

**ÍNDICE**

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 22 DE JUNIO DE DOS MIL SEIS.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS</b>
<b>15/2006</b>	<b>LISTA OFICIAL ORDINARIA DIECISIETE DE 2006.</b>	
	<b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Municipio de Morelia, Estado de Michoacán de Ocampo, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez de los artículos 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.  <b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL)</b>	<b>3 A 53. EN LISTA.</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL JUEVES  
VEINTIDÓS DE JUNIO DE DOS MIL SEIS.**

**PRESIDENTE EN  
FUNCIONES: SEÑOR MINISTRO:  
JUAN DÍAZ ROMERO**

**ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.  
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.**

**AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:  
MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:05 HORAS).**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Señor secretario, tome nota por favor de que con motivo de la ausencia accidental del señor ministro presidente, por estar cumpliendo un encargo del Pleno, asumo la dirección de los debates de esta sesión, con fundamento en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, como ministro decano.  
**SE ABRE LA SESIÓN.**

Dé cuenta señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** con mucho gusto señor.

Se somete a la consideración de los señores ministros, el proyecto del acta relativa a la sesión pública número sesenta y tres, ordinaria, celebrada el martes 20 de junio en curso..

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Se pone a consideración de los señores ministros el acta.

Si no hay observaciones, se pregunta ¿si en votación económica se aprueba?

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**APROBADA.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**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 PRECISAN EN EL SEGUNDO PROPOSITIVO.**

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

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

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

**NOTIFÍQUESE: "..."**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Tiene la palabra el señor ministro Góngora Pimentel, ponente en este asunto.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor ministro presidente, el señor ministro Aguirre Anguiano, propuso lo siguiente:

**Primero.-** Coincidió con el proyecto, en el sentido de construir una solución, para no afectar la hacienda del Municipio.

**Segundo.-** Manifestó su preocupación en el sentido de que no había dado buen resultado obligar a los Congresos a legislar.

**Tercero.-** Consideró que en tanto se trata de diferenciales económicos en el ingreso, de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán, existen atribuciones para hacer una transferencia de recursos, por esos diferenciales, hasta que el Legislativo dé la solución al problema, sin señalarle plazo alguno.

Me parece sumamente atractiva la postura del señor ministro Aguirre Anguiano, por cuanto hace a los diferenciales, señor ministro presidente, así con base en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán, podemos ordenar al Poder Ejecutivo, que se realicen las transferencias respectivas, a fin de cubrir los diferenciales, para ello el Municipio tendrá que acreditar los ingresos que haya recibido por concepto del derecho respectivo, y con base en ello se realizaría el cálculo.

No obstante lo anterior, tenemos que destacar que el problema no se reduce únicamente a diferenciales en las tarifas, sino que existen otros casos relativos a la creación de nuevos derechos o la ampliación de ciertos hechos imponibles que se agrupan en el proyecto en el Apartado B), relativo a supresión de algún elemento contenido en la propuesta del Municipio, que se estudia de fojas 111 a 120; y en los efectos, en las fojas 137 a 139, donde no resulta tan sencillo aplicar esta fórmula, a menos de que asumamos que por estos conceptos también tendría que cubrirse el monto respectivo mediante las transferencias, pues de lo contrario, tendríamos que constreñir al Congreso local para que culminara con el procedimiento respectivo.

En esencia, señor ministro presidente, yo coincido con la preocupación del señor ministro Aguirre Anguiano; con la preocupación que tiene de que, en la medida de lo posible, tratemos de evitar obligar a los Congresos para que legislen, pues nos ponemos en una situación sumamente complicada. Sin embargo, ello tampoco implica que renunciemos a exigir la reestructuración del orden constitucional, sino que debemos construir nuevas fórmulas para lograrla.

Por cuanto se refiere a la propuesta del señor ministro Azuela Güitrón, la propuesta del ministro Azuela la podemos resumir en los siguientes puntos: Primero, que los preceptos son válidos; sin embargo, lo que resulta afectado de invalidez parcial es el diferencial, lo cual permitiría que siga en vigor el artículo, con lo que se podrían seguir cobrando los derechos. Segundo, que la prohibición de dar efectos retroactivos a la sentencia implica que no podemos ir a periodos anteriores, pero sí comprender todo el año presente; por lo que se debe constreñir a la Legislatura para que resuelva motivadamente, y en el caso de que apruebe la propuesta del Municipio, tendrá que darle lo que ha dejado de percibir durante el año, o bien, si éste termina, en el próximo ejercicio fiscal tendrá que considerar la parte correspondiente que celebre el año anterior, independientemente de que se resuelva respecto de la nueva Ley de Ingresos.

En lo referente a la primera parte de la propuesta, es decir de la declaración de invalidez parcial, disiento parcialmente, pues en mi opinión la parte correspondiente a los diferenciales no constituye una norma, y por tanto, no es susceptible de invalidación.

No obstante lo anterior, concentrando las propuestas del señor ministro don Sergio Salvador Aguirre Anguiano y del señor ministro Mariano Azuela Güitrón, así como una tercera que formulo en el dictamen de la Controversia Constitucional 13/2006, bajo la ponencia del señor ministro Sergio Valls, considero que podemos optar por no declarar la invalidez de los preceptos, sino su incompatibilidad con la Constitución, sin declarar su invalidez.

Los tribunales constitucionales de Alemania, Italia, España, han utilizado la figura de la declaración de incompatibilidad y nulidad. El tribunal constitucional se limita a una declaración de incompatibilidad cuando la ausencia de la norma inconstitucional se adecua aún menos a la situación constitucional que el propio mantenimiento de la inconstitucionalidad.

En este tenor, no obstante que los preceptos mencionados son producto de un procedimiento legislativo defectuoso, en tanto se modificó la iniciativa municipal sin motivar de manera adecuada el actuar de la Legislatura, no declaramos la invalidez en virtud de sus efectos, sino sólo su incompatibilidad con la Constitución.

Por cuanto se refiere a su segunda propuesta, que se puede dividir en tres partes: primera, constreñir a la Legislatura a motivar; segunda, en caso de que se apruebe la propuesta original del Municipio, se cubra lo que dejó de percibir desde el inicio del año; y, tercera, en caso de que llegue el próximo año y resuelva afirmativamente la propuesta municipal, tendrá que considerar lo que dejó de percibir el año pasado; esta propuesta en verdad resulta atractiva; sin embargo, le encuentro como inconveniente que nuevamente constreñimos a la Legislatura a que se pronuncie.

El manejo de la retroactividad se me hace sumamente interesante en este caso; sin embargo, debemos manejarlo con cuidado para otros distintos.

Entonces, -recapitulando-, creo que los efectos pudieran ser los siguientes: primero, declaración de incompatibilidad sin nulidad de los preceptos relacionados en el resolutivo tercero, salvo los que son inconstitucionales por sí, como son los artículos 18, fracción VII y 19, último párrafo, relativos a la exención; y, segundo, dejar la opción al Congreso local para que en el siguiente periodo de sesiones se pronuncie respecto de la propuesta del Municipio, y si no lo hace, condenarlo a realizar la transferencia de recursos por lo referente al diferencial, desde el inicio del ejercicio fiscal hasta en tanto se pronuncie.

Gracias, señor ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracia, a usted señor ministro Góngora Pimentel.

Me ha pedido la palabra el señor ministro, Don Sergio Valls Hernández.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias, señor presidente.

Con relación a este tema que venimos viendo de la Controversia Constitucional 15/2006, referida a los efectos de la declaratoria de invalidez, estimo que si bien tratándose de las acciones de inconstitucionalidad que este Tribunal resolvió recientemente por mayoría, no se aprobó la propuesta que al respecto sugirió el señor ministro Góngora Pimentel, y que ahora retoma en esta Controversia.

En este caso que nos ocupa, al tratarse pues, de una Controversia Constitucional, que es un medio de control diverso, en el que sí es necesario un interés legítimo para promoverlo; esto es, un perjuicio al actor, sí podrían darse determinados efectos vinculatorios a dicha declaratoria, desde mi punto de vista.

Lo anterior, además, lo apoyo esencialmente en que, tratándose de las Leyes de Ingresos Municipales, el artículo 115 constitucional, contiene un mandato expreso relativo a que cada año deberá aprobarse la ley respectiva de ingresos, por lo que no se trata de una facultad potestativa de la Legislatura del Estado, esto es, que pueda decidir en un momento dado si regula o no determinada materia, sino que, reitero, está obligada a aprobar las Leyes de Ingresos Municipales, al margen de que cuando ello no fuera posible, algunas legislaciones estatales prevean mecanismos para subsanarlo.

En el caso, estimo que a fin de señalar los efectos de la sentencia, ante todo debemos partir de cuál es la razón por la que estamos declarando la invalidez de la norma, que en el caso, no ha sido porque la Legislatura no cumpla con una motivación adecuada de algunas modificaciones que realizó la propuesta de la Ley de Ingresos del Municipio actor.

Por tanto, en el caso, me genera inquietud que llegáramos a determinar que los ingresos diferenciales que existen entre la propuesta original y la norma aprobada, deban cubrirse al Municipio actor, pues me parece que ello sería tanto como sostener que la propuesta del Municipio actor no sólo era la correcta, sino que implícitamente le estamos dando vida legal, cuando es una propuesta que puede o no ser aprobada en sus términos por la Legislatura.

Pasando por alto, además, que precisamente con base en el criterio que sustentamos en este asunto, debe existir un diálogo entre la Legislatura y el Municipio, por lo que el Congreso puede, al legislar nuevamente, dar los motivos adecuados que en su oportunidad no dio, o bien, si no los tuviera, entonces no podrá apartarse de lo inicialmente propuesto por el Municipio y así lo aprobará; luego, si bien considero que sí debe vincularse a la Legislatura, sólo debe ser para el efecto, desde mi punto de vista, sólo debe ser para el efecto, de que dentro de un plazo breve, cumpla con la motivación que debió exponer, y si cuando lo haga, efectivamente no existen tales motivos para apartarse de la propuesta municipal, la consecuencia lógica, con base precisamente en el criterio sustantivo de este Pleno, no podrá apartarse de dicha propuesta, pero en todo caso, en congruencia con nuestro criterio, de este Pleno, permitiremos que ejerza su facultad de aprobar las Leyes de Ingresos Municipales, con base en los elementos que ese Órgano Legislativo tiene y respetando, insisto, el diálogo entre ambos niveles de gobierno.

Respetuosamente, señalo que no coincido con la propuesta que en la sesión pasada formuló el señor ministro Aguirre Anguiano, relativa a que conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán, se cubran los ingresos diferenciales, porque lo repito, daríamos por sentado que la propuesta original del Municipio era la correcta, y por ende, a lo que inicialmente es una propuesta municipal que no fue aprobada, le estaríamos dando el carácter de ley, también me inquieta que señalemos que si el Congreso llegara a aprobar la propuesta inicial del Municipio, deban cubrirse las diferencias que resulten por parte del Estado, respecto de los meses que han

transcurrido de este año de dos mil seis, porque además de que en estos asuntos, las sentencias no tienen efectos retroactivos y mientras una ley no sea declarada inconstitucional, se entiende válida, y no debemos afectar las situaciones que se originaron de su aplicación, durante ese tiempo, en aras de la seguridad jurídica. También es importante tener presente que bajo la pretensión de no ocasionar un perjuicio a un Municipio, se podrían llevar a un desequilibrio en la economía de toda la Entidad Federativa, porque ahora estamos solo en una controversia promovida por un Municipio de Michoacán, pero debemos visualizar que en el futuro podrían promoverse controversias por más municipios de un estado o de toda la República.

Aunado a lo anterior, recordemos que la Ley de Ingresos es un cálculo aproximado de lo que se estima recaudará un Municipio, un Estado o la Federación, durante un ejercicio fiscal, más no se tiene la certeza de que realmente se vaya a obtener esa cantidad y llevaríamos al Estado, a la Entidad Federativa, a cubrir diferencias por cantidades inciertas o bien, debería revisar cuánto ha ingresado por determinado derecho, por ejemplo, y cubrir la diferencia existente, pero por parte del Ejecutivo, tomándolo de dónde, de alguna otra partida ya asignada, mas no de los particulares que fueron quienes debieron pagarlo, lo cual, reitero, me parece que podría ocasionar un perjuicio mayor en la economía de una Entidad Federativa. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Antes de darle la palabra al señor ministro Cossío y únicamente para organizar los debates que enseguida vendrán, quisiera yo recordar que en la sesión pasada se determinó que era inconstitucional la conducta adoptada por el Congreso del Estado de Michoacán, al no contestar las proposiciones o las propuestas que hizo el Municipio de Morelia.

Hasta allí está ahorita, digamos con certeza, aquello sobre lo cual ya se ha pronunciado la Corte, puesto que, inclusive, se tomó votación, pero a partir de esta inconstitucionalidad empiezan los problemas a determinar hasta dónde deben llegar los efectos de esta invalidez; desde luego y de entrada, nos encontramos con esta opción: ¿Vale que en este caso se

declare la invalidez de los correspondientes artículos de la Ley de Ingresos emitidos por el Congreso del Estado? Una invalidez de los artículos correspondientes que equivaldría a que el Municipio quedara en peor situación de la que en este momento se haya, porque entonces no podría cobrar todos los tributos que ya tiene determinados; como quien dice son tributos no a su gusto, pero, finalmente, sí tiene la posibilidad de recaudarlos, o bien, si es necesario simplemente condenar al Congreso del Estado para que se pronuncie en relación con las propuestas, cuyo estudio omitió y esto nos llevaría a una solución no de invalidez, sino de condena para que tenga obligación ya establecida por la Suprema Corte de que se pronuncie sobre esas omisiones, o bien, lo que nos acaba de comentar el señor ministro ponente Don Genaro Góngora; nos dice, en algunas otras latitudes, no se declara en estos casos la invalidez o la nulidad, sino la incompatibilidad de la conducta omisiva o actuante de la autoridad correspondiente para efecto de que haga alguna cosa que venga a compatibilizar lo que se le está exigiendo con la misma Constitución.

Aparentemente tendríamos que pronunciarnos sobre cualquiera de estas opciones, pero me parece que antes de eso, inclusive, tendríamos que tomar en consideración aquellos argumentos que tienden a verificar, si conforme a lo que establece el proyecto que nos presenta el señor ministro ponente, queda obligado el Congreso del Estado y obviamente el Ejecutivo también, a que si dentro de un plazo determinado no hace esta motivación, esta contestación, a la que ya se dijo que tiene obligación de hacer el Congreso, entonces el Gobierno del Estado, Congreso y Ejecutivo, tienen obligación de otorgar el financiamiento de ese aspecto sobre el cual no se ha pronunciado y creo yo, que en esta parte es la que corresponde examinar en este momento como siguiente paso lógico, para después llegar a verificar si debemos declarar la invalidez, si debemos reconocer la validez, si debemos simplemente condenar a que cubra la omisión en cuanto a motivación o decir, que hay incompatibilidad. Creo yo, pues, salvo la opinión de los señores ministros que primero debemos desglosar un tanto aquella proposición que nos hace el proyecto, en el sentido de que si no contesta motivadamente dentro de determinado tiempo el Gobierno del Estado, tiene la obligación

de otorgar el financiamiento correspondiente, pero queda a la consideración de los señores ministros.

Tiene la palabra el señor ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente, hasta el día de hoy el Ayuntamiento ha estado recabando ingresos en virtud de que la ley de que se trata, ha estado en vigor, el problema que se está presentando, que se está presentando de hecho desde los comienzos del año, es que lo que él solicitó como tasa y lo que el Congreso le respondió es diferente, entonces ahí hay un diferencial que a juicio del Congreso, a juicio del Ayuntamiento está perdiendo, eso como una cuestión, de forma tal que hoy hay un o puede haber un quebranto económico, respecto a lo que el Municipio considera que está perdiendo, pero eso pues tampoco él que tenga un derecho preconstituido, toda vez que se tiene que dar razones en esta condición que le llamábamos de diálogo, para saber si efectivamente tiene derecho a eso o no y eso es hasta que la sentencia de la Suprema Corte de Justicia lo determine como de hecho pasa en algunas de las cuestiones reclamadas y en algunas otras no.

El problema que se está presentando lo decía usted muy bien, es qué pasa si el día de hoy por ejemplo, declaráramos inconstitucional estas disposiciones y se presentara un problema donde por estar invalidada la disposición, el Ayuntamiento no pudiera cobrar estos derechos o en general contribuciones que le correspondieran, entonces es cuando hemos estado considerando que se presenta una situación claramente de perjuicio; la semana pasada discutimos este asunto y la solución que dimos en ese momento, me parece y yo sigo convencido de ella es trasladar los efectos de la entrada en vigor de la declaración de invalidez hasta un tiempo en el que parezca ser razonable que el Congreso actúe en consecuencia y emita la ley o lleve a cabo los análisis correspondientes en cumplimiento de una determinación de la Suprema Corte de Justicia; en las Controversias de la semana pasada, me parece que eran todas del Estado de Michoacán, lo que estábamos diciendo, es

que tenga treinta días, porque parece que en esos treinta días es un tiempo razonable para que las Comisiones de Dictamen Legislativo emitan esas consideraciones, lo sometan al Pleno de la Cámara, la Cámara se pronuncie y sobre esas consideraciones y a partir de los lineamientos que ha estado estableciendo la Suprema Corte se pueda dar estas consideraciones. Yo sigo creyendo que este es el método mejor de resolución de los casos, por la siguiente cuestión: Las Controversias Constitucionales, nos señala el artículo 105 y el artículo 44 de la Ley Reglamentaria, lo que tienen son las posibilidades de declaración de invalidez; es evidente que cuando esta Suprema Corte declara o vaya a declarar la invalidez de normas generales, se va a producir un hueco en el sistema, si vemos al sistema como jurídico, como una red, pues evidentemente lo que nosotros estamos haciendo es incorporar un hueco, y estamos generando evidentemente una laguna con motivo de la resolución de invalidez que estemos haciendo, pero me parece que ahí es donde justamente se da una diferencia entre un Tribunal Constitucional y los Órganos Legislativos; nosotros declaramos invalidez, generamos las mejores condiciones posibles de aplicación de nuestras resoluciones, pero no nos sustituimos al órgano legislativo en la emisión de esa disposición, creo que esta posibilidad que nos da la Ley Reglamentaria de posponer la entrada en vigor de la resolución para que genere sus efectos, es justamente el elemento o el puente que se da entre un órgano que opera con condiciones de racionalidad jurídica como es esta Corte y un órgano que opera con condiciones de racionalidad política como son las Cámaras.

Me van a decir en algún contra ejemplo bueno y qué pasa si la Cámara no legisla en una plazo, a lo mejor no de treinta días, pensemos que es de sesenta días, bueno tampoco me parece que la Suprema Corte de Justicia pueda ni obligar a las legislaturas a legislar, ni tampoco la Suprema Corte se pueda sustituir en un sentido paternalista, respecto de los mismos órganos legislativos; me parece que en un sistema constitucional de división de poderes, cada quien juega con sus atribuciones y cada quien la ejerce en sus condiciones de responsabilidad propia, si se le está diciendo dentro de sesenta días, va a entrar en vigor la resolución de la Corte y en sesenta días va a dejar de

haber Ley de Ingresos Municipal, y en sesenta días, se va a impedir la recaudación de esos tributos, pues a mi me parece que está claramente establecido, se está confiriendo un plazo determinado, y me parece que la actuación de los órganos políticos debe generarse en este sentido, lo otro me parece, empezar a introducir hipótesis de qué pasa si la Cámara no puede o no quiere o las mayorías no se reúnen etc., etc., en una condición donde insisto, estamos generando una condición absolutamente tutelar, me parece que hasta paternalista, con la cual yo sí francamente, no estoy de acuerdo. En el caso concreto, hay una modificación en la página 136, el Congreso del Estado de Michoacán, según la legislación vigente, tiene una forma de celebración de sesiones distinta, sesiona por año legislativo, los que están comprendidos entre el 15 de enero y el 14 de enero del año próximo. Este larguísimo período, que conozco otro, más que éste de Michoacán, probablemente por deficiencia mía, determina que durante ese año se reunirá el Pleno, dos veces al mes, y siempre que sea necesario durante el año legislativo, con lo cual no es necesario estar convocando a sesiones extraordinarias, dado el mecanismo que actualmente tiene, después dice que de enero a agosto, discutirá iniciativas de leyes y tal y cual, y hay algunas características. De forma tal, que si estableciéramos hoy un plazo de sesenta años, lo único que estamos haciendo es mandar un mensaje a la Legislatura del Estado de Michoacán, que está celebrando sesiones de acuerdo con su Ley Orgánica, para el efecto de que alguna de esas sesiones que tiene que celebrar a los sesenta días, las destine a la discusión del dictamen que hubiere elaborado la Comisión de Dictamen Legislativo. La solución que plantea el ministro Góngora, es bien, bien interesante, y cuando la estaba él leyendo, llamó mucho la atención, una declaración de incompatibilidad sin nulidad, y esto tiene sentido, y mucho sentido, cuando lo que está uno haciendo es emitir una interpretación confort, esta es una sentencia básicamente de interpretación conforme, declaró incompatibilidad, no anuló, pero determino cuál es el sentido correcto, para efecto de salvar la constitucionalidad del precepto que está siendo confrontado contra la Constitución, básicamente se da en esa lógica, y a lo mejor es útil en algún otro tipo de casos. Pero aquí en el caso donde estamos analizando un vicio de procedimiento legislativo por la falta de dictamen, qué es lo que vamos a declarar incompatible sin

nulidad, vamos a declarar incompatible la norma, pues entonces estamos cayendo en el mismo problema que queríamos salvar, vamos a declarar incompatible el proceso, no me queda muy claro, me queda claro, y probablemente sería muy utilizable estos argumentos del ministro Góngora, y además la Corte ya lo ha hecho en algunos asuntos, contrastar y declarar en interpretación conforme, no te declaro inconstitucional un precepto que se refiere a las viudas, siempre y cuando incorpores también a los viudos, y eso es una declaración de incompatibilidad del precepto, no se genera la nulidad, se genera la interpretación conforme, y consecuentemente se salva la validez, pero aquí en el caso, cuando dijimos a la Legislatura, se dio un vicio en el procedimiento legislativo, porque no respondiste con el mismo criterio de proporcionalidad que planteaba el ministro Góngora en la sesión anterior, yo encuentro mucho trabajo en aterrizar esta cuestión. A mi entender, lo más ortodoxo es: generar un plazo generoso, para que el Municipio aún siga cobrando con tasas que consideren adecuadas, posteriormente declarar la invalidez, y permitir en ese lapso, que la Legislatura, a través de la Comisión de Dictamen del Pleno, generen estas condiciones, Y, por otro lado, también hay que decir en esto, en un avance, me parece de responsabilidad política, también de un diálogo entre los órganos del Estado, no ya entre la Legislatura y los Municipios, sino entre esta Suprema Corte y el resto de los órganos del país, que estos criterios que hemos ido estableciendo apenas en este año, pues servirán de precedente para los siguientes, y me parece que los Municipios y los Estados, y las legislaturas en particular, habrán de ir madurando en el sentido de otorgar mejores argumentos en el mismo test de proporcionalidad, que decía el ministro Góngora, para el efecto de ir construyendo una mejor condición. Yo hasta ahí me quedaría, y diría, no, tal vez que el plazo de la semana pasada de treinta días, lo pudiéramos estimar breve, pues en fin, discutamos si es 45, si es 60, yo sobre eso tampoco tengo inconveniente, pero sí delimitar las atribuciones que cada uno de nosotros como órganos del Estado mexicano tenemos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Sí, me ha pedido la palabra en primer lugar el señor ministro ponente Don Genaro Góngora, y a continuación el señor ministro Aguirre Anguiano, y luego el señor

ministro Ortiz Mayagoitia. Quisiera yo reiterar, hay muchas cosas en que parece que nos vamos poniendo de acuerdo, pero creo que lo aparentemente es basta el final, pero es muy importante hacer un pronunciamiento sobre qué pasa si el Congreso no cumple haciendo la motivación dentro del término que se le dé, 30, 60 ó 90 días o un año, no sé, pero, porque eso tendríamos que ponerlo, pero qué pasa, ¿está obligado el gobierno a financiar?, o no está obligado, ¿solamente está obligado a contestar?, o tiene que ir más allá, y desembolsar para cada Municipio, aquellos aspectos que no pudo u omitió contestar el Congreso, creo que esta es una cosa importante, a la cual deberíamos hacer alguna mención.

Tiene la palabra, el señor ministro Góngora Pimentel.

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

En efecto, nos encontramos frente a un dilema muy importante. Este Alto Tribunal, debe reducir su papel al de ¿Legislador negativo?, o bien, debe tomar una postura más activa, en la modulación de la actividad del Legislador. Para contestar lo anterior, debemos tomar en cuenta que en el devenir y en el desarrollo que han tenido los tribunales constitucionales, que han funcionado en diversos países, al enfrentarse a las consecuencias prácticas que tienen para los Estados, la creación de vacíos normativos, mediante la invalidación de leyes, se han generado diversos métodos, para tratar de salvar estas consecuencias gravosas, tales como la interpretación conforme, cuándo es posible, dar efectos hacia el futuro, a las declaraciones de invalidez, efectos... la declaración de incompatibilidad sin nulidad, entre otros. A mí me parece que esta Suprema Corte de Justicia, no ha reducido su papel afortunadamente, a la de legislador negativo, sino que ha asumido un papel más activo, que no ha sido ni invasor de esferas de competencia, ni desastroso para el funcionamiento del Estado mexicano, así, se han dado efectos a las declaraciones de invalidez, con la finalidad de no generar vacíos que ocasionen mayores perjuicios, que los que se provocarían con la pervivencia de la ley. Recuerdo que en algunas acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, se ha dicho que la ley

impugnada, resulta inconstitucional, pero que ante la próxima celebración de la jornada, y a efecto de que exista una ley que rija el proceso, debe pervivir la norma invalidada, únicamente para esas elecciones, con la orden al Legislador, para que con posterioridad, realice las modificaciones pertinentes. En otros casos, hemos regresado, inclusive, vigencia a una norma derogada. El reconocimiento de la procedencia de las controversias constitucionales en contra de las omisiones legislativas, es un paso adelante mucho más firme, respecto de la postura de la Suprema Corte, como legislador negativo, en las diversas sentencias en que se ha abordado este problema, como son las **CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES 46/2002**, de la ponencia del señor ministro Don Sergio Salvador Aguirre Anguiano, la **14/2005**, de la ponencia del señor ministro Cossío Díaz, se ha constreñido a los Congresos a legislar. En la **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 14/2004**, de la ponencia del ministro Cossío Díaz, que constituye el caso líder, en lo relativo a la vinculatoriedad dialéctica de la iniciativa de Leyes de Ingresos, se declaró inválida la fracción XII, del artículo 29, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara, vigente en el ejercicio fiscal de dos mil cuatro, sin fijar algún otro efecto. En aquella ocasión, dada la importancia del tema y lo avanzado del año, fue resuelta el dieciséis de noviembre de dos mil cuatro, no pusimos atención en como impactaba esta declaración de invalidez al Municipio; sin embargo, en el presente caso, a mitad del año, me parece que no podemos omitir tomar en cuenta las consecuencias que en el caso tendría para el Municipio actor la declaración de invalidez lisa y llana de los preceptos impugnados, puesto que ello creará un vacío normativo que repercutirá directamente en los recursos que debe recibir.

En estas condiciones, estimo que el dar efectos como los que se proponen en el proyecto, o bien como los que han referido los señores ministros Aguirre Anguiano y Azuela Güitrón, no es incompatible con las funciones que realiza esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, porque si bien en primer término lo que se juzga es la concordancia de los actos o leyes impugnadas con la Norma Fundamental, creo que también debe haber un mínimo de previsión

respecto de las consecuencias que estas declaraciones puedan producir, y una actuación tendente a atenuar cualquier perjuicio que pudiera resentir la parte actora por la actuación inconstitucional de la demandada; no debemos, creo, reducir nuestra labor a la del legislador negativo.

Ciertamente el vacío normativo podría provocar en este caso consecuencias más gravosas que el propio mantenimiento de la inconstitucionalidad, por eso considero que las propuestas, tanto del proyecto como las que se plasmaron ayer, sumado a la oportunidad del Legislador de pronunciarse, y en caso de que no lo haga, de que se cubran los diferenciales desde el inicio del año, pueden constituir opciones más congruentes con el rol que juega esta Suprema Corte en el Estado mexicano que la de ser un legislador negativo.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Tiene la palabra el señor ministro don Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Ante todo una súplica al señor presidente. Iniciando la sesión nos hizo un llamado a que por razón de método, si mal no lo entendí, discutiéramos y nos pronunciáramos expresamente respecto a las razones que se dan en el proyecto para llegar a las inconstitucionalidades de ciertas normas o tramos normativos a que se llega, luego de lo cual, precisado esto, discutiéramos los efectos.

Este llamado del presidente a mí me parece de una gran fuerza lógica y metodológica, pero sin embargo, también reconozco que los hechos tienen su fuerza, y llevamos el final de la sesión pasada y toda esta sesión discutiendo los efectos, no por ello dejo de ver que en algún momento debemos de referirnos al tema que propone el presidente.

Entonces yo quería suplicarle encarecidamente al señor presidente, permitiera que discurriera la sesión alegando efectos, ya estamos en esto, sin darle este quiebre a la sesión, y luego tendremos que incidir en

lo que él nos señalaba al principio; si esto es así, y cuento con la anuencia del señor presidente para referirme a efectos, continuaré en el uso de la palabra.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** La idea fundamental de mi intervención es que, dadas las diferentes opiniones, fuéramos entrando sobre puntos específicos, ya sea sobre ese aspecto a que usted se ha referido o ya sea a otros, pero si seguimos discutiendo o cambiando impresiones sobre una multitud de aspectos, que todos ellos se refieren a los efectos, como que no vamos encausando la problemática, pero por favor, no voy a ser yo quien le impida expresarse señor ministro, por supuesto que usted puede hacerlo.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Muchas gracias señor ministro presidente.

Ciertamente, hemos hecho uso en lo pretérito de varios métodos de interpretación constitucional, como Tribunal Constitucional y en las acciones de inconstitucionalidad contra normas generales, o controversias constitucionales contra normas generales, normalmente hemos fungido como legisladores en sentido negativo, esto es, expulsando del orden jurídico correspondiente a aquella norma en nuestro concepto inconstitucional, pero cuando el ministro Góngora Pimentel en 3 renglones decanta, doctrina judicial y probablemente académica europea, generada sin duda alguna en algún caso que guarde cierta similitud como éste, me hace pensar de si tenemos atribuciones para ello o simplemente para expulsar del orden jurídico las normas.

Me voy a referir a estos renglones, dice: “el tribunal constitucional se limita a una declaración de incompatibilidad, cuando la ausencia de la norma inconstitucional, se adecua aún menos a la situación constitucional que el propio mantenimiento de la inconstitucionalidad”, entonces qué es lo que nos está diciendo según el fraseo que yo voy a hacer, primero, se reconoce la inconstitucionalidad de la norma, esto se traduce en una incompatibilidad de la misma con el orden constitucional,

pero resulta que al correr a la norma del cuerpo jurídico al que corresponde, queda la situación de mayor gravedad, o de mayor lesión o daño a quien la reclamó, de suerte tal que es preferible consentir ahí la norma inconstitucional y solamente marcar su incompatibilidad sin expulsarla del orden jurídico. A este respecto, nos decía el señor ministro Cossío Díaz, es que esta doctrina hace sentido, cuando se trata de hacer declaraciones conforme y yo creo que no, porque la declaración conforme es mediada y aceptada esta interpretación, la norma es constitucional, pero resulta que en un caso como éste, la norma resulta no constitucional y entonces yo pienso que nos acercamos más a la necesidad de declarar la incompatibilidad, pero esto no quiere decir que esta declaratoria dé incompatibilidad con el orden constitucional, sin expulsión del cuerpo normativo a que corresponde, no vaya a tener consecuencias en el mundo fáctico, porque pues no protegería en forma alguna al Municipio que se dolió de la conducta omisiva congresional.

Entonces aquí estaríamos en 2 extremos, uno, en donde si mal no entendí al ministro Cossío Díaz, hay que manejar activamente, alguien dijo, no me acuerdo cuál de los ministros empleó el término proactivo, hay que emplear proactivamente nuestra jurisdicción para decir, Congreso, tienes un plazo dilatado, ancho para resolver esta problemática, de suerte tal que si no lo haces, regrese a nosotros, nuestra jurisdicción, o continuemos en su ejercicio y declaremos la inconstitucionalidad. Esto me hace pensar que acepta una situación preactiva del Tribunal Constitucional, dicho en mis palabras sin sembrarlas de la intención del ministro Cossío Díaz, que abriéramos una especie de incidente en donde graduáramos las resoluciones con una resolución no conclusiva, sino provisoria de este asunto haber si se tiene remedio en el camino, entonces aquí yo pienso, si en las dos formas estamos utilizando nuestra jurisdicción constitucional en forma activa, vamos primero pensando si lo que propone el ministro Góngora Pimentel, podría tener cabida en el sistema de las controversias constitucionales y voy al artículo 41 de la Ley Reglamentaria del 105 constitucional, dice en su fracción IV, el rubro inicial es: "LAS SENTENCIA DEBEN CONTENER. Fracción IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión en su caso, los órganos obligados

a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda --y aquí la frase se interrumpe con un punto y continúa-- cuando --un cuando absolutamente condicional-- la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquéllas normas, cuya validez dependa de la propia norma invalidada” esto yo lo veo como un caso, pero dentro de un rango de posibilidades superior, dentro de los cuales puede haber la declaración de incompatibilidad, cuando menos no encuentro taxativa en lo que nos está diciendo la Ley Reglamentaria, voy más, artículo 42: “o en los casos a que se refieren los incisos c) h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional y la resolución de la Suprema Corte, las declare inválidas, el “Y” hace las veces de condicionalidad también” y así me puse a leer algunos artículos ahorita mientras se discutía y encontré que no es incompatible con nuestro sistema constitucional hacer una declaración como la que propone el ministro Góngora Pimental, declarar la incompatibilidad, dejar la norma inconstitucional y darle un alcance que mueva a hacer al Congreso correspondiente, lo propio de acuerdo con sus atribuciones, sin que sea el estrechamiento a que legisle, pero si que tenga una consecuencia --perdón, no encuentro otra pese a que el señor ministro Valls, con justa razón apunta extremos-- y él dice lo siguiente ¿cómo se le va a vincular a una situación patrimonial que erosione el patrimonio del Estado, por razón de nuestra resolución? Si no se sabe finalmente, si la motivación, que es de lo que se queja el Municipio que no se dio, le vaya a resultar favorable o no, es anticipar mediante esta proposición una consecuencia que de suyo no le corresponde a su declaración, esta idea me parece de gran pulcritud, si pero estamos en una situación, pienso yo que de mal menor, cómo le vamos a hacer para estrechar a que se haga sin conminar a que se legisle, bueno, hasta ahí voy. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Tiene la palabra el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor presidente. Alcanzamos ya la decisión de que algunos de los preceptos de carácter tributario impugnado, son inconstitucionales, a esta inconstitucionalidad llegamos a través del reconocimiento de que el Municipio tiene una prerrogativa constitucional que se traduce en un derecho de contenido económico.

Nuestra coyuntura jurídica en este momento es, vaciamos de contenido este derecho declarando la inconstitucionalidad y dándole oportunidad a la Legislatura de que en una nuevo proceso legislativo de modificación de la ley, pueda volver a fundar y motivar su negativa a elevar las cuotas y tarifas en la medida propuesta por el Municipio, o tomamos las medidas jurídicas convenientes para fortalecer este derecho de los municipios.

Esta es la disyuntiva, en la sesión anterior dije que yo estimaba que el Tribunal Constitucional de México, esta Suprema Corte, debe hacer esfuerzos por reforzar, por vindicar esta prerrogativa constitucional de los municipios.

Se nos dice en el proyecto original de Don Genaro, ahora modificado por una nueva propuesta, 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 desfavorezcan al propio accionante de la Controversia Constitucional, y a través de este sustento, se nos propone ahora, no declarar la invalidez de las normas que le permiten al Municipio recaudar contribuciones y derechos para el sostenimiento de su presupuesto anual, de hacer esta declaración de invalidez nuestra sentencia sería en contra de quien tiene la razón y el derecho de su parte. Busquemos nuevas formas.

Una de estas nuevas formas me atrae, es la simple declaración de inconstitucionalidad, sin efectos anulatorios, porque estos serían más nocivos para el Municipio, pero a ver, ya está dicho que hasta este momento la actuación del Congreso, fue irregular y que le ha causado un daño patrimonial al Municipio, este daño o perjuicio, es daño y no perjuicio, es dimensionable en dinero si lo vemos respecto de

contribuciones y derechos preexistentes, que solamente quisieron ser aumentados en cuotas y tarifas, es perfectamente dimensionable, el Municipio sabe cuánto ha cobrado de impuesto predial, sabe cuanto ha cobrado por licencias de funcionamiento, por todos los actos gravados que hemos declarado inconstitucionales y es muy fácil respecto de los ingresos habidos decir: si te hubieran aprobado la tarifa propuesta, el diferencial es de tantos pesos; no sucede lo mismo tratándose de la propuesta de nuevas contribuciones municipales, habría que precisar, si el Municipio tiene derecho, prerrogativa constitucional a proponer contribuciones municipales, no previstas por el legislador y aquí yo, señores ministros, concluyo que no lo tiene; el artículo 115, en su fracción IV, habla de que los municipios, los ayuntamientos, dice: en el ámbito de su competencia propondrán a las legislaturas estatales, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, y tablas de valores, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria; pero antes de esta fracción IV, ¡perdón! En la misma fracción, dice: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones, y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; el derecho originario de buscar fuentes gravables para contribuciones municipales, es de las legislaturas y no de los municipios, el derecho acotado que el artículo 115, les da a los municipios, es, respecto de los impuestos y derechos y contribuciones ya establecidos, puedes proponer las cuotas, tarifas, y tablas de valores, en relación con los que se refieran a la propiedad inmobiliaria, no tiene nada de malo que en una propuesta municipal, el Municipio no solamente se limite a cuotas y tarifas de impuestos ya establecidos, sino que pretenda la creación de nuevos impuestos, pero esto no vincula a la Legislatura en los mismos términos que las cuotas y tarifas de los impuestos ya establecidos, porque a eso se circunscribe la prerrogativa municipal, no podría el Municipio decir; en este momento quiero una nueva contribución para mantener las calles flamantes, pavimentadas, y la diseño de esta manera, y que tal propuesta vinculara a la Legislatura; esto creo que vale la pena destacarlo, porque si el Pleno admitiera esta posición de interpretación estricta, restrictiva de la ley constitucional, en torno a la

prerrogativa municipal, nos quedamos únicamente con el problema de diferenciales, y no de nuevas contribuciones; ahora bien, el artículo 113, de la Constitución, establece en beneficio de los particulares, la responsabilidad del Estado, y dice el párrafo segundo del artículo 113; “la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”; no lo invoco directamente en favor de los municipios, ya que claramente se refiere a los particulares, pero sí como un principio de derecho constitucional, en el sentido de que un acto irregular, y éste lo es, puesto que ya la Suprema Corte ha determinado que está viciado de incompatibilidad constitucional, genera el derecho a el resarcimiento del daño causado, porque, en qué sustentamos el derecho municipal a un resarcimiento de daños económicos, cuando ni siquiera lo demanda, en la Controversia Constitucional se plantea, solamente como acto reclamado en la ley, y no se dice nada de las consecuencias de esta inconstitucionalidad; no veo problema para que lo manejemos de oficio, dado el precepto de la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II de la Constitución que ya invocó el señor ministro Aguirre Anguiano, el cual nos da amplias libertades para determinar los efectos de una sentencia; quiere esto decir, que hay ya un tramo del presente ejercicio fiscal, respecto del cual el Municipio ha adquirido un derecho a ser resarcido, y esto se reconoce atinadamente en la propuesta nueva que nos hace el señor ministro Góngora Pimental, nos dice; “recapitulando, creo que los efectos de nuestra sentencia pudieran ser los siguientes: a) declaración de incompatibilidad sin nulidad de los preceptos relacionados, dado que esto iría en contra del actor y no en su beneficio. B). Dejar a opción del Congreso Local, para que en el siguiente período de sesiones se pronuncie respecto a la propuesta del Municipio; y si no lo hace, condenarlo a realizar la transferencia de recursos en lo referente al diferencial, desde el inicio del ejercicio fiscal, hasta en tanto se pronuncie. Yo coincido en lo esencial, pero apunto un par de problemas, por qué si no lo hace, es decir, si ya vamos seis meses del año en los que, por una determinación irregular del Congreso del Estado, el Municipio ha dejado de percibir ingresos,

dejamos la oportunidad a que pueda volver a fundar y motivar. Esto es abrir una puerta muy grande para que nuestra sentencia se burle, porque puede dar iguales razones a las anteriores, con otro revestimiento, y aunque no reunieran los requisitos de objetividad y razonabilidad constitucionales que en este caso hemos precisado, emitiría una nueva norma repitiendo lo dicho en la que está vigente. Esto, al parecer le damos la oportunidad al Congreso de que se vuelva a hacer cargo y diga: la norma es correcta, está bien, y así se queda. Esto tiene ese gran riesgo, cuando ya hay, por lo menos todo el decurso de estos meses de irregularidad constitucional.

El otro aspecto, es que se condene a realizar la transferencia de recursos, y esto yo tengo dudas; tengo dudas, porque puede haber deudas municipales hacia el Estado, o viceversa, y estamos condenando ya a hacer un pago que puede resultar un pago no debido, mi idea sobre esto, sería decir que el Estado de Michoacán, porque la controversia conforme al 115 constitucional no se puede dar entre un Municipio y el Congreso Estatal, la que está prevista es: el Estado y uno de sus municipios o viceversa; está demandado el Congreso, está demandado el gobernador del Estado, hemos ya sustentado en otros casos que la controversia es entre el Municipio y el Estado, representado por sus Poderes Legislativo y Ejecutivo; el Estado, dice: "Resarcir al Municipio desde la fecha en que se presentó la demanda, hasta en tanto subsista la incompatibilidad constitucional determinada", no le demos plazos al Congreso para que emita una nueva ley, él sabe que se puede liberar de esta obligación de pago de diferenciales al Municipio; se podrá liberar de esta obligación si emite una nueva ley en la que purgue el vicio de constitucionalidad determinado; y otro aspecto es que no se condene expresamente a hacer un pago, que en vez de esto se diga: como consecuencia de los anterior, podemos decir que ha surgido un crédito en favor del Municipio, equivalente a las diferencias que dejó de recibir, mismo que podrá determinarse y exigirse en ejecución de sentencia, porque bien puede presentarse un cobro abultado, o bien puede el Estado decir: aun teniendo la obligación de reconocer en tu favor esas diferencias, tú me debes más a mí. Estamos a ciegas en este aspecto económico, una condena a pagar significa la oportunidad de haber

planteado excepciones y defensas aquí no hay eso, surge de un acto irregular, que es la ley en la que no se dio la adecuada y razonable respuesta constitucional a la propuesta municipal; tiene ya por esta declaración de inconstitucionalidad, el Municipio tiene un derecho adquirido a que se le reconozca un crédito por estas diferencias y el cual se puede determinar, liquidar y exigir en ejecución de sentencia.

Esto quiere decir, que el presidente de la Corte tendría que abrir un incidente, correr traslado, oír excepciones, compensar o lo que fuera del caso, en vez de una condena ya expresada en esos términos de transferir recursos o de pagar, que seguramente podría generar otro tipo de complicaciones; porque lo estamos haciendo sin audiencia de parte en estos aspectos que no formaron parte de la Controversia Constitucional.

Concluyo, yo estoy de acuerdo en que se refuerce la prerrogativa municipal, en cuanto a proponer cuotas y tarifas de las contribuciones; propongo que la declaración de inconstitucional dé lugar a la determinación de un crédito bajo el principio constitucional que establece el artículo 113, de que los actos irregulares del Estado dan lugar a este pago de daños y perjuicios; que este pago se cuantifique únicamente sobre las diferencias entre las cuotas propuestas y las autorizadas de contribuciones y derechos preexistentes y que sea en el ejecución de sentencia donde puede liquidarse y exigirse el pago de este crédito.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Tiene la palabra el señor ministro Cossío y después la señora ministra Luna Ramos y en seguida en señor ministro Góngora.

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

En relación a la pregunta que usted hacía, para ir desahogando los términos, decía usted, ¿Qué pasa si no se cumple en el plazo dado para que lo hiciera la legislatura en la posición adicional? Yo pienso, que quiénes estábamos, –yo todavía me voy a sostener en ese punto y después digo por qué– por el otorgamiento nada más de un plazo para que el legislador actúe, lo que estamos en realidad diciendo es, lo único

que estamos haciendo es posponer los efectos a los 30 días, no le estamos imponiendo una condición específica al legislador para que legisle; lo único que le estamos diciendo es, la ley correspondiente por haber sido impugnada en los artículos tales y cuales, va a perder su vigencia dentro de 60 días; en fin, el plazo que se determinara para esos efectos, pero hasta ese punto y tratando de contestar a su pregunta, no se habría generado o establecido que el legislador tuviera que establecer una acción específica.

El segundo problema, es el que plantea el señor ministro Góngora y le agradezco además, siempre muy atento don Genaro, me hizo llegar unas copias del libro de Eliseo Aja, que cita en su dictamen. ¿Y, de dónde sale este problema de la incompatibilidad sin inconstitucionalidad?

Primero, yo pensaba que era un problema de interpretación conforme, que así se podría manejar; ustedes me hacen ver que tengo que ajustar mi respuesta. Viendo este tema y recordando cómo está, porque eso no está aquí; el problema de la incompatibilidad sin inconstitucionalidad, surgió del Tribunal Constitucional Alemán, porque el Tribunal Constitucional Alemán no tiene la facultad que sí tenemos nosotros para modular el periodo de entrada en vigor de sus sentencias.

Nosotros hoy, como algunos otros tribunales constitucionales, el griego, el austriaco, el español, podemos definir cuándo queremos que nuestras sentencias entren en vigor y podemos otorgar un plazo, para que la norma a partir de que se haya dictado la resolución siga en vigor y un cierto día deje de tenerlo.

Como el Tribunal Constitucional Alemán no tenía esa facultad y se le presentaron casos muy complejos inventó esta solución jurisprudencial de una norma que se declaraba incompatible, pero no se declaraba su inconstitucionalidad. ¿Cómo se produjo esto en el futuro?, cuando había un sentido de reiteración, entonces se actualizaba este supuesto de inconstitucionalidad o cuando se legislaba en el mismo sentido se daba el supuesto inconstitucionalidad, lo mismo tiene el Tribunal Constitucional Italiano, eso no lo sabía yo, lo acabo de leer en el documento que me dio Don Genaro, pero yo la pregunta que me hago es: ¿Para qué

necesitamos recurrir nosotros a una figura de incompatibilidad sin inconstitucionalidad? Cuando nosotros tenemos exactamente la herramienta legislativa prevista para resolver el tipo de problemas que trataban de resolver los alemanes y los italianos; nosotros podemos decir, nuestra sentencia entra en vigor en un año, y se puede seguir cobrando el impuesto u lo que sea, durante un año, ellos no tenían esa atribución, el Tribunal Constitucional Español no ejerce incompatibilidades sin inconstitucionalidad, porque tiene la atribución precisa para lanzar los efectos de su resolución al tiempo que al propio Tribunal le parezca conveniente o adecuado; entonces, me parece que hay que utilizar soluciones cuando no tiene uno las herramientas, pero si hay una herramienta muy precisa que es la que nosotros tenemos, se da exactamente el mismo efecto en esta condición; ahora, el hecho de que nosotros nos sostengamos en este carácter, no entiendo, no nos hace un legislador negativo, perdón por lo pedante del comentario, pero el legislador negativo no tiene nada que ver con los tribunales constitucionales modernos, nadie hoy es un legislador negativo en los tribunales constitucionales, esto es un problema teórico muy complejo que planteaba Kelsen, y como una etiqueta que él mismo creaba para definir al Tribunal Constitucional Austriaco, pero no tiene nada que ver hoy un Tribunal Constitucional, nosotros interpretamos normas, hacemos interpretaciones conformes, tenemos una variedad de soluciones que claramente nos desvinculan con esta cuestión de lo que tenemos; cuando hemos dicho que hay una omisión legislativa, también en relación con el comentario de Don Genaro, y que nosotros hemos ordenado legislación, lo hemos ordenado en relación con un artículo transitorio de la reforma en 99, que ordenaba que las legislaturas de los Estados, en un plazo determinado debían generar legislación, y justamente ahí es donde sostuvimos la idea de la omisión, para decir: “si en un plazo determinada que estableció el legislador, no has emitido la legislación correspondiente, consecuentemente, esta Corte te señala para cumplimiento de un precepto constitucional”; pero en ese sentido me parece que también hay una enorme diferencia entre utilizar la figura como omisión legislativa y señalar estos casos; sin embargo, estas consideraciones que a mí me parecían iban a ser importantes, confieso que ya palidecen completamente en relación con lo que nos acaba de

plantear el ministro Ortiz Mayagoitia, y que para decirlo con toda franqueza a mí sí me alarmaron; que el artículo 114 establezca un principio de reparación del daño y desde ahí, como dice él, se determine un crédito, por una acción irregular del Estado, y de eso llevarlo a las controversias constitucionales, yo sí, francamente lo encuentro muy, muy complicado, y quiero llamar su atención sobre este tema, vamos a hacer de las controversias constitucionales un proceso ordinario donde adicionalmente la declaración de invalidez de las normas, estemos reparando los daños causados por el Estado, en su actuar, ese es el tema, yo me hago la pregunta: ¿Por qué no extendemos exactamente bajo la misma regla al juicio de amparo? Lo que vale para las controversias en esa interpretación, valdría para el amparo, y entonces el amparo ya no es un proceso de control de constitucionalidad, sino es un proceso de reparación de los daños que el mal actuar de las autoridades se hubieren generado; a mi entender, ni el juicio de amparo está diseñado para eso, por supuesto, pero tampoco está diseñada la controversia constitucional para llevar a cabo el resarcimiento de los daños económicos que pudieran haber sufrido los entes que comparecen a un litigio; esto sí me parece que sería de extraordinaria complejidad, primero, porque no encuentro un fundamento constitucional para ello, me parece que de la exposición de cualquiera de las iniciativas del 94, de la reforma de 96, de la reforma de la Ley Orgánica, de la tradición de los que son estos juicios de control concreto y abstracto y en este caso concreto de constitucionalidad en el mundo, no se deriva que de ahí surjan procesos de carácter indemnizatorios, éste me parece, sí un tema que por la importancia de la intervención de Don Guillermo, pero sobre todo por la trascendencia de lo que pudiera significar, darle estos efectos reparadores a la controversia constitucional, sí me parece que debiéramos detenernos a reflexionar sobre lo que estamos o podríamos llegar a generar en el futuro.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Antes de darle la palabra a la señora ministra Luna Ramos, quisiera yo manifestar hasta ahorita cuál es la opinión que llevo en formación, porque después tendrán que ser oídas otras voces y como sucede casi siempre o al

menos a mí me sucede, voy variando mi posición; pero yo creo que varias cosas se pueden poner como punto de referencia de base: Primero. Que no necesariamente tenemos que concluir nuestra ejecutoria declarando la invalidez, sino que puede perfectamente bien declararse la condena, o bien, como se dice en la proposición de Don Genaro: la incompatibilidad entre lo que actúa o lo que dejó de actuar el Congreso y lo que establece la Constitución; también podríamos, se me estaba ocurriendo, establecer simplemente en el resolutivo reflejando lo que ya se dijo en la parte considerativa, recordemos que en la primera parte de lo que se discutió hasta el día martes fue la omisión del Congreso local es inconstitucional, pero tengamos en cuenta que no nos estamos refiriendo a la inconstitucionalidad de la ley, de las disposiciones en sí misma, lo que declaramos o lo que anunciamos como inconstitucional es la omisión en que incurrió el Congreso local al no hacerse cargo de la propuesta que hizo el Municipio y esto es muy importante; de manera que yo hasta había planteado aquí, brevemente, un punto resolutivo que dijera: Es inconstitucional la omisión en que ha incurrido el Congreso de Michoacán, consistente en abstenerse de dar la motivación correspondiente a la proposición que hace el Municipio de Morelia, pero ya sea que se declare la inconstitucionalidad de la omisión o la condena directamente al Congreso local; de todas maneras, creo que todos estamos en la idea, tal vez me equivoque, de que no es en este caso, al menos, correcto declarar la invalidez de las normas que ya están porque eso sería contrario a la proposición que hace el Municipio e iría más en su perjuicio que en su beneficio.

Me voy a detener también brevemente a decir que el aspecto de poner o de basarse en las indemnizaciones que la actuación irregular del Estado tiene como responsabilidad por sus actos u omisiones en relación con los particulares no me acaba de convencer, el Municipio y ya lo hemos dicho tiene la posibilidad y tiene el derecho de que su hacienda sea reforzada y para eso se le otorgó el derecho de hacer las propuestas correspondientes al Legislador local correspondiente, bueno, pero eso, repito, y por favor quisiera yo que lo tuviéramos en cuenta para el caso de la proposición que se hace en el sentido de que de ahí deriva la obligación de otorgar los recursos o el financiamiento al Municipio, esto

no lo hemos estudiado en la parte relativa, no estamos en presencia de una cantidad líquida y exigible, tanto es así, que se ha propuesto que en caso dado de que se dé esta condena hasta ese punto, entonces se abra un incidente para determinar, pues seguramente a través de peritajes, cuánto es lo que cabría esperar de recaudación del Municipio, tal vez durante todo el año, lo cual ya implicaría efectos retroactivos, o tal vez, de aquí para adelante de nuestra sentencia para adelante, y yo me pongo a pensar, ahorita estamos hablando de un Municipio, pero pensemos en cien municipios, en doscientos municipios, en quinientos municipios, nos vamos a pasar la vida aquí abriendo incidentes, para que el presidente de la Suprema Corte, vaya determinando en cada caso hasta dónde llega la posibilidad de lo que debía de pagarle el Congreso local, no, yo creo que acorde con lo que ya se estableció el martes pasado a lo que tiene derecho el Municipio, es a que se le diga, por qué sí, o por qué no a la propuesta, y en su caso, obviamente a que se legisle nuevamente para que tenga derecho a aquellas contribuciones de las cuales se le privaron, porque de lo contrario, estamos dándole características incorrectas a la Controversia Constitucional, y además tendríamos el gravísimo problema de que este asunto no es más que el punto de referencia, la base para una serie muy difícil de incidentes más allá para determinar, cuánto habrá sido lo posible que hubiera tenido en cuenta el Municipio; y siempre y cuando hubiera tenido derecho a ello. En suma en este aspecto, yo no comparto la idea de que llegue hasta ahí el efecto de la condena.

Gracias.

Tiene la palabra la señora ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente.

Al inicio de esta discusión usted planteó cuatro interrogantes y a ellas me quiero referir.

La primera de ellas es: Si se declara la invalidez, o se declara la incompatibilidad sin declarar la inconstitucionalidad.

La segunda es: Si el plazo, vaya si se le dice al Congreso del Estado que debe legislar en materia de Ley de Ingresos, en lo que se refiere específicamente a la determinación de las tarifas del impuesto predial, y se le da un plazo prudente para que realice esto.

Y la última es: Si el gobierno del Estado tiene la obligación de cubrir el financiamiento que el Municipio hubiere dejado de percibir con motivo de la inconstitucionalidad de esta determinación.

Por lo que hace a los dos primeros aspectos, si se declara o no la invalidez, o se declara la incompatibilidad, sin declarar la inconstitucionalidad, y la razón por la que se pone a disyuntiva estas dos posibilidades es de que, si en un momento dado, se declara la invalidez de la Ley de Ingresos, se dejaría al Municipio sin el marco legal, a través del cual puede él llevar a cabo la recaudación de este impuesto, y que si se declara la invalidez, y no tiene este marco legal, pues en lugar de beneficiarlo se le perjudica. Yo ahí lo que diría, no podemos declarar la incompatibilidad sin declarar la inconstitucionalidad, yo creo que después de una larga discusión en la sesión anterior, llegamos a la conclusión, o se llegó a la conclusión en este Pleno, que el no haber motivado el Congreso del Estado, el por qué no tomaba en consideración, o no tomaba en consideración adecuadamente la propuesta formulada por el Municipio, respecto del aumento de tarifas en materia de impuesto predial, daba lugar a una violación al artículo 115 fracción IV, de la Constitución; entonces, tenemos una declaración de inconstitucionalidad en la expedición de esta Ley de Ingresos, entonces no podemos decir, pues declaramos la incompatibilidad nada más; no, no, hay una inconstitucionalidad específicamente determinada por este Pleno, y en esa medida la inconstitucionalidad determinada lo que provoca es la invalidez. Ahora, la invalidez de esta norma, si bien es cierto que como efecto de la sentencia puede tener el riesgo de dejar sin el marco legal al Municipio, lo único que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene que hacer, es precisar los efectos de a partir de qué momento va a dejar de tener validez la norma correspondiente. Es decir, ¿qué es lo que tiene que prever la Suprema Corte de Justicia de la Nación? Que no se le deje al Municipio sin la posibilidad de tener la norma específica que la faculta para hacer la recaudación correspondiente; pero esto no quiere decir que por el hecho de que no tenga la norma correspondiente, se le dé la posibilidad de decir, pues sí es incompatible con la Constitución, pero no te declaro la invalidez.

No, yo creo que no puede llegar a eso la Suprema Corte de Justicia. Sí es inconstitucional, sí viola el artículo 115 de la Constitución y por tanto es inválido.

¿A qué se someten los efectos? A determinar en qué situación, en qué circunstancias se va a declarar esa invalidez, a partir de cuándo y por qué razón.

Entonces, por principio de cuentas yo descarto la posibilidad de determinar la incompatibilidad sin declarar la inconstitucionalidad. Yo creo que la norma es inválida por las razones que ya quedaron precisadas.

Por otro lado se dice, hay que decirle al Congreso del Estado que de alguna manera legisle en ese sentido para no dejar descobijado al Municipio y tenga la posibilidad de seguir cobrando el impuesto correspondiente. Yo creo que eso sí podría decirle la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Bueno, el efecto de la sentencia es para que subsanando el problema que se presentó de inconstitucionalidad emitas el artículo correspondiente, haciéndote cargo de la propuesta del Municipio; y entonces se dé la posibilidad de subsanar el error en el que incurrió, y se le dé incluso el plazo que se considere conveniente para que se cumpla con esta determinación. Eso yo creo que sí lo puede hacer la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otro lado se dice, y además tenemos que decirle al Estado que todo ese tiempo que se da a partir de que inicia el vigor de la Ley de Ingresos, que es el primero de enero del año hasta la fecha en que llegue a emitir la ley correspondiente, debe resarcirle lo que dejó de cobrar con este motivo.

Yo creo que no, yo creo que de ninguna manera. Esto no es un pago de pesos, ni es un juicio ordinario, éste es un juicio de constitucionalidad, en el que los efectos de la sentencia, no lo dijimos hace mucho, tengo la versión mecanográfica de la sesión del treinta de mayo de dos mil seis, en la que con motivo de los asuntos que se vieron de alumbrado público

de diversos municipios de la República, también se planteó el mismo problema de los efectos, y también se planteó la posibilidad de que se resarciera al Municipio de lo que hubiera dejado de cobrar con motivo del alumbrado público; y en la versión que yo tengo la conclusión fue: “No son esos los efectos de una acción de inconstitucionalidad”; y claramente aquí tengo las intervenciones donde se dice: “Los efectos de una acción de inconstitucionalidad están expresamente determinados en la ley a partir del artículo 73, que nos remite de manera directa al 41, que está referido a los efectos de la controversia constitucional.”; y dijimos, ¿cuáles son esos efectos? La declaración de invalidez a través de expulsar a la norma general del sistema jurídico. Esos son exclusivamente los efectos, no tenemos por qué retrotraer absolutamente nada; al contrario, tenemos prohibición expresa en la Ley Orgánica del artículo 105 de retrotraer efectos. Se nos está diciendo en el artículo 45: “La declaración de invalidez de las sentencias, no tendrá efectos retroactivos salvo en materia penal, en la que se seguirán los principios generales y disposiciones legales aplicables en esa materia.”; no estamos en materia penal, y también fue motivo de discusión el treinta de mayo, donde se dijo: No tenemos por qué retrotraerlos; además se dijo, si hablamos de medios de control de constitucionalidad y nos referimos al juicio de amparo, que es el juicio en el que más ha operado la determinación de criterios en materia de efectos, ni siquiera tenemos un artículo como el 80 de la Ley de Amparo, que dice que los efectos de la sentencia de amparo se retrotraerán a la fecha en que se presentó la demanda, y que la idea es resarcir al quejoso en el goce de la garantía violada, no, porque no se trata de un particular, en la acción de inconstitucionalidad y en la controversia constitucional, estamos hablando de sujetos totalmente diferentes, no de particulares, estamos hablando de niveles de gobierno, estamos hablando de diferentes Poderes del Estado, que son los que en un momento dado consideran que puede haber algún derecho que como Poder del Estado o como nivel de gobierno, no esté de acuerdo con lo establecido por la Constitución; entonces, no se trata de un pago de pesos para decir que se resarza, no es esa la idea ni la finalidad, y según las diferentes intervenciones de los señores ministros el treinta de mayo, todos llegamos a esa conclusión, salvo el señor ministro Góngora Pimentel,

que desde un principio había propuesto precisamente la posibilidad de resarcir a través de este pago, pero la idea fundamental fue, no son esos los efectos, es la invalidez de la norma y la expulsión del sistema jurídico, nada más, no podemos entrar nosotros a decir, y que le paguen lo que dejó de percibir, bueno, ni siquiera sabemos, y no nos podemos sustituir en el Congreso del Estado, ni siquiera sabemos si las razones que le pueda dar el Congreso del Estado al Municipio de si debe o no aumentar el porcentaje de las tarifas de impuesto predial, sea o no válida, ahí nos estaríamos sustituyendo por completo al Congreso del Estado y estaríamos en la tesitura de decir, no solamente no dejaste de motivar, sino que además presumo que tu motivación era mala, y por eso le debes de pagar lo que dejó de cobrar, porque lo que él propuso como tarifas era correcto; yo creo que no, eso es sustituirnos en una autoridad en la que no tenemos competencia alguna, esa es decisión exclusiva, soberana del Congreso del Estado, del Congreso del Estado ¿cuándo?, cuando lleve a cabo la motivación correspondiente para determinar si el aumento de tarifas propuesto por el Ayuntamiento, es o no correcta, y puede llegar incluso a la conclusión de que no es correcta, y eso no quiere decir que incumpla con nuestra sentencia, porque nuestra sentencia a lo único que la obliga es a dar una motivación lógica, una motivación adecuada a la propuesta que le formula el Municipio, pero no a decirle, tienes la obligación de aceptar la tarifa que te está proponiendo, nunca ha sido eso la idea de la sentencia, y el decir, que le paguen lo que dejó de cobrar, de acuerdo a la propuesta que él formuló, equivale a decir, tu propuesta era correcta, y creo que no es el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Entonces, sobre esa tesitura, y de acuerdo a lo que ya se había discutido en materia de efectos de sentencias en controversia constitucional y en acción de inconstitucionalidad, yo sí estaría exclusivamente por la determinación de invalidez de las normas en función de las razones que ya se han dado, y en todo caso, para determinar si tratándose de una ley de ingresos que tiene una vigencia específica de un año, debiera en un momento dado emitir la norma correspondiente para no desproteger al Municipio en el sentido de dejar de cobrar, o dejarle esa validez hasta en tanto se emita la norma correspondiente. Recordemos que la vigencia es nada más de un año, si se tratara de una norma distinta a las normas

que estamos tratando como son las leyes de ingreso, que tienen vigencia limitada, sino una norma de derecho cotidiano, nos conformaríamos exclusivamente con la invalidez de la norma porque ya no la vuelve a aplicar nunca, pero en este caso, sí se necesita el marco legal para el Municipio para que tenga la posibilidad de seguir recaudando el impuesto correspondiente; entonces, fijémosles el efecto simplemente para asegurarnos de que el Municipio seguirá gozando de este marco legal, y que se le de en todo caso un plazo prudente para que cumpla con esta determinación, pero nada más, nada más, yo sí diferiría completamente de establecer la posibilidad de un resarcimiento al municipio. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias a usted señora ministra. Tiene la palabra la señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Muchas gracias señor ministro decano, presidente en funciones. Señora ministra, señores ministros, creo que ya se ha caminado mucho, y probablemente estemos llegando a algunas conclusiones respecto a los efectos. Nuestra preocupación básica, ya la señaló la señora ministra y los ministros que me precedieron en el uso de la palabra, es que una vez que la sentencia que se emita favorablemente, como va a ser al Municipio, declarando la invalidez de las normas, los efectos de invalidez sean contraproducentes al actor, porque dejaría de recaudar, y porque como se dijo de manera muy coloquial “fue por lana y salió trasquilado”.

En ese orden de ideas, se han establecido, se han manifestado por los señores ministros, algunas propuestas para los efectos, tales como el establecer un crédito, como lo había señalado el señor ministro Ortiz Mayagoitia, de acuerdo con el artículo 113 constitucional, el señor ministro Góngora que nos trae una propuesta, al principio, atractiva para mí, pero ahora no estoy compartiéndola, de la incompatibilidad de la norma, sin declaratoria de inconstitucionalidad.

Y bueno, yo quiero regresar a la propuesta original del ministro Góngora, en relación a los efectos, que es lo que nos ha tenido toda esta mañana

discutiendo, y voy en la línea de la señora ministra y del señor ministro José Ramón Cossío.

Estos efectos, que nos ha propuesto el ministro Góngora Pimentel en su proyecto, nos dice lo siguiente:

a) Por cuanto se refiere, —efectos—, por cuanto se refiere las a las exenciones estudiadas en el apartado c) del Considerando Séptimo al ser violatorias por sí y no como consecuencia de un vicio en el procedimiento legislativo, la invalidez surtirá efectos al día siguiente de la publicación de la presente sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

Y hemos discutido básicamente el segundo supuesto;

b) Por lo que se refiere a los efectos de la inconstitucionalidad, de aquellas tarifas que son declaradas inválidas como resultado del deficiente proceso legislativo, no puede pasar inadvertido que estamos frente a un medio de control concreto de constitucionalidad, —no de acción de inconstitucionalidad sino de controversia, de un medio de control concreto de constitucionalidad—, en el que los actos o normas generan un perjuicio a la parte actora, y por tanto, una vez constatada la inconstitucionalidad, debe procurarse por todos los medios posibles, —nos dice la propuesta del ministro Góngora—, que los efectos de la sentencia, sean de tal forma razonables que no se desfavorezca al propio accionante de la controversia constitucional.

En el presente caso, debe reconocerse que una declaración de invalidez lisa y llana de los preceptos que se enlistan, acarrearía al Municipio de Morelia Michoacán, un daño financiero, provocado por el vacío normativo que se generaría a partir de esta declaratoria, 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, y sufriría los efectos de una invalidez, provocada por la actuación inconstitucional del Congreso del Estado.

En tal virtud, —dice el proyecto del ministro Góngora—, se proponen los siguientes efectos, que van en la misma línea en que estaban manifestándose el ministro José Ramón Cossío y la ministra Luna Ramos. La invalidez surtirá sus efectos, una vez transcurridos 30 días hábiles contados a partir del siguiente al en que sea notificado al Congreso del Estado, la presente ejecutoria.

c) Se instruye al Poder Legislativo del Estado de Michoacán, para que en un plazo no mayor a 30 días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que se a notificado esta resolución, atienda la propuesta del Municipio y exponga los motivos que considere pertinentes para resolver de conformidad, con dicha iniciativa o para alejarse de ella.

Y tres, que es lo que ha ocasionado todo este debate: Se constriñe a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales, para que en caso de que excedan el plazo concedido, se hagan cargo de solventar los gastos que se generen por la prestación de los servicios a cargo del Municipio de Morelia, hasta en tanto realicen la motivación a que han quedado obligados por virtud de esta sentencia.

Y nos hemos preguntado respecto de este tercer punto: ¿cuál es el fundamento? ¿de dónde van a sacar los recursos? Hay voces que dicen: una transferencia de recursos, hay otros que dicen: no tenemos ningún fundamento para establecer este efecto que le está dando en el inciso c) el señor ministro Góngora Pimentel.

Ya nos recordaba la ministra Luna Ramos que sostuvo en un voto particular —que fue de minoría porque yo me adherí al voto del ministro Góngora—, pero en acción de inconstitucionalidad que fue caso distinto, también en una situación similar.

Pero dicen los ministros: Si nos quedamos única y exclusivamente en los dos primeros, que la invalidez surtirá efectos una vez transcurridos treinta días, contados a partir del día siguiente en que sea notificada la sentencia al Congreso del Estado y se instruya al Poder Legislativo del Estado para que en un plazo no mayor de treinta días hábiles, contados

a partir del día siguiente en que se notifique esta resolución, atienda la propuesta del Municipio y exponga los motivos, sería una declaratoria prácticamente lisa y llana.

Yo quiero decirles que yo me quiero adherir a la propuesta del ministro Góngora, y no solamente eso, sino que al tercer punto, al inciso c), porque no obstante que se diga que no tenemos fundamento para que se hagan cargo de solventar los gastos, ya el ministro Aguirre había mencionado alguna transferencia de recursos que se generan por la prestación de estos servicios a cargo del Municipio de Morelia, hasta en tanto se realice la motivación que ha quedado obligada por virtud de la sentencia. Sin embargo, si la mayoría de los ministros considera única y exclusivamente darle el plazo al Congreso del Estado para cumplir con la ejecutoria, yo estaría de acuerdo y me uniría a esta mayoría en la votación, respecto a los efectos, ministro presidente; es decir, no insistiría yo en el siguiente punto que nos propone el ministro Góngora Pimentel. Pero yo coincido con el ministro José Ramón Cossío en que tenemos la atribución para establecer a partir de qué fecha nuestra sentencia, la que se emita por este Tribunal Pleno, empieza a surtir sus efectos.

Y en ese orden de ideas, me parece que la propuesta de incompatibilidad sin declaratoria de inconstitucionalidad no podemos tomarla en cuenta, ni tampoco, por supuesto, estaría de acuerdo con establecer un crédito, en los términos que ha propuesto el ministro Ortiz Mayagoitia.

Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES.-** A usted, señora ministra.

Tiene la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.-** Gracias señor presidente.

Cuando oí a mi querida colega la ministra Sánchez Cordero decir que nos acercábamos a una solución, y habiendo escuchado momentos antes a la señora ministra Luna Ramos, pensé que íbamos por veredas

centrípetas hacia afuera de Roma; pero finalmente yo también soy optimista, señora ministra, vamos a encontrar o van a encontrar la mayoría de nuestros compañeros la Vía Apia y al rato estamos en la solución, en Roma solucionando este asunto conforme al mejor Derecho. Sin embargo, de la intervención del señor ministro Ortiz Mayagoitia a mí me quedó la necesidad de definir el punto acerca de si es atribución municipal, conforme a la fracción IV del 115 constitucional, el proponer nuevos ingresos a la Legislatura Local, o no es ésa atribución municipal. Y esto va muy por el camino que nos señalaba el presidente Díaz Romero: hay que solucionar los puntos específicos de discriminación acerca de inconstitucionalidades que genéricamente ya consentimos.

Bueno, pues esto nos simplificará enormemente el problema; y yo quisiera pedirle –cuando él lo juzgue conveniente- que haga una votación al respecto, porque así estaremos resolviendo el problema tal y como lo pensó el ministro Ortiz Mayagoitia.

Otro punto: retroactividad, irretroactividad de nuestras resoluciones; nada más quiero recordarles que este Pleno ha resuelto que, leyes de vigencia anual, podemos referirnos a todo el año en consecuencias económicas, sin que esto sea irretroactividad de aquella que prohíbe la Constitución, y esto ya lo ha resuelto el Pleno.

Principio Hedonista.- De los bienes, el mayor; de los males, el menor. En esta frecuencia estamos, de los males el menor; y por eso la propuesta que se ha ido cribando, cuando menos por algunos ministros –espero que puedan hacer fuerza centrífuga-, ha sido la siguiente: Por razón de inconstitucionalidad, incompatibilidad con la Constitución; pero no declaratoria de invalidez por ser mal mayor; el mal menor es reconocer la incompatibilidad y no expulsar; éste es el mal menor; y ésta es la propuesta.

Ahora bien, para las situaciones indemnizatorias, hubo una referencia al 113 constitucional, simplemente como un principio que reconoce que ante una situación de ilegalidad, hay la obligación indemnizatoria; yo creo que hay más fundamentos en la Constitución misma, y quiero ir en

una forma genérica y si se quiere “laxa”, a ver el artículo 14 constitucional, en su párrafo final, del cual voy a hacer paráfrasis: “en las decisiones jurisdiccionales no penales, deberá ajustarse la autoridad jurisdiccional a la letra o a la interpretación jurídica de la ley; y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del Derecho”.

¿Cuál es el principio general del Derecho?: “El que causa un daño sin razón, debe repararlo”; y esto también descansa más que en un proloquio de lógica formal, estructura de método deductivo, en algo popular que dice: “el que es causa de la causa, es causa de lo causado”; “el que es causa de la mala causa, es causa del mal causado”. Y esto nos emboca al principio general del Derecho: “el que causa un daño sin razón, debe repararlo”.

Entonces, yo creo que existen serios fundamentos constitucionales para que haya un restañamiento en las situaciones pecuniarias en perjuicio del Municipio de Morelia, por aquel daño que haya sufrido.

Entonces, la propuesta es reconociendo inconstitucionalidad, derivar incompatibilidad sin expulsión del orden jurídico, ¿por actividad del Tribunal Constitucional?, claro que sí.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Decreto un receso.

**(EN ESTE MOMENTO, SE RETIRA DEL SALÓN DEL PLENO EL SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL)**

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS).**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS).**

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

Señores ministros, reitero a ustedes lo que ya en privado les he comentado, el señor ministro ponente me manda a decir que por un compromiso que tiene de última hora, ya no va a regresar, pero a mí me parece que sería conveniente que siguiéramos discutiendo, porque como dice la señora ministra Sánchez Cordero, ya estamos muy cercanos a llegar a una conclusión.

Así es que haciéndome cargo de la ponencia, con mucho gusto, como el señor ministro ponente me lo pidió, continúa a discusión este asunto y tiene la palabra el señor ministro Don Juan Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente. Pues yo quisiera hacer a ustedes una reflexión en cuanto a la perspectiva que tengo yo en el caso concreto en función de los efectos.

Ya hemos tomado una decisión en cuanto a la construcción de un criterio que fundamente esa decisión de invalidez en el caso concreto, en función de que ésta se ha presentado en función de la existencia de un deficiente proceso legislativo a partir de que no se ha dado lo que se ha llamado el diálogo constitucional entre la Legislatura y el Municipio, esto es, no ha habido la correspondencia entre ese ejercicio dialéctico alternativo de facultades y razonamientos; esto es, entre la facultad de la Legislatura y la prerrogativa municipal, ese diálogo no se ha dado en plenitud en algunos aspectos, esto es en avance de la construcción del criterio que venimos haciendo, decíamos en ocasión anterior, que la particularidad de la propuesta que estamos analizando, es seguir precisamente en esa construcción a partir de ya dar un método de análisis que hemos aceptado, a partir de ejes que implican acercamientos o distanciamientos entre argumentos entre la propuesta municipal y lo decidido finalmente por la Legislatura.

A partir de ahí, determinamos una invalidez, esto es, a partir de ahí determinamos una falta de congruencia constitucional que violentaba la fracción IV del artículo 115 constitucional en el tema concreto, en estos temas concretos que a partir de mil novecientos noventa y nueve han venido y han propiciado precisamente que este Tribunal, como Tribunal

Constitucional, venga construyendo estos parámetros para medir esta regularidad constitucional.

En el tema en el que estamos ahora estacionados, es también un tema de extraordinaria importancia, en tanto que nadie puede negar que las sentencias de los Tribunales Constitucionales en los últimos tiempos, han venido a convertirse en un elemento medular que en todo un diseño constitucional precisamente de regularidad, en atención a los medios para nosotros, un nuevo medio de control de regularidad constitucional de acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales como las cuales estamos decidiendo ahora, en función de los nuevos alcances, en función de una estructura reforzada que da la Ley Reglamentaria del 105 constitucional; y, es precisamente a partir de este entorno y estos parámetros normativos en los cuales yo me estaciono, yo creo que no podemos perder de vista cuál ha sido en el caso de esta controversia la litis para resolver en esta controversia constitucional y hemos dicho, se ha tratado de dilucidar que determinados preceptos de la Ley de Ingresos que el Municipio actor está impugnando, son contrarios o no, fundamentalmente al 115 constitucional, fracción IV, en tanto que la Legislatura no motivó razonadamente el por qué no acoge la propuesta municipal concreta, que hemos dicho está esta situación violentada y hemos tomado una decisión de invalidez, pero cuáles son esos efectos, yo creo que nosotros no podemos distanciarnos de la litis de lo que estamos resolviendo, donde estamos reconociendo un deficiente proceso legislativo, en tanto que no se cumple con parámetros de acercamiento y ni de que se cumpla con una motivación atenuada, que ahora hemos llamado adecuada, en esa opción, pero que en sus contenidos es congruente con la tesis que sirve de sustento a este proyecto, la 14/2004 y las disposiciones constitucionales y secundarias pertinentes en cuanto a los efectos. Esto es, aquí se ha dicho y yo convengo totalmente en ello.

En nuestro caso, a esta Suprema Corte, a este Tribunal Constitucional se le han brindado, a partir de la legislación secundaria, herramientas que vienen a suplir la gran creatividad que hay en otros tribunales constitucionales, donde sí se han tenido que buscar y abordar otra

tipología de sentencias. Aquí nosotros decimos: en nuestra métrica, en la tipología de las sentencias, nuestra Constitución, y lo repite la ley, habla de invalidez genérica, no aludimos; lo podemos hacer si hacemos esfuerzos de ubicar sus contenidos de sentencias interpretativas, sentencias anulatorias, sin efectos, sí podemos ir construyendo pero nosotros es a partir de lo que tenemos y la herramienta que nos ha dado la Constitución y la ley que nos posibilita de una manera, pues muy suficiente como Tribunal Constitucional, la determinación de efectos y alcances de contenido de nuestra sentencia, que es una herramienta fundamental y, por si fuera poco, en otra disposición de la ley secundaria, en la determinación de la fecha en la cual puede entrar en vigor nuestra propia sentencia y esto nos da toda una movilidad que no nos hace encasillarnos en la estructura de cierta tipología de sentencias, entonces, desde mi punto de vista, claro, no perder de vista la litis constitucional y también no perder de vista tampoco que aquí sí se producen efectos materiales. Sí, sí se producen efectos materiales, sí, pero hasta dónde podemos llegar nosotros a determinar efectos indemnizatorios, compensatorios o regulatorios, a priori, en tanto que aquí se está constriñendo a que se cumpla en regularidad constitucional con lo que se pretende, que se den las razones suficientes para alejarse o no, tomar en cuenta una prerrogativa municipal, o sea, una propuesta en temas específicos que la propia Constitución señala, que sí se determinan en cuantificaciones, tarifas, tasas, desde luego que sí, pero aquí es esta situación de: tú tienes en este caso que establecer una motivación de tal naturaleza y con tales características para efectos de no despreciar esta prerrogativa municipal, en tanto que es una situación novedosa, en el camino del fortalecimiento municipal, que ha venido diseñando el Poder Constituyente. En función de ello, si ésta es la litis, si estamos determinando esta invalidez, si éstas son las herramientas con las que contamos, hay que hacer uso de ellas y de manera objetiva y razonable, ahí entramos nosotros con la razonabilidad, ya aludimos de una conveniencia de la ponderación para determinar la invalidez de estas disposiciones. Bueno, pues ahora vamos a la razonabilidad en la determinación de los efectos, sin que traspasemos los límites; acordémonos que en estas situaciones las grandes tensiones tenemos en la creatividad de los jueces y en el papel del Poder Legislativo, hasta

dónde va nuestra creatividad que no lastime al Poder Legislativo. Digo, no lastime institucionalmente, nosotros tenemos que ser muy razonables en este ejercicio constitucional a partir de las herramientas que tenemos. A partir de ahí, un punto de partida que estamos analizando es la primera propuesta del ministro Góngora; en la segunda, voy de acuerdo, es una solución, pero a mí ya no me convence el no declarar, o sea, el que no se reconozca la invalidez, que se deje la permanencia, que hablemos de esta otra situación contenida en la incompatibilidad; podemos hablar de incompatibilidad, etcétera, sí, pero a partir de lo que nosotros tenemos, que es: los efectos concretos que tenemos hoy en esta tipología es sobreseimiento de una sentencia estimatoria; desestimatoria que nos lleva a la validez o invalidez de la norma. A partir de allí y en lo que hemos determinado, hagamos uso de ellos y demos razonabilidad para establecer en nuestros efectos un término a la Legislatura, para qué, para que cumpla con lo que motivó la determinación de invalidez en función de no cumplir con ese procedimiento, con esa forma de medir, con parámetros objetivos y razonables, la propuesta y la solución final en ese diálogo constitucional que hemos dicho, no se cumplió con él en ciertas normas específicas; en conclusión, yo creo que a partir de la litis, a partir de lo decidido, con las herramientas que tenemos, podemos determinar los efectos precisamente en el señalamiento de término a la Legislatura, para que cumpla con ello, gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Sí, señor ministro Silva Meza, no capté muy bien la posición de Su Señoría, en el sentido de si está de acuerdo o no con la circunstancia de que si el Congreso local no cumple dentro del término correspondiente que pueda dársele por la Suprema Corte de Justicia, tiene que hacer la indemnización correspondiente al Municipio o no.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Yo creo que, yo ahí tengo mucha duda, yo creo que no la debe hacer.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias señor ministro. Tiene la palabra el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor presidente, empiezo por precisar, que tanto en la Acción como Inconstitucionalidad, como en el Juicio de Amparo, se trata de acciones exclusivamente anulatorias y tienen como característica esencial que el vicio de inconstitucionalidad que se declara es válido, es efectivo para todos los sujetos de la ley, en cambio, en la Controversia Constitucional, primero no necesariamente es un medio de control de constitucionalidad, hemos tenido algunas de ellas por cuestiones de legalidad, es un juicio de jurisdicción plena que nos permite emitir sentencias de condena y en este caso específico, el vicio de la ley, la hace inconstitucional solamente respecto de un sujeto, el Municipio, pero no la invalida, no adolece de inconstitucionalidad con relación a los causantes obligados, en esta comparación de sistemas, pues a mi no me parece algo fuera de nuestras posibilidades jurídicas, reconocer que la ley resulta inconstitucional únicamente para el Municipio, y excepcionalmente por esta característica decir, no la expulso del orden jurídico, simplemente doy la oportunidad a que el vicio de inconstitucionalidad se purgue; sin embargo, atendiendo a la mayoría de las exposiciones en el sentido de que procedamos como se ha hecho tradicionalmente por esta Suprema Corte, declarando la inconstitucionalidad de la Ley y por consecuencia su invalidez, si tiene la votación necesaria, con efectos generales, me planteo el gravísimo problema que hemos tenido, inclusive en estas Acciones por omisión legislativa, donde el Constituyente permanente le dijo a las Legislaturas de los Estados, “tienen un año para legislar en esta materia”, no lo hicieron, vienen los Municipios en Controversia Constitucional y dicen: “no, no lo hicieron dentro del término constitucional”. La Corte les da un año más de gracia, ya ahora como producto de una ejecutoria, y hasta donde tengo entendido, cuando menos en algunos casos, no se ha cumplido nuestra sentencia, ¿Cuál es la fuerza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para obligar a un órgano legislativo a emitir una ley? la verdad, éste es un gran problema y creo que no es solamente del Tribunal Constitucional de México, en otras latitudes me han platicado, que se dicta la resolución pero no se cumple.

Dado el propósito reconocido por todos nosotros, de darle contenido y reforzar la prerrogativa constitucional de los municipios. Yo pienso que

podemos disponer de un elemento, que cuando menos releve a la Corte de toda responsabilidad, en casos como el presente, donde el no hacer del Congreso, se convierta en un motivo de responsabilidad política y económica para el propio Congreso, por eso, sumándome a quienes han dicho que se debe declarar la invalidez de la ley, se me ocurre la siguiente forma como efectos, esta sentencia surtirá efectos 30 días hábiles después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, a partir de los cuales quedará y las normas declaradas inconstitucionales quedarán invalidas y sin efectos. Esto creo que es importante que sea así, porque si las dejamos en pie, el Congreso está libre de toda responsabilidad. Dentro de ese plazo, el Congreso demandado, podrá reparar la violación constitucional expresada, mediante la emisión de una nueva ley en la que se haga cargo de manera fundada y motivada, de la propuesta sobre bases y tarifas que le hizo Municipio actor, es decir, no lo estamos conminando, le estamos diciendo: mi sentencia va a surtir efectos, 30 días hábiles después de su publicación, para darte a ti Congreso, la oportunidad de que corrijas la ley, en el entendido de que si no lo hace así, será responsable de los daños y perjuicios, que la ausencia de ley, le ocasione al Municipio. Yo con este agregado, creo que la Corte cumple su responsabilidad, su obligación de proteger la prerrogativa municipal, y devolvemos las cosas a su propio terreno de juego. Esa sería mi propuesta señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias señor ministro, muy interesante. Tiene la palabra el señor ministro Sergio Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente. Efectivamente la propuesta que nos hace el señor ministro Ortiz Mayagoitia, a mí me parece muy puesta en razón, dentro de los efectos que debe tener la sentencia que nos corresponde dictar, y que están precisados en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria respectiva, donde dice su primer párrafo: Las sentencias producirán sus efectos, a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la declaración de invalidez de las sentencias, no tendrán efectos retroactivos. Ahí hacemos ya de lado el pago indemnizatorio, como se le quiera llamar al Municipio, por los ingresos que no percibió, etc. Pienso

que ahora sí, como lo había anunciado la ministra Sánchez Cordero, estamos sí llegando a un buen puerto en este asunto que ha sido tan interesante, y que va a marcar un criterio de la Suprema Corte, de este Tribunal Constitucional, para asuntos semejantes, que inmediatamente después tenemos listados dos en ese mismo sentido. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** A usted señor ministro. Tiene la palabra el señor ministro Gudiño.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Bueno, yo ahora sí tengo dudas, poner en la sentencia que se condena, que hay daños y perjuicios, yo pregunto después ante quiénes los va a hacer valer el Municipio, ¿ante la Corte? ¿ante qué instancia? Yo creo que debemos pensar en una cosa, que lo realmente controvertido, lo que se está discutiendo es la diferencia que existe, entre lo que pidió el Municipio y lo que se le dio, pero lo que se le dio, es perfectamente válido. Entonces, los 30 días deben ser para que resuelva respecto a la diferencia, entre lo que le concedió ya, eso es inamovible, eso ya lo ganó, y lo que pidió al Municipio, esa es la diferencia que debe estar así, vamos suponiendo que en treinta días no resuelve, bueno, pues vendrá a la acción por incumplimiento, pero el Municipio, sigue operando con lo que ya se le dio, entonces por efecto de la acción se le va a quitar en treinta días, lo que ya había ganado, eso ya se le dio, eso ya no está a discusión, lo único que está a discusión, es la diferencia entre lo que tenía, entre lo que pidió, y lo que se le concedió, eso es lo que debe resolver en treinta días, yo creo que de esta manera, evitamos, en primer lugar, hablar de daños y perjuicios, cuáles daños y perjuicios, de la Legislatura, por no legislar, qué, cómo se van a cuantificar, ante quién se va a hacer valer. Yo creo que es una expresión que retóricamente queda muy bien, pero que nos puede meter en muchos problemas a todos. Yo votaría porque el efecto fuera únicamente que en treinta días resuelva entre la diferencia de lo que pidió y lo que se le concedió, punto, hasta ahí, eso es lo que realmente es motivo de discusión.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Me ha pedido la palabra la señora ministra Luna Ramos, y el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Señor presidente, yo le cedería al señor ministro Ortiz, porque creo que quiere hacer una aclaración al respecto.

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

Cambiar la retórica de este párrafo que de primera intención redacté, decía yo, necesitamos una especie de presión moral hacia el Congreso, de tal manera que quede muy claro que si no purga la ley dentro del término de gracia que se le está dando, es una oportunidad que la Corte le abre, en vez de daños y perjuicios, yo diría: En el entendido que si no lo hace así, asumiré las consecuencias que la ausencia de ley, le ocasione a dicho Municipio, o pudiera ocasionarle a dicho Municipio, más atemperado todavía, pero dejar bien claro que la Corte, prudentemente transfiere el efecto de su sentencia, un tiempo suficientemente razonable para que el Congreso, haya tenido la oportunidad de purgar.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Debo entender entonces que la primera proposición sigue en pie, en relación con declarar la invalidez de las normas que se precisan en el punto.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Las declaradas inconstitucionales en el punto tercero.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Pero difiriendo el momento de la invalidez, treinta días, pero en el caso, podrían ser treinta días, porque ahorita está el Congreso del Estado de Michoacán, en período ordinario de sesiones, y solamente cambiaría la otra circunstancia de hacer, yo entiendo que es establecer un poco más vagamente lo que al principio se dijo de una manera más precisa.

Tiene la palabra, la señora ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias, señor presidente, creo que la propuesta que en estos momentos hace el señor ministro Ortiz Mayagoitia, me parece viable, pero también entiendo la duda del señor ministro Gudiño Pelayo, por qué razón, porque en la legislación del artículo 105, de la Ley Orgánica del 105 constitucional, no tenemos un capítulo de ejecución de sentencias, y creo que esa es la preocupación del señor ministro Gudiño, en el sentido de ante quién hace valer esa responsabilidad, entonces a lo mejor es sin perjuicio que señala al final, el señor ministro Ortiz Mayagoitia, sin perjuicio de que se pueda hacer valer, o de que el Congreso, asuma la responsabilidad correspondiente, por qué razón, porque entonces parecería ser que esa responsabilidad la tendría que hacer valer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien, podría darse la posibilidad de un juicio político, incluso, entonces, y ahí en términos de los artículos constitucionales, entonces quizás precisar nada más, sin perjuicio, sin perjuicio de la responsabilidad de acuerdo a la ley aplicable que pudiera responder el Congreso del Estado, por no dictar la ley, en el plazo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, está determinando.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Quisiera yo leer algunos preceptos de la Ley Reglamentaria del artículo 105, dice: “Artículo 46, las partes condenadas, informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma, al presidente de la Suprema Corte, quien resolverá si aquella ha quedado debidamente cumplida.”, estoy leyendo esto para recordar, fundamentalmente para mi colecto, cómo puede asentarse la proposición del señor ministro Ortiz Mayagoitia dentro de lo establecido en la Ley.

Una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación, en este caso la del Congreso, sin que ésta se hubiere producido, las partes podrán solicitar al presidente que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento, la ejecutoria no estuviere cumplida cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se trate de eludir su cumplimiento, el presidente de la Suprema Corte turnará el

asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución, párrafo que remite a la fracción XVI del artículo 107 constitucional, como si fuera incumplimiento en materia de amparo.

Yo encuentro la proposición de don Guillermo muy, muy interesante, pero también me preocupan las observaciones que hacen la señora ministra Luna Ramos y el señor ministro Gudiño.

¿Algún otro ministro quiere tomar la palabra al respecto?

Señor ministro don José Ramón Cossío, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias, señor presidente. Yo también estoy de acuerdo con la propuesta del ministro Ortiz Mayagoitia, la segunda propuesta, la matizada, por esta razón: No le estamos diciendo a la Legislatura en rigor que haga algo obligatoriamente, este me parece que es el tema central de esta propuesta, lo que estamos diciendo, podría haber dos efectos: Uno, que le dijéramos: Tienes treinta días para emitir una ley, y si no la emites entonces sí aplicamos el capítulo “Ejecución de Sentencias”, creo que en esa ninguno vamos.

La otra es: Tienes treinta días para reparar los vicios de procedimiento legislativo que se cometieron, con la advertencia de que si en treinta días no has logrado esa publicación de la ley, la que está en vigor se va a declarar nula, consecuentemente, no va a surtir sus efectos; consecuentemente, el Municipio no va a recaudar, eso te puede parar a ti algún perjuicio, la Suprema Corte no se mete en eso porque lo único que hizo fue determinar la invalidez de la norma a partir de esa fecha, y ya se verá si hay en el Estado, yo desconozco este sistema, si hay instancias, si hay un modelo ahí de reparación del daño, no sé. Y puede haber una gran cantidad de elementos que se pudieran plantear en ese caso, pero me parece que entonces sí se mantiene un equilibrio entre varias cosas, primero, el que nosotros somos, como lo decía muy bien el ministro Silva, un Tribunal de Nulidad Constitucional, en primer lugar; en segundo lugar, que no nos metemos, salvo casos excepcionales como los que usted señalaba, señor presidente, de la omisión legislativa, a decirle al Legislador lo que tiene que hacer; y en tercer lugar, está esta –vamos a

decirle advertencia prudente— que hace el ministro Ortiz, de decir: Si ustedes dejan a un Municipio sin recaudación, pues ustedes sabrán. Primero, ya cometieron la falta de no haberle motivado bien; segundo, pueden cometer la falta de no admitirles esto, si eso genera un quebranto económico, puede o no puede haber consecuencias, la Corte no se mete, pero si advierte que se podría generar. Entonces, me parece que es una solución integral, no nos mete a nosotros más allá de un ejercicio de atribuciones, al Congreso, le mantiene su libertad evidentemente el ejercicio de sus facultades para legislar y al Municipio le está dejando un plazo adicional para que pues también evidentemente en el término del consenso político que es muy deseable que se produzca en éste y en todos los casos en el país, se pueda generar la legislación, yo en ese sentido me parece una solución prudente y además insisto, que salvaguarda el ejercicio de las funciones de todos los órganos involucrados.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Tiene la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano y a continuación el señor ministro Ortiz.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor ministro presidente.

Yo estaría por una solución intermedia, yo pienso que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no puede por aséptica ser tan huraña en señalar las vías de resarcimiento, algo tiene que haber, yo estoy de acuerdo con el ministro Gudiño, bueno, está muy bien que les digamos te vas a resarcir, pero cómo será, pues quién sabe, yo creo que debemos de investigar cuál es la posibilidad real del Municipio de obtener una reparación en lo económico y que la Suprema Corte, yo estoy de acuerdo no debe de primas a primeras decir, párrafo último del artículo 105, más dos párrafos del 107, fracción XVI y vamos a defenestrar Congresos de los Estados, vamos a separarlos del cargo por incumplimientos inexcusables; no, esto es algo que debe de verse con cautela, llegará algún día de incumplimiento inexcusable y estaremos probablemente, ojalá y no, en la tesitura de decir va, pero sin embargo, no podemos ver con tanta cautela y con temor reverencial todas las

posibilidades, de suerte tal que ni con el pétalo de una rosa, yo creo que la solución sí debe de ser comprensiva, de decirle al Municipio, si no te cumplen, por este lado de vas.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Tiene la palabra el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

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

Por la lectura que daba el señor presidente a la ejecución de sentencias, creo que esta propuesta nos lleva a que la ejecución es ipso jure, las normas se declaran inválidas y expulsadas del orden jurídico, 30 días hábiles después de la publicación del fallo en el Diario Oficial de la Federación; ahora bien, este plazo de 30 días no es para obligar al Congreso a que haga algo, es simplemente para abrirle la oportunidad de que motu proprio pueda reparar la inconstitucionalidad de la norma, pero la medida de expulsar la norma del orden jurídico del Estado, yo creo que es muy importante, es lo que pone de manifiesto que si el Congreso no hace nada, dejaría al Municipio sin ley, de ahí la previsión de decirle, dentro de esos 30 días hábiles, puede reparar la violación mediante la emisión de una nueva ley y sin perjuicio de que en caso contrario, asumas las consecuencias que la ausencia de ley pudiera ocasionarle al Municipio, no daría desde mi punto de vista ningún problema de ejecución, como sí nos lo ha dado cuando le señalamos término para la expresión de la ley, creo que aun con la expresión del señor ministro Aguirre Anguiano, esto ya es un avance, es el anuncio de algo que obliga al Congreso a actuar y que si estuviéramos de acuerdo en lo esencial con esto, creo que los votos paralelos de una mayor exigencia, que a título personal se han externado, pues serán muy ilustrativos para los Congresos en general, de que la Corte tiene una auténtica preocupación porque la prerrogativa municipal, se convierta en un verdadero derecho económico al que deben atender puntualmente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES:** Gracias a usted. Señores ministros, yo tengo la idea desde hace tiempo que el ejercicio del poder por el que lo tiene, debe ser prudente, debe ver no solamente el paso inmediato, sino todos aquéllos que puedan desencadenarse, hace apenas quince minutos que tenemos una interesantísima proposición por parte del señor ministro Ortiz Mayagoitia, que tal vez pueda destrabar el obstáculo con que nos encontramos ahorita en frente; sin embargo, yo quisiera que lo reflexionáramos mejor, no creo que porque falten cinco, o cuatro minutos para la decisión, tengamos necesariamente que llegar a la votación, no, yo sinceramente y lo digo en lo personal, quisiera que todas estas consideraciones que se han hecho, pudieran ser mejor examinadas, tener más tiempo para examinarlo, porque me pongo en la tesitura de que dentro de esos treinta días, el Congreso de la Unión, verdaderamente no declare, no haga ni la composición relativa a atender la proposición del Municipio, ni expida una nueva Ley, simplemente lo deje sin hacer e incumpla dentro de los treinta días que se le dan y entonces, claro, podrán venir muchas indemnizaciones o muchas responsabilidades, pero por lo pronto, el Municipio se queda sin presupuesto, cuando menos en esa parte inválida y yo sinceramente quisiera reflexionarlo mejor, motivo por el cual, si no tienen inconveniente levantamos la sesión.

**(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)**