiento a favor del gobernado en que sus garantías individuales de debido proceso, se tengan que cumplir, no, porque no es el gobernado, el que tiene derecho a que se haga todo eso, sino el gobernado tiene derecho a que los impuestos sean proporcionales, equitativos, contemplados en leyes y se destinen a gastos públicos, 31, fracción IV, a eso sigue teniendo derecho y, por ello, si haciéndoles caso o no haciéndoles caso el gobernado estima que se violó el 31, fracción IV, pide amparo por violación a la garantía tributaria que he señalado.

Ahora, quién es el que tiene derecho a eso: el Municipio, pero en relación con sus tributos, con lo que va a recaudar, no el gobernado que va a tener que pagar, ése ya lo tiene en el 31, fracción IV. Que esto no suena muy ortodoxo, en el sentido, ¡ah! pero es proceso legislativo, no, no es característica del proceso legislativo, es simplemente posición de

un cuerpo legislativo, que teniendo potestad tributaria, tiene en torno a los municipios que respetarle lo que en la reforma de noventa y nueve se les dio. Es como yo entiendo las distintas intervenciones que tuvieron.

Ministro Silva Meza, por favor.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.- Gracias. Había, señor presidente, otras peticiones previas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- ¡Ah bueno! El ministro Díaz Romero, es cierto, perdón ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Nada más para una cosa muy sencilla, en relación con la reforma, las diferentes consideraciones que deben tener, que hay que cambiar, que hay que modificar en relación con la tesis que hemos estado viendo, claro si es necesario pues habrá que hacer, pero quisiera yo adelantar simplemente una cosa, la tesis correspondiente y todo el estudio, se finca fundamentalmente para contestar una idea, que la ley es inconstitucional, porque no se le hizo caso, primero porque el Municipio no formuló su propuesta y segundo, porque la Legislatura no tomó en cuenta, ningún tipo de propuesta, fundamentalmente porque no se hizo, y al respecto se dice no estamos en presencia de una iniciativa de ley, es una cosa similar, se dijo, pero nunca se equipara a una iniciativa de ley, solamente se tomó en consideración este aspecto para decir ¡ojo! Aun cuando fuera iniciativa de ley, no te daría acción de amparo a ti particular, eso es lo que se dijo, pero fuera de eso, en la página ciento uno, por ejemplo leo una parte, que tal vez no se desarrolló mucho, pero en esencia es lo que correspondería tomar en cuenta, dice: si bien es cierto que la reforma constitucional no obliga a la Legislatura a consentir sin más las pretensiones del Municipio, sino únicamente a ponderarlas dentro del ejercicio de la facultad normativa que le compete, resulta conveniente discernir las consecuencias que derivan de que el Congreso local no haya acogido las propuestas del Ayuntamiento, consecuencias que por ser distintas para el Municipio, y para los contribuyentes se examinarán por separado, y dentro de ese examen se llega a la conclusión de que la

Legislatura, al revés de lo que sucede o en diferencia de lo que sucede con la iniciativa, debe hacerse cargo de las argumentaciones del dictamen, pero claro esto queda a la consideración del Pleno, si es que se quieren cambiar estas consideraciones. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En el orden que señalé ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias presidente, en el proyecto no se está fijando o estableciendo cuál o cómo debe ser el procedimiento legislativo, lo que se hace es establecer parámetros objetivos, con base en los cuales se podrá analizar si el Congreso local, dio razones objetivas para realizar las modificaciones a la propuesta del Municipio; esas razones efectivamente podrían estar en el dictamen de las Comisiones, en el debate llevado a cabo al momento de la aprobación de las leyes, pero de lo que se trata, es que durante el proceso legislativo se den esas razones y el establecimiento de los parámetros, tiene como finalidad dar seguridad jurídica tanto a los Congresos como a los Municipios, pienso que es necesario reducir la sensación de una excesiva dosis de discrecionalidad, en el obrar de la Corte para ello; para ello es necesario que los pronunciamientos a través de los cuales procede a realizar el balance entre los diferentes valores o intereses presentes en la Constitución, sean motivados de manera extensa y clara, esto es, una motivación que ofrezca de forma expresa, los criterios seguidos por la Corte, con el fin de llegar a la conclusión de hacer prevalecer un cierto valor sobre otro, o de armonizarlos, y que ofrezca además la posible construcción de una escala de valores derivados de la jurisprudencia constitucional, de tal manera que pueda ser contrapuesta o tenida en cuenta como parámetro. Obviamente, esta escala de valores, no debe entenderse fijada de una vez por todas, sino abierta a las posibles innovaciones surgidas de la labor de la Corte, una motivación clara y exhaustiva, permitirá a la Corte por un lado, una mayor capacidad de intervención, sin estar constreñida por la excesiva carga política de la cuestión, y por el otro, garantizaría una mayor homogeneidad de juicio por parte de la misma, y la posibilidad de un control de sus decisiones a través de la opinión pública; también serviría

de orientación a la actividad de equilibrio entre los diversos valores constitucionales que están llamados a desarrollar cuando aprueban una ley. Por lo anterior, estimo que el establecimiento de estos parámetros, no constituye un peligro para los futuros casos, al contrario, lo que se intenta es desarrollar un instrumento de utilidad, tanto para este Tribunal como para las partes que eventualmente pudieran plantear una controversia de esta naturaleza. Respecto a las cuales se da un elemento que proporciona seguridad jurídica, como lo dijo el ministro Silva Meza, ésta es una cuestión que al día de hoy es pacífica en muchos tribunales constitucionales. La promoción de estos amparos contra leyes, perdón, este tema lo vamos a tratar cuando se trate de reformar la contradicción del señor ministro ponente Juan Díaz Romero, que ya la defendió, y muy bien. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En el uso de la palabra continúa el señor ministro Juan Silva Meza, se ha añadido después de la ministra Sánchez Cordero el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente, yo quisiera en principio participar a ustedes que lo que motivó que nuevamente pidiera hacer uso de la palabra, fue una consideración que hizo el señor ministro Ortiz Mayagoitia, que se me hace muy importante, cuál, dice: esta regla de ejercicio de ponderación está destinada al Tribunal Constitucional, esta regla es la que nos está rigiendo a nosotros, y yo diría, efectivamente, una de las cuestiones más interesantes del proyecto que elabora el señor ministro Góngora Pimentel, es precisamente seguir en la construcción, ya hemos venido analizando el adecuado ejercicio de facultades constitucionales de las atribuciones municipales y de la Legislatura en estos temas. Ya hemos venido diciendo que le toca hacer a uno y que le toca hacer al otro, ya hemos venido diciendo que en la Legislatura se cuestiona si es iniciativa o no es iniciativa, pero en donde hay consenso es que tiene que decir algo la Legislatura, en función correspondiente a la atribución constitucional del Municipio a partir del 99, de hacer esta propuesta, así proponer, no la llamemos iniciativa, no le demos un calificativo, está ahí, y cada quien tiene una atribución constitucional, algo que hacer en relación con ello, y hay respuesta, y

para analizar la regularidad constitucional de lo respondido, el proyecto desde mi punto de vista, lo importante y trascendente que tiene, es que sugiere ya el ejercicio de un método de análisis de regularidad constitucional, mediante el ejercicio de las atribuciones para el juzgador para el Tribunal Constitucional de un juicio de ponderación, entre qué, entre el adecuado ejercicio constitucionales, cómo se fueron dando, y propone, para hacer esta ponderación, hay que hacerlo a través de dos ejes, que nos lleven a analizar el acercamiento de los argumentos que tiene la Legislatura, frente a la propuesta, hay que ver esas calidades, pero como un instrumento de resolución de regularidad constitucional, en eso es en donde estamos ahorita nosotros, y decimos, es conveniente verlo para medir la razonabilidad, en tanto que hemos venido bordando, en función de objetividad y razonabilidad, en atención a una motivación atenuada, a una motivación que debe dar la Legislatura, frente a este planteamiento. Ahora, dónde vamos a ver si esto propicia o no la invalidez de la norma, cuándo, cuando se haga un ejercicio ponderado, y esa ponderación la va a hacer en ese proceso lógico, mental de raciocinio, el Tribunal Constitucional, cómo, viendo los parámetros que tiene, viendo las situaciones que hemos analizado de jerarquización, de intereses, de valores, de principio, y ver dónde quedan ellos, y ese es el ejercicio que tiene que hacer el Tribunal Constitucional, es por eso que llama mucho la atención, esta propuesta que hace el proyecto, movámonos en estos dos ejes, que esto sea lo que se tenga en cuenta, y esto tiene que ser, desde luego, no como una regla fija e inflexible, no, si no, no habría ponderación, sino que tiene que ser un ejercicio ponderado, en cada caso, y en este tipo de casos, donde hay este tipo de propuestas, para este tipo de normas, estas disposiciones, obviamente, el Tribunal Constitucional, llegará hasta donde pueda llegar, ahí yo tengo mucha reserva en la cuestión de los contenidos materiales, o los elementos técnicos, ahí quién sabe si podemos llegar, sí podemos llegar en un ejercicio de razonabilidad, ponderación de la razonabilidad, si están cubiertos los extremos del tributo de que se trate, partiendo de la base, es cierto que la potestad legislativa, tiene que estar presente, yo siento que ésta no se sacrifica, ésta tiene que estar analizando, inclusive, a los otros municipios, y claro, se privilegia en la reforma constitucional, en la participación de un Municipio, porque es el que tiene el día a día,

porque es el que tiene la información veraz, directa, e informada, técnica, política, socialmente, económicamente, y la Legislatura, tiene la visión general, y el órgano que va a revisar esa regularidad constitucional, ya del producto, ya de la norma, mediante un análisis de ponderación, verá a través de estos ejes, cómo se separa, o se junta, el rechazar, porque nosotros estamos frente al rechazo, ese rechazo que existe por parte de la Legislatura, o la omisión, o simplemente indiferencia en relación con los planteamientos, para efecto determinar esa regularidad constitucional. Desde ese punto de vista, creo particularmente, valiosa en la secuencia de construcción de estos criterios, es decir, así lo hemos determinado, ah, bueno, ahora este sería el método adecuado para hacerlo, para el Tribunal constitucional, eso es lo que a mí me llamó muchísimo la atención, lo vi ya en su aplicación, y me deja dudas, en función de la cuestión de elementos técnicos, pero en lo demás, yo creo que se sigue avanzando, eso es lo positivo, desde mi punto de vista, ya incursionamos, ya no se puede decir hemos empezado a incursionar, estamos montados en un nuevo lenguaje de interpretación constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y en esa línea de pensamiento, yo me atrevería a hacer un ejemplo de aplicación, aparentemente como que se está dando una regla sólo para las Legislaturas, no, se está dando también una regla para los Ayuntamientos. Si un Ayuntamiento se limita a decir: Te propongo tales tarifas, tales, dice, como no me diste explicación alguna de por qué pretendes esas tarifas, no te hago ningún caso, y en esa situación, sería muy clara la aplicación del principio de la corresponsabilidad, o sea que también se llama a la responsabilidad a los Ayuntamientos, sí, la Legislatura, no puede quedarse callada, la Legislatura, tiene que motivar razonadamente, y teniendo en cuenta este nuevo criterio, si tú no le dijiste nada, basta con que te conteste lo correspondiente a no haber dicho nada, para justificar lo que estás proponiendo. Ahora, le presentas una serie de estudios, ah, pues vas a tener que dar una serie de razonamientos que correspondan a ese estudio más cuidadoso, y entonces ahí, esos casos, ya nos irán dando posibilidades de nuevas reglas generales, para situaciones que ya pudiéramos ver, a través de estos casos concretos.

Ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor presidente. Voy a ser muy breve, pues ya es prácticamente la una, pero sí quería yo decir que en la intervención del ministro Silva Meza y en la intervención del ministro presidente, básicamente me dejaron sin materia en la primera parte de mi exposición.

Yo recuerdo que cuando empezamos a analizar esta atribución del Municipio, de proponerle a la Legislatura del Estado, el ministro José Ramón Cossío tuvo una expresión que a mí me llamó mucho la atención, por primera vez, que dijo: “Motivación plus” o “motivación reforzada”, así la llamó en esos primeros análisis respecto de estas atribuciones del Municipio, pero yo estoy totalmente de acuerdo y por supuesto, me dejaron sin materia el ministro Silva Meza y el ministro Azuela.

Sin embargo, el otro tema, en relación al juicio de amparo de los gobernados, cuando pretenden impugnar normas derivadas precisamente de un pronunciamiento de la Corte en controversias constitucionales a través del amparo, cuando ellos consideran que sí se les afectan sus garantías, creo que ya en la sentencia de Temixco, primero en la exposición de motivos de la reforma constitucional, pero ya concretamente en la tesis de Temixco, en el asunto de Temixco, ya se dijo que no obstante que en las controversias constitucionales sólo están legitimadas entidades públicas para interponerlas, lo cierto es que la sentencia que se llegara a pronunciar pudiera llegar a afectar a los gobernados, los cuales en última instancia podrán impugnar estas normas a través del juicio de amparo si consideran que se les afectaron sus garantías. Esto ya está en varias resoluciones de la Corte, y concretamente siguiendo la línea de pensamiento del ministro Azuela. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, señor presidente. Básicamente para pedir al señor presidente que haga una votación.

Habla el señor ministro Ortiz Mayagoitia, y en un prodigio de equilibrio cohonesta las posiciones de los señores ministros y nos dice: Lo que el proyecto nos propone es la justificación atenuada de la motivación que debe darse por las legislaturas a las pretensiones del Municipio.

Hablan los demás señores ministros, y nos dicen: Debe de haber una ponderación acerca de la proporcionalidad de la pretensión municipal, y se nos aclara por la Presidencia: ésta debe de ser un boleto de ida y vuelta.

A mí me parece muy bien y muy correcto esto, pero habla el señor ministro ponente y nos dice: Yo lo que propugno es por una extensa motivación clara y exhaustiva de todas las pretensiones municipales, entonces, pues parece que el fuelle se cierra y se abre.

Para tener este punto muy claro, yo quisiera rogar a la Presidencia una votación de una buena vez por todas, de qué es lo que queremos, que en el caso correspondiente surja como propuesta mayoritaria, y por lo tanto, sea tema de engrose.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Quizá habría una etapa previa, y yo me atrevo a hacer una sugerencia: Quizá el término “atenuado”, como el término “plus”, “riguroso” o “reforzado”, más llevan a complicaciones. Si aprovecháramos este asunto, y el ministro ponente lo aceptara, que fuera la oportunidad de depurar mucho que ha sucedido en los precedentes, que además es como trabajan los Tribunales.

Si se ven los precedentes, ahí se equiparó la iniciativa con la propuesta, y aquí se ha ido estableciendo que esta propuesta es algo diferente a las iniciativas. ¿En las iniciativas qué hemos dicho? ¿Puede el Cuerpo Legislativo mandarlas al archivo?, y eso está en su potestad. aquí, ¿qué hemos ido advirtiendo? Que esto no fue algo que tuviera la calidad de iniciativa.

Cuando habló el ministro Díaz Romero, yo decía “argumento de mayoría de razón”, si las iniciativas las pueden archivar y no pasa nada, pues con mayor razón las propuestas, pero cuando siguió él argumentando, me fui dando cuenta que aquí estamos en una propuesta que surge como prerrogativa al Municipio, y que entonces no puede ser valedero un principio de mayoría de razón, porque incluso después me permití pedir a la ministra Luna Ramos, que viene siempre con todos los documentos idóneos, la iniciativa de la Reforma, y entonces fue donde me di cuenta como, curiosamente respecto de la iniciativa conserva su potestad el Congreso, sí, pero respecto de la propuesta, tiene que hacerle caso el Congreso, entonces en ese sentido, yo siento que hemos avanzado muchísimo y coincido en que esto puede salir previsiblemente por unanimidad de votos si en el engrose se recogen todas estas cuestiones y lo que el ministro ponente dice, bueno, debe haber algo mayor; bueno, es la motivación adecuada, cuando se requiera algo mayor y hay elementos para hacer algo mayor, pues se hará algo mayor, la motivación adecuada y pienso que se puede aprovechar aún este proyecto para que pueda corregirse sin necesidad de un planteamiento formal el texto de la Contradicción, porque curiosamente como lo destacó el ministro Díaz Romero, en ese análisis extraordinario que realizó en aquella Contradicción, tiene el pecadillo de que también equipara por su tendencia a hacer estudios exhaustivos, lo de la iniciativa, como para decir esto no contradice esto, pero en realidad todo su estudio lleva a que se pule un poco la redacción de la Contradicción y se supere el problema que lleva a la idea de que puede ser algo similar a las iniciativas que ni siquiera lo tengan que tramitar y que lo puedan rechazar, no aquí hay un *ad vinculum* y en eso el proyecto del ministro Díaz Romero lo trata muy bien, esto no es etapa del proceso legislativo, es simplemente acatamiento relacionado con una prerrogativa al Municipio y entonces, el mismo ministro Díaz Romero que además en esto pues es experto en redacción de tesis, puede ver su tesis ya con esta nueva perspectiva y hacer la adecuación como fruto de esta reflexión y su proyecto da sustento a todo.

Entonces, yo le preguntaría al ministro ponente si estaría de acuerdo en que recogiendo toda esta votación, toda esta manifestación de ideas,

podría en su proyecto añadir algunos párrafos como diciendo: no pasamos inadvertido que al resolver las Controversias tal y tal, se llegó a decir esto de que era como una iniciativa, esto se ha advertido que no es exacto, por esto y por esto y en fin, en la línea de lo que han sido la mayoría de las proposiciones.

En otras palabras, que habíamos ya sustentado que debe haber una motivación, lo incorrecto fue hablar de motivación atenuada, pues por qué atenuada, no, debe haber una motivación, ¿cómo la motivación?, la motivación adecuada, ¿adecuada a qué?, al caso que se vaya presentando y esto además, en el caso se aporta este nuevo elemento de la proporcionalidad entre lo que diga el Ayuntamiento y lo que tenga que decir el órgano Legislativo y entonces sí tendríamos realmente lo que el ministro Silva Meza dice, estamos avanzando en este proceso ante nuevas situaciones. Ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, señor presidente, yo advierto aquí dos temas distintos, uno es este marco teórico de la proporcionalidad entre la motivación y la respuesta, entre la petición y la respuesta y el otro, es el de los razonamientos técnicos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No, pero eso yo pienso que ya en lo adecuado se eliminaron los razonamientos técnicos; es decir, que por el momento no nos tenemos que meter a eso, ya cuando venga algún caso sobre problemas técnicos, ya tendremos que definir si entre lo de la motivación adecuada tendrá que estar el análisis de éstos, o sea que por el momento eso se eliminaría ¿o no señor ministro?

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Sí señor presidente, el proyecto no entra en razonamientos técnicos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como que dice que si es necesario entrar aún a esto y si eso se le elimina. Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Señor presidente, sí se hace alguna mención en el proyecto, pero me parece que está dentro de la regla de

proporcionalidad, aquí lo que me parece a mí muy importante, es este criterio del ministro Góngora que después lo reseñó muy bien el ministro Ortiz del criterio de proporcionalidad, si me dices mucho, te contesto mucho; si me dices poco, te contesto poco; pero claro, eso lo tendremos que ir -y en eso tenía usted razón- viendo en sus condiciones de aplicación en cada caso, me parece que hoy, en el sentido del avance, decir pues la regla de proporcionalidad que está medida de 3 maneras distintas es la aplicable, oye y qué tanto me vas a meter, me vas a contra argumentar, la Corte va a buscar peritajes, pues yo creo que ese no es el momento, como también lo decía el ministro Ortiz, de entrar a esas determinaciones ahora, sino simplemente decir, pues ahí están estos criterios de proporcionalidad y esto como toda la labor jurisprudencial ahí sí, a partir de un criterio general sustentado, pues se irán viendo sus condiciones de aplicación y además hay tres asuntos inmediatamente donde vamos a tener que ver cuáles son sus propias condiciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo me permitiría preguntar al ministro Aguirre Anguiano, si estaría él de acuerdo, en qué incluso en votación económica, se preguntara --faltan todavía los efectos-- pero en este aspecto, sobre la base de que nos hiciera favor el ministro Góngora de presentarnos el engrose y ahí tuviéramos oportunidad de ver en blanco y negro, lo que hemos entendido los once. Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Si el concepto es motivación adecuada, adelante en votación económica.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Pregunto al Pleno si en este aspecto están de acuerdo y hay votación económica en que debe haber motivación adecuada con estos avances que se han dado que por el momento no entran a cuestiones del tipo técnico y demás, sino simplemente una motivación adecuada? Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: ¿Puedo hacer una aclaración? Yo estoy de acuerdo con la validez que se está decretando al final de

cuentas de los artículos, lo único que quisiera pedirles es, si me puedo reservar, hacer algún voto paralelo, hasta ver el engrose, porque no sé si voy a coincidir o no con todos los argumentos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pero el engrose es precisamente para que si no coincidimos, logremos la modificación del engrose, desde luego yo le reservo todo lo que quiera hacer usted de votos particulares, pero siento que para eso es el efecto del engrose, para que finalmente si hubo una votación económica, el engrose responda a lo subjetivo de once personas.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Nada más sería preventivo señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Eso lo queda reservado y desde luego, ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: También para sumarme a la petición de la ministra Luna Ramos, porque quisiera yo reservarme en caso de algún voto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo reservaría el derecho a formular votos particulares a todos, si en un momento dado, en el engrose subsiste algo que no compartan, ¿están de acuerdo? Engrose que vamos a tener que aprobar todos, pero hay posibilidad de que el engrose se apruebe por seis votos y entonces los cinco restantes, podrán hacer votos particulares en relación, hacemos un receso y continuaremos con los efectos en la siguiente parte.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:15 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:35 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se levanta el receso.

Como todos ustedes lo advierten hemos agotado lo que es propiamente el criterio fundamental sobre esta materia; pero habiéndose impugnado diferentes preceptos de la Ley de Ingresos del Municipio de Michoacán, es conveniente que ahora tratemos de analizar la parte del proyecto en donde se hace ya la aplicación de estos criterios, obviamente ante las modificaciones además que se han dado con motivo de todas las intervenciones, probablemente pudiera haber algunas objeciones y para ese efecto, los invito a que si no comparten la ponencia en alguno de sus aspectos puedan manifestarlo.

Ministro José de Jesús Gudiño, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: ¡Bueno! Después del interesante criterio que se ha sustentado, confirmando los precedentes que constituyen propiamente un marco teórico para analizar los artículos 6 y 7.

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, sí 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 en su afirmación, esta resulta razonable toda vez que según los datos del Banco de México, la inflación correspondiente al dos mil cinco, fue de 3.3, y a la fecha de la aprobación de la Ley impugnada el índice de 4%, era una expectativa con bases reales, esto se encuentra en la página ochenta y dos y siguientes del proyecto.

Enseguida el proyecto se da a la tarea de hacer cálculos matemáticos para justificar el aumento de las tarifas que autorice el Congreso.

A mí, a la luz de lo que ya hemos aprobado 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; yo creo que de alguna manera este tratamiento que se da a los artículos 6 y 7 de la Ley de Ingresos, de alguna manera va en contra de lo que acabamos de aprobar: de que debe haber una motivación por parte del Congreso.

Aquí en el proyecto se sustituye de alguna manera al Congreso para determinar que sí es correcto el ajuste que se hizo y que son válidos los artículos.

¡Gracias, señor presidente!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¡Bien! Continúa el asunto a consideración del Pleno.

Ministro Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: ¡Gracias señor presidente!

Es claro que dijimos que los aspectos técnicos elaborados en los que a veces se requerirá el desahogo de prueba pericial, no pueden ser objeto de apreciación por la Corte; pero el enfoque que el proyecto le da a este tema, no lo veo como un aspecto técnico precisamente, si los señores ministros tienen la bondad de ver la página ochenta, aquí claramente se califica esto como de motivación básica no técnica.

Dice el párrafo de en medio: “de acuerdo con los parámetros expuestos líneas arriba, estamos frente a un caso de motivación básica de la iniciativa por parte del Ayuntamiento, en el que si bien no se incluyen elementos técnicos completos, ni se motiva extensamente la necesidad del aumento, si se exponen argumentos sobre la conveniencia y justificación de la misma, lo cual da inició a un diálogo legislativo, ahora bien, como se ha constatado, el Congreso modificó la iniciativa, por lo que la acreditación de estos extremos, trae como consecuencia que la valoración y la motivación exigible, adquiera un estándar más alto, esto

no sé hasta donde sea conveniente sostenerlo, y luego, el único dato que se maneja, es el que maneja la Legislatura, Municipio, me pides un aumento de 2 puntos, cuando la inflación fue del 4%, la tarifa del año anterior, más un 4%, justifica plenamente el aumento de un sólo punto, el año anterior tenías el 0.23,, ahora pretendes el 0.25 el Congreso, con base en un elemento objetivo fuerte, de tasa de inflación que se esperaba para el año dos mil cinco, determina conceder el aumento que sustenta en este dato objetivo, y la razonabilidad consiste en que el aumento del 4%, es congruente con la situación económica promedio en el país; no dio motivación específica ni técnica el Municipio, sino solamente argumentó razones de conveniencia; de ahí concluye el proyecto, que cumple con el estándar de constitucionalidad, esta decisión de modificación; aquí es donde vemos como la subjetividad muestra también en juzgar lo razonable, es necesario que tenga un telón de fondo que hemos medido con dos factores, intensidad en la motivación municipal, y grado de distanciamiento entre lo pedido y lo que concede la Legislatura al Municipio, le está dando la mitad de lo pedido, 2 puntos de aumento, con base en un argumento incontrastable, el grado de inflación; yo estoy de acuerdo con esta conclusión del proyecto, y no creo que nos esté metiendo al problema que anuncia, que pronostica el señor ministro Gudiño Pelayo, desde su dictamen, si admitimos la discusión de aspectos técnicos, podemos hacer ocioso el trámite de la controversia constitucional, porque no va a dar tiempo, en un año a resolver estas cuestiones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro José Ramón Cossío tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí, el problema que plantea el ministro Gudiño, es interesante, en cuanto es el, pues ahora sí que el primer caso de aplicación de este criterio, yo lo que entiendo es lo siguiente, el municipio hace una propuesta a la que se refiere el ministro Ortiz Mayagoitia, el Congreso no tiene una respuesta específica, sino que en esta página ochenta y uno, está hablando de un incremento

promedio del 4%, etc., etc., y es pues lo que hace el proyecto en la página ochenta y dos, es introducir un factor de constatación, si cabe así, decirlo así, entonces decir, tú me dices que quieres un aumento de tanto, yo no te respondo específicamente en eso, pero doy una idea general de cuanto va a ser el aumento, y en el último párrafo de la ochenta y dos, qué es lo que hace el proyecto según entiendo, es decir; bueno, toda vez que Banxico dijo que esto era la tasa de inflación correspondiente, parece sensato lo que te ha contestado la Legislatura, yo ahí creo que es donde se puede armonizar esto, tiene razón el ministro Gudiño, lo que sería muy inadecuado, es frente a un planteamiento del Ayuntamiento que en modo alguno contestara la Legislatura, esta Suprema Corte dijera, bueno, con independencia de lo que dijo el Ayuntamiento, a esta Corte le parece muy sensato, y muy razonable, y muy proporcional, y muy de acuerdo, ahí sí, creo que tendría toda la razón el ministro Gudiño, porque nosotros nos estaríamos sustituyendo a la Legislatura en los argumentos, lo que me parece que está haciendo el proyecto, es, algo que tiene una matización, que es considerar el argumento general de la tasa de inflación y decir, pues si esta es la tasa general de inflación del cuatro por ciento, parece entonces adecuado como argumento general de aumento, lo que está proporcionando; entonces creo que sí habría una diferencia, y en ese sentido a mí tampoco, como decía el ministro Ortiz Mayagoitia, me genera en este momento ruido, pero sí parece importante en la página ochenta y dos, para no generar este problema que dice el ministro Gudiño, señalar que no es que nosotros estemos, vamos a decirlo así, haciendo el trabajo a la Legislatura en el camino argumentativo, sino simple y sencillamente constatar la veracidad de uno de los elementos que la propia Legislatura dio de manera genérica; creo que con eso podría compactarse la respuesta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Valls, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí, solamente una precisión en esto. Yo en el dictamen que leí hoy en la mañana, señalaba lo importante aquí de la aplicación de todo este marco teórico, en este caso concreto, yo creo que nosotros lo que tenemos que hacer es buscar ese equilibrio, esa congruencia interna de la norma que aprobó el Congreso,

con la motivación que dio también el Congreso, que haya un equilibrio entre los dos, y habiéndolo, como se desprende de la consulta, yo pienso que estamos en el camino adecuado, en la propuesta que hace el ministro Góngora. No lleguemos pues al extremo de un examen minucioso y técnico y demás, busquemos un principio de equilibrio, nada más, entre la motivación y la norma aprobada. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Gudiño tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Me ha convencido, estoy de acuerdo, retiro la objeción, y pediría al señor ministro Góngora, si no tiene inconveniente el señor ministro ponente, matizar el segundo párrafo en la página ochenta, donde se habla de la valoración de la motivación exigida, todo lo que ya se dijo respecto a las cuestiones técnicas, y yo estaría de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pregunto al señor ministro Góngora si estaría de acuerdo en matizar en la forma en que se le ha sugerido por los ministros Gudiño, José Ramón Cossío y Valls.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Será matizado señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. ¿Alguna otra observación en relación ya con la apreciación de los distintos preceptos, con los cuales, en uno se reconoce la validez; en otro se declara la invalidez?

BIEN. EN ESTE ASPECTO, CONSULTO SI EN VOTACIÓN ECONÓMICA SE APRUEBA ESA PARTE DEL PROYECTO.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

Ahora en relación con los que se declara la invalidez, viene el problema ya muy anunciado en que se han reservado el uso de la palabra algunos de los ministros, el de los efectos. Tiene la palabra el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Aunque algunos se la fueron

reservando, yo les pediría que de todas maneras solicitaran el uso de la palabra porque ya en mi memoria no se guarda. Bien, ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente. El proyecto nos propone en la página ciento cuarenta y dos, punto cuarto, y en la argumentación correspondiente en el considerando respectivo, que se constriña al Poder Legislativo del Estado de Michoacán, para que en un plazo no mayor de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente en el que sea notificado de esta resolución, dé cumplimiento a la presente ejecutoria, en los términos y para los efectos precisados en el último considerando de este fallo. Y estos efectos, son: que las normas expulsadas del orden jurídico por razón de esta resolución, sean objeto de nueva legislación, página ciento treinta y tres, ciento treinta y cuatro y siguientes. Decía el señor ministro Góngora Pimentel, que sería inconveniente que la promoción por parte del Municipio de Morelia contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esta controversia, le resultara como si fuera por lana y saliera trasquilado o sea que ganando su pretensión en cuanto a que se declarara fundada la Controversia, por lo que ve a algunos artículos, dejara de recibir las cantidades que en los mismos se mencionan y, yo creo que tiene razón el señor ministro Góngora Pimentel, sería terrible que resultara para el Municipio más caro el remedio que la enfermedad, que al final del camino encontrara que tiró pedradas contra el espejo.

Y, veamos que es lo que sucede aquí. La impugnación que prevalece y que se acoge en el proyecto, se declara fundada por razones formales; no hubo por parte del Congreso suficiente motivación, adecuada motivación respecto a las pretensiones del Municipio por lo que a los artículos relacionados incumple.

Entonces, el efecto de la expulsión del orden jurídico de estas normas debe de ser para que estudie las pretensiones del Municipio significadas en su petición y resuelva fundadamente lo concerniente. ¿Esto qué quiere decir?, que al hacerlo propio el Congreso correspondiente podrá darle la razón en cuanto a su pretensión al Municipio de Morelia o podrá

negar la pretensión, pero esto sí en forma fundada, con motivación suficiente.

Esto no necesariamente tendrá una repercusión económica en su beneficio, pero podrá tenerla, ni duda cabe; entonces, estamos en un problema. En el proyecto, se nos está proponiendo prácticamente una sanción para el Congreso y para el Ejecutivo, mientras no legislen y se les conmina, se les constriñe, para que lo hagan en 30 días, deben de ministrar los recursos correspondientes a manera de indemnización; –no lo dice así, pero así lo significa– casi, casi es una sanción que se le está; se está diciendo: "Por lo que se refiere a los efectos de la inconstitucionalidad de aquellas tarifas que son declaradas inválidas; como resultado el deficiente proceso legislativo anteriormente constatado, no puede pasar inadvertido, que estamos frente a un medio de control concreto de la constitucionalidad, en el que los actos o normas generan un perjuicio específico a la parte actora y por tanto, una vez constatada la inconstitucionalidad, debe procurarse por todos los medios posibles, que los efectos de la sentencia sean de tal forma razonables, que no se desfavorezca al propio accionante de la Controversia Constitucional".

En este sentido, los efectos de la Controversia no se reducen a la invalidez, pues dadas las diversas características de la materia impugnada, la cual puede consistir en actos, omisiones, normas que se reclamen por su contenido o por los vicios en el procedimientos legislativo; no siempre la anulación será la solución correcta, ya que en muchos casos tendrá que ordenarse un actuar concreto a las demandadas, cobrando así concreción las sentencias de condena que prevé el artículo 41, fracción IV de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Por tanto, al definir los efectos de la sentencia, es necesario valorar la posición de la actora frente a las normas, actos u omisiones que se reclaman y la manera más eficaz de restaurar el orden constitucional.

En el presente caso, sigue diciendo el proyecto, en la página 134: "Debe reconocerse que una declaración de invalidez lisa y llana de los preceptos que a continuación se enlistan acarrearía al Municipio de

Michoacán un daño financiero, provocado por el vacío normativo que se generaría a partir de esta declaración, pues hasta en tanto no se emita una nueva norma, el Municipio citado no tendría fundamento para percibir los ingresos que le corresponden, conforme al artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, sí sufriría los efectos de una invalidez provocada por la actuación inconstitucional del Congreso, en tal virtud, con fundamento en lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI, del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario precisar los alcances de la sentencia, a fin de que la invalidez de las normas no provoque efectos materiales que incidan en el patrimonio del Municipio afectado, en consecuencia, los efectos de la sentencia serán los siguientes:

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45 y 73 de la Ley Reglamentaria, de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución, la declaración de invalidez de las cuotas contenidas en los artículos que a continuación se enlistan, deberá surtir sus efectos, una vez transcurrido treinta días hábiles, contados a partir del siguiente al que se notifique al Congreso la presente Ejecutoria”.

En la página ciento treinta y cinco, se relacionan los artículos y las fracciones.

En la ciento treinta y tres, se declara otra invalidez de tarifas por expedición de licencias, y luego viene en el inciso b) “Se instruye al Poder Legislativo del Estado de Michoacán, para que en un plazo no mayor de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente en el que sea notificado por oficio de esta resolución, considerando que de conformidad con el artículo Sexto de la Ley Orgánica del Congreso en Michoacán, el siguiente período de sesiones, comprende del quince de junio al quince de septiembre del presente año, atienda la propuesta del Municipio y exponga los motivos que considere pertinentes para resolver de conformidad con dicha iniciativa o para alejarse de ella, resultando innecesario que el Municipio actor realice un nuevo proyecto, toda vez que ya con anterioridad presentó su propuesta, la cual debe de servir de

base para el ejercicio argumentativo del Congreso del Estado, pues el procedimiento legislativo defectuoso llevado a cabo por éste, es el motivo de la invalidez. Con la finalidad de que el Municipio cuente con un marco jurídico apegado a la Constitución Federal, así como con recursos suficientes para la prestación de los servicios a su cargo, se constriñe a los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, para que en caso de que excedan el plazo concedido, se encarguen de solventar los gastos que se generen, por la prestación de los servicios a cargo del Municipio de Morelia, en los que ha operado la invalidez, hasta en tanto cuanto, realicen las modificaciones pertinentes, tomando en cuenta los ingresos reportados en la cuenta pública relativa al año anterior, y al actualizándoles con el índice de inflación correspondiente al año pasado, etcétera”.

Contrición a la Legislatura, para legislar a partir de que se le notifique la resolución y esta es la propuesta:

Yo qué creo, yo creo que no nos ha dado nunca buen resultado obligar a las legislaturas a legislar, las ponemos en situación límite y nos ponemos en situación límite de ejercer ciertas atribuciones, muchas veces sin necesidad para ello; yo pienso, sin embargo, que en esencia el proyecto tiene razón, en cuanto a que alguna forma debe de existir, para que en lo pecuniario no le resulte inconveniente la determinación favorable de su controversia constitucional, desde luego entiendo la complejidad enorme del problema en el que estamos, porque en primer lugar, declaramos fundada en parte o declararemos fundada en parte esta controversia, por irrequisitaciones formales en el proceso de tratamiento a las atribuciones del Municipio, pero no que en esencia exista un crédito a su favor, esto nunca lo hemos dicho; pero, sin embargo, va a tener una privación entre si resolvemos y se tenga una resolución, cómo podemos hacerle entonces, para que sin obligar a legislar se pueda subsanar el perjuicio en la hacienda municipal.

Yo pienso lo siguiente: que en primer lugar estamos hablando de diferenciales; la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil seis del Municipio de Morelia, tenía tasas y tarifas, no en el monto pretendido

por el Municipio, según su petición, pero sí tenía tasas y tarifas, de qué se duele finalmente: de que le falta el ingreso diferencial, entonces estamos hablando de diferenciales económicos en el ingreso; bueno, yo pienso lo siguiente: que conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán de Ocampo, se tienen las atribuciones para hacer una transferencia de recursos con diferentes apoyos en esta ley, por esos diferenciales hasta en tanto cuanto les plazca al Congreso y al Ejecutivo dar solución a esta problemática sin señalarle plazo alguno, el cubrimiento de estos diferenciales afectando diversas partidas en forma diferente a la aprobada implicará transferencias y modificación de partidas que afecten el presupuesto del Ejecutivo y probablemente del Legislativo no lo sé, pero en esta forma que yo lo pienso que es mínima, no nos podemos en la tesitura de ultimátum y constreñimientos a la Legislatura de obrar en el sentido de nuestras resoluciones, pienso que ésta podrá ser una situación más sana; yo no creo que se necesite, en todo caso y siempre una nueva Ley de Ingresos, un procedimiento legislativo para subsanar ésta, yo creo que la misma ley da las fórmulas para que en una forma, pienso yo, con dispensa de trámites, por decirlo mal y rápido puedan hacerse esas transferencias, si ustedes gusta, podríamos entrar al análisis de todo el articulado de esta Ley del Estado de Michoacán, que pienso que solventará esta propuesta que estoy haciendo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Saldré en breve tiempo a la República de Dominicana, brevemente dejo mi inquietud que estimo podría ser una vía, desde luego aprecio el esfuerzo que ha hecho el ministro Góngora en cómo poder cumplir con esto, yo pienso que hay criterios de la Corte que son muy aplicables, aún yo estuve tentado a intervenir cuando se estableció lo de la declaración de invalidez y que va un poco en la línea de lo que dice el ministro Aguirre Anguiano pero con diferente proyección, yo creo que en estos casos propiamente no estamos declarando la invalidez de estos preceptos, estos preceptos en cuanto a lo aprobado son en realidad válidos el único problema es el diferencial, entonces esto ya superaría un problema, por qué, porque permitiría es en la línea de lo que hemos resuelto de invalidez parcial, es invalidez parcial no es nulo en lo que está de acuerdo el Municipio, el

Municipio está en contra del diferencial, entonces hay invalidez parcial en parte de lo que deseaba el Municipio y que no fue respondido satisfactoriamente por el Congreso, entonces eso ya permitiría que siga en vigor el artículo y todos esos artículos, con lo cual se puede seguir cobrando los impuestos, derechos, etcétera, lo que está relacionado con estas disposiciones. Ahora, en cuanto al diferencial, yo creo que ahí puede haber una interpretación que suena audaz pero que es lógica en materia sobre todo de tributos municipales, que habría que entender que la no retroactividad a lo que lleva es a que no me puedo ir a períodos anteriores, pero sí puedo comprender todo el año; y entonces señalarle a la Legislatura a la brevedad posible, tú hazte cargo, y si llegas a decir que sí, le tienes que dar el diferencial desde el mes de enero, si llegas al próximo año, tienes obligación de hacerte cargo de lo del año anterior para responderlo, y si lo respondes favorablemente tendrás que considerarle la parte correspondiente que le debes del año anterior; independientemente de lo que resuelvas en torno a la nueva Ley de Ingresos, y yo siento que podría ser una fórmula práctica en que superáramos ese problema que hemos abordado todos, de dejar al Municipio resolviéndole una acción en que le hemos reconocido que está con interés de Municipio de impugnarlo, y después lo vamos a perjudicar, porque hay una laguna y un vacío normativo.

Entonces les dejo esas inquietudes si alguno les simpatiza, pues ojalá la aprovechen y esto pueda tomarse en cuenta, estaré muy pendiente por Internet de la próxima sesión para ver qué es lo que se decide.

Se cita a la sesión del próximo jueves a las once de la mañana.

Esta sesión, se levanta.

(CONCLUYÓ LA SESIÓN A LAS 14:05 HRS.)