

## ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 22 DE OCTUBRE DE DOS MIL SIETE.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
	<p><b>LISTA OFICIAL ORDINARIA TREINTA Y SEIS DE 2007.</b></p>	
<b>22/2004</b>	<p><b>ACLARACIÓN DE LA SENTENCIA</b> dictada por este Alto Tribunal el 10 de julio de 2007 en la acción de inconstitucionalidad promovida por Diputados Integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO MARIANO AZUELA GÜITRÓN)</b></p>	<b>3 A 8</b>
<b>1/2007</b>	<p><b>EXPEDIENTE RELATIVO A LA INVESTIGACIÓN</b> de los hechos acontecidos de mayo de 2006 a enero de 2007 en la Ciudad de Oaxaca, Estado del mismo nombre, cuya práctica ordenó el Tribunal Pleno en ejercicio de la facultad que le confiere el párrafo segundo del artículo 97, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Solicitud formulada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para que dicha investigación también comprenda los hechos de febrero a julio de 2007.</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA)</b></p>	<b>9 A 31</b>

## ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 22 DE OCTUBRE DE DOS MIL SIETE.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

2

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
40/2005	<p data-bbox="375 720 1260 809"><b>LISTA OFICIAL ORDINARIA TREINTA Y CINCO DE 2007.</b></p> <p data-bbox="375 897 1260 1311"><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b> promovida por el Municipio de Manzanillo, Estado de Colima en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del decreto número 192 de 13 de abril de 2005 que contiene la “Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Colima”, publicado en el Periódico Oficial estatal el 23 de abril del mismo año.</p> <p data-bbox="375 1360 1260 1448"><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO)</b></p>	<p data-bbox="1312 897 1492 986"><b>32 A 79 Y 80</b></p> <p data-bbox="1300 1034 1503 1072"><b>INCLUSIVE</b></p>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL LUNES  
VEINTIDÓS DE OCTUBRE DE DOS MIL SIETE.**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**A S I S T E N C I A:**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.**

**JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.**

**JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.**

**MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

**SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ**

**OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 10:45 HORAS).**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión.

Tiene la palabra el señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Si señor presidente muchas gracias, este día todavía estaría comprendido dentro del período vacacional que me fue autorizado por este Pleno al haberme quedado en la Comisión de Receso correspondiente al primer período de este año de 2007, renuncio a ese día, me reincorporo a mis labores a partir de este momento si este Pleno no tiene inconveniente para ello.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tome nota señor secretario que ha renunciado a este día de vacaciones el señor ministro y se reincorpora a sus actividades.

Sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor con mucho gusto, se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número ciento seis, ordinaria, celebrada el jueves dieciocho de octubre en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración de los señores ministros el acta con la que se dio cuenta.

Si no hay observaciones les consulto su aprobación en votación económica.

**(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**ESTÁ APROBADA EL ACTA SEÑOR SECRETARIO.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**ACLARACIÓN DE LA SENTENCIA  
DICTADA POR ESTE ALTO TRIBUNAL EL  
10 DE JULIO DE 2007 EN LA ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD NÚMERO  
22/2004, PROMOVIDA POR DIPUTADOS  
INTEGRANTES DE LA TERCERA  
LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA  
LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**

La ponencia es del señor ministro Mariano Azuela Güitrón y en ella se propone:

**ÚNICO.- SE ACLARA LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL 10 DE JULIO DE 2007 EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 22/2004, PROMOVIDA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA TERCERA LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL EN LOS TÉRMINOS PRECISADOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN, PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** En relación con esta ponencia que ustedes habrán advertido que en realidad no entraña ningún problema jurídico, sin embargo, yo lo podría calificar como algo que diría es la importancia de las cosas sin importancia, todas estas me parecen que doce erratas que se cometen en un proyecto que se convierte en sentencia y que así está en el expediente respectivo, pues viene a señalar cómo a veces por variar un tiempo de un verbo se varía la consecuencia de lo que dice el artículo y yo estimo y así se los hago notar a mis secretarios, que el secretario debe ser fundamentalmente detallista y esto lo ampliaría en general

para el licenciado en derecho que debe ser especialmente escrupuloso en que cuando se hace la transcripción de un artículo no se esté variando el artículo, aquí vemos como hay variaciones incluso de palabras que se omiten, palabras que se añaden y que esto habiendo sido aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia pues no pienso yo que puede quedar exclusivamente a una decisión de quien publica la sentencia o de quien decide que hay que corregirla sin ser el órgano que incurrió en esas faltas el que intervenga.

Entonces ante el planteamiento que se me llegó a hacer de que pues se hacían las correcciones para efectos de publicación, pues yo me opuse y consideré que sí debía traerlo al Pleno para que aun sirviera un poco como ejemplo del cuidado que nuestros colaboradores deben tener, que es también consecuencia un poco de los riesgos de la computación, bien sabemos que se recurre fácilmente a bajar de todo lo que hay en la información en la red, a veces textos de artículos pero si cuando se alimentó la red se cometieron las erratas, van aparecer las erratas en el proyecto y de pronto estamos manejando artículos que no corresponden a lo que fue la publicación en el Diario Oficial de la Federación respectivo.

Entonces a eso obedece esta aclaración, que además se procuró listar rápidamente porque había ya, es un asunto que se resolvió hace tiempo, y había la necesidad de hacer la publicación en el Semanario Judicial de la Federación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor ministro presidente. El ministro Azuela nos dijo hace unos momentos, se contienen doce erratas; en ocasión anterior, había presentado yo una aclaración de sentencia, en donde, en contra de toda razón, se variaban absurdamente algunos puntos que podíamos llamar “conceptos”, o había ciertas obscuridades que se subsanaron, le

eché la culpa a los duendes de la electrónica, y el ministro Azuela dijo: “no, no, no ningún duende, nuestros secretarios se equivocan y los ministros nos equivocamos”, quitó todo bálsamo a mi presentación, pero debo reconocer que es muy parejo, hoy, él quita todo bálsamo a la presentación de su asunto, y dice existen doce erratas, y yo digo esto es muy interesante, porque las tesis en que se apoya la aclaración, no se corresponden con erratas, entonces, a mí me parecería muy interesante, y a lo mejor es mi propuesta, ampliar aquellas tesis y hacer nuevas tesis, es decir, cuando haya erratas en las palabras, que por una letra o por dos o por cinco, se distorsionen o quede algo ilegible, también procede la aclaración de sentencia, la aclaración de sentencia la habíamos determinado procedente, solamente para aclarar conceptos ambiguos, oscuros, contradictorios, subsanar omisiones o corregir errores de redacción, pero este es otro caso, se trata de palabras tergiversadas por razón de errata en la palabra misma; entonces, mi propuesta si la aceptan los señores ministros, es darle cobertura a este tipo de yerros, también a través de la aclaración de sentencia, quedarán más pulcras en lo sucesivo. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Bueno, primero, en relación a los duendes, a los que aludió el señor ministro Aguirre Anguiano, yo pensé que para ser congruente con una broma que le hice con su intervención anterior, debía hacer esta proposición, porque el ministro Aguirre Anguiano inició dando un bálsamo amplísimo, como diciendo: “pues esto es algo que no tenemos culpa los seres humanos, sino son duendecillos que aparecen por ahí y hacen incurrir en esas fallas”, bueno precisamente como yo me opuse y consideré esto, es problema de todos, porque si ve uno la cantidad de personas que ven un proyecto, por lo pronto yo deduzco de esto, que al ver este proyecto, ni el secretario de estudio y cuenta, ni el personal administrativo que lo ayudó, ni el ministro

ponente, que en ese momento no era yo, ni el segundo ministro ponente, ni todos los ministros con sus equipos de trabajo detectaron erratas en textos de preceptos, lo que quiere decir que se imagina uno que están bien puestos y ya no los lee uno palabra por palabra, y eso hace ver la importancia que tiene el personal administrativo y la importancia que tienen los secretarios de estudio y cuenta, que ellos son los que tienen que tener ese especial cuidado, si nosotros queremos leer palabra por palabra y letra por letra los proyectos, pues veríamos un proyecto cada mes, no, tiene que darse un trabajo en equipo y en ese trabajo en equipo supone que cada quien va cumpliendo con su papel, yo no dudo, y aun voy a recomendar, cosa que no era problema de mi proyecto, que se cheque si en la red los artículos que están aquí, están con las erratas, porque entonces previsiblemente ahí se origine esta falla, y eso puede ser riesgo de todos los demás proyectos que presentamos; ahora, lo más importante, me parece a mí muy atinado lo que ha dicho el ministro Aguirre Anguiano, en cuanto a que le dé cobertura a esta situación, y que un poco lo que estamos diciendo se refleje en un considerando que dé lugar a la redacción de una tesis que permita, incluso establecer este nuevo mecanismo, lo que popularmente se llaman “candados”, de que todos nuestros secretarios sepan que puede propiciarse un problema de estar haciendo aclaraciones de sentencia constantemente por errores que se cometieron desde el momento de hacer los proyectos, como dicen, en blanco y negro.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** ¿Alguien más de los señores ministros?

Bien, en realidad no hay objeciones al proyecto, hay una sugerencia del señor ministro Aguirre Anguiano, en el sentido de que las erratas ortográficas no se aclaran simplemente se corrigen, pero hemos tomado a la aclaración como cualquier cambio de texto; nos ha sucedido error en el nombre del quejoso, hay compañías que se multiplican con el mismo nombre y sólo un agregado es el que hace

la diferencia, y ahí es donde hemos tenido necesidad de aclarar solamente el nombre y que eso es una errata.

No ha insistido don Sergio, propone una nueva tesis que diga que la aclaración comprende las erratas de ortografía; lo cierto es que así ha venido funcionando ya la actividad de las Salas y del Pleno de la Suprema Corte.

Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.-** Sí, yo diría que convendría matizar: una es la errata intrascendente de sobreposición de palabras y otra la errata que de algún modo pueda afectar alguna situación de concepto en el proyecto. Una situación de concepto es que en lugar de amparar a una sociedad anónima se ampare a una sociedad de responsabilidad limitada; es decir, aparentemente son unas letras, sí pero se está dando una variación.

Entonces yo creo que sí convendría el que en esto que sugiere el ministro Aguirre Anguiano, se estableciera que si bien las erratas intrascendentes por no afectar en absoluto cuestiones conceptuales ni de personas ni de preceptos ni de argumentaciones, etcétera, pueden corregirse en la práctica; sin embargo, cuando sí implican alguna variación, sí es materia de una aclaración de sentencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Pues ha sido aceptada la propuesta, don Sergio, y como no advierto ninguna participación en contra, en votación económica les consulto la aprobación de este proyecto.

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-** Señor ministro presidente, hay unanimidad de diez votos a favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** En consecuencia, por esa votación:

**SE DECLARA RESUELTO ESTE ASUNTO.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:  
EXPEDIENTE RELATIVO A LA  
INVESTIGACIÓN 1/2007, DE LOS HECHOS  
ACONTECIDOS DE MAYO DE 2006 A  
ENERO DE 2007 EN LA CIUDAD DE  
OAXACA, ESTADO DEL MISMO NOMBRE,  
CUYA PRÁCTICA ORDENÓ ESTE  
TRIBUNAL PLENO EN EJERCICIO DE LA  
FACULTAD QUE LE CONFIERE EL  
PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 97  
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
SOLICITUD FORMULADA POR LA  
COMISIÓN PERMANENTE DEL  
CONGRESO DE LA UNIÓN, PARA QUE  
DICHA INVESTIGACIÓN TAMBIÉN  
COMPRENDA LOS HECHOS DE  
FEBRERO A JULIO DE 2007.**

La ponencia es del señor ministro Juan N. Silva Meza y en ella se propone:

**PRIMERO.- ES PROCEDENTE LA SOLICITUD DE AMPLIACIÓN DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN ORDENADA POR ESTE TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL EXPEDIENTE NÚMERO 1/2007.**

**SEGUNDO.- INVESTÍGUENSE EL CONJUNTO DE ACONTECIMIENTOS ACAECIDOS DE MAYO DE DOS MIL SEIS A JULIO DE DOS MIL SIETE, QUE ALTERARON EL ORDEN PÚBLICO Y LA SEGURIDAD DE LA CIUDAD DE OAXACA, ESTADO DEL MISMO NOMBRE.**

**TERCERO.- LA COMISIÓN INVESTIGADORA PARA TALES EFECTOS, DEBERÁ ATENDER A LO DETERMINADO POR ESTE TRIBUNAL PLENO EN LOS PUNTOS RESOLUTIVOS TERCERO Y CUARTO DE LA EJECUTORIA EMITIDA POR LOS DÍAS DIECINUEVE Y VEINTIUNO DE JUNIO DE DOS MIL SIETE, EN LA SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2007.**

**CUARTO.- COMUNÍQUESE LO ANTERIOR A LA COMISIÓN INVESTIGADORA.**

**NOTIFÍQUESE LA PRESENTE DETERMINACIÓN A LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO**

**DE LA UNIÓN, AL EJECUTIVO FEDERAL Y A LOS PODERES PÚBLICOS DEL ESTADO DE OAXACA, PARA LOS EFECTOS CORRESPONDIENTES, ASÍ COMO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente. Señoras ministras, señores ministros, como todos ustedes recordarán en sesiones de diecinueve y veintiuno de junio de dos mil siete, este Tribunal Pleno determinó con motivo de la solicitud de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ejercer la facultad de investigación prevista en el artículo 97, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para investigar los hechos acontecidos en mayo de dos mil seis a enero de dos mil siete, en la ciudad de Oaxaca, Estado del mismo nombre. Como atañe el tema concreto de la propuesta que venimos haciendo en relación con la solicitud de ampliación del ejercicio de esta facultad, al determinarse aquella resolución, se precisó que el ámbito temporal de la investigación se circunscribiría al período que propuso la propia Cámara de Diputados, esto es, del mes de mayo de dos mil seis al mes de enero de dos mil siete.

Ahora bien, mediante oficio recibido el trece de agosto de este año en la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Senador Francisco Arroyo Vieira, hizo del conocimiento de esta Suprema Corte de Justicia, que en sesión celebrada el ocho del mes y año en cita, se aprobó dictamen de la primera comisión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con el punto de acuerdo en donde se solicita se amplíe el ejercicio de la facultad de investigación de mérito, respecto de los acontecimientos sucedidos en el Estado de Oaxaca.

En el proyecto sometido a su consideración, se propone que este Tribunal Pleno es competente para conocer de este asunto y que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, es, como órgano del propio Congreso, se integra en un período determinado en términos de los artículos 78 de la Constitución Federal y 116 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dicha Legislatura Federal, asume los actos que aquélla emitió, no obstante que cesen sus funciones. Consecuentemente, en el proyecto se estima, cuenta con legitimación para solicitar la ampliación del ejercicio de la facultad de investigación de que se trata.

Ahora bien, en el propio proyecto se hace un estudio a efecto de justificar esta figura de la ampliación. En el proyecto se reconoce que la ampliación del ejercicio de esta facultad no está prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo 97, segundo párrafo. Sin embargo, se propone que esta ampliación debe admitirse por constituir una figura jurídica indispensable para que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte vele por el estricto cumplimiento del postulado consagrado en el 97 constitucional. La solicitud para que este Alto Tribunal ejerza la facultad de investigación a que alude este precepto, no obstante que no puede ser considerado como una demanda, lo que se plantee al respecto por el órgano legitimado, permitirá fijar lo que se pretende investigar, y de ser el caso, lo que constituirá esta materia.

En este orden de ideas, como se dijo en el proyecto, y ustedes conocen, se argumenta que la ampliación del ejercicio de la facultad de investigación, consistirá en la adición o modificación de lo expuesto por el Órgano solicitante de lo que expuso en su escrito original para que forme parte precisamente de lo que será motivo de la investigación encomendada a la Comisión que para tal efecto ha sido designada.

Asimismo se considera que la ampliación del ejercicio de la facultad de investigación, tampoco se encuentra expresamente consignada en el Acuerdo General 16/2007, no obstante, la propia interpretación de dicho Acuerdo permite arribar a la conclusión de que sí procede la ampliación del ejercicio de la facultad de investigación, pues la regla 26 faculta a este Tribunal Pleno para que en caso de duda interprete el Acuerdo General de referencia y determine lo conducente. De conformidad con la regla 5, primer párrafo de dicho Acuerdo, toda investigación se limitará exclusivamente a los hechos consumados, determinados por el Pleno en la resolución en la que se acuerde el ejercicio de la facultad de investigación. Al prever dicha regla 5 que la investigación se limitará exclusivamente a los hechos consumados determinados por este Tribunal Pleno en la resolución respectiva, lo que hace es circunscribir la materia que será objeto de la investigación por parte de la Comisión que para tal efecto se designe, por lo que no podrá ocuparse de aspectos que no guarden relación o que sean totalmente ajenos a los hechos en donde posiblemente se violaron gravemente las garantías individuales.

El proyecto, como decía a ustedes; ustedes lo conocen, propone precisamente la ampliación en los términos de este ejercicio de investigación; lo hace precisamente por considerar que no se trata de una retención, sino una ampliación de la misma y por las razones que en la misma se establecen.

Sé que es un asunto como todos los asuntos relacionados con el ejercicio de esta facultad de investigación del artículo 97, complejo; en el caso concreto hay la propuesta de temas totalmente novedosos, como es la ampliación en sí misma; como es la presencia de la Comisión Permanente en esta solicitud; como es la presencia de la propia figura de la ampliación; sin embargo, tenemos una propuesta y es sometida a su consideración.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

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

Yo estoy, respetuosamente en desacuerdo con la propuesta.

En primer lugar quiero hablar de la competencia; tenemos un régimen de facultades expresas; el principio de legalidad se enuncia muy sencillo, ya lo conocen, no lo voy a repetir; y voy a hacer una breve referencia al texto del artículo 78, de la Constitución General de la República; ese artículo está en la Sección IV, del Título Tercero, y se refiere a la Comisión Permanente, y dice en el segundo de sus párrafos –del 78-: “La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes: Presentar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV; -no es el caso-. Recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República; –no es el caso-. Resolver los asuntos de su competencia; -no hay competencia expresa-. Recibir durante el receso del Congreso de la Unión, las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; -no es el caso-. IV.- Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola de las Cámaras a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias; -no es el caso lo anterior; V.- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; -no es el caso-. VI.- Conceder licencia hasta por treinta días al presidente de la República y nombrar al interino que supla esta falta; -tampoco es el caso-. VII.- Ratificar los nombramientos que el

presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley lo disponga; -no es el caso-. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores; -y se acabó, tampoco es el caso-.

Entonces, he hecho el inventario de atribuciones de la Comisión Permanente; significa que no tiene la facultad de representar al Congreso de la Unión o a alguna de sus Cámaras, en el ejercicio de las atribuciones que el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución, otorgan a éstos.

Vistas así las cosas, arrogarle esta atribución, pues a mí me parece inapropiado y peligroso; y más si se suma a que tampoco la Suprema Corte es competente para conocer de este tipo de ampliación. Esto es, el artículo 97 no habla de ampliaciones; si piensa el señor presidente que en la cuestión de competencia debo hacer una pausa, yo con mucho gusto así lo hago, o digo de una vez todos mis motivos de oposición.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Yo pienso que iba a entrar el señor ministro Aguirre Anguiano a demostrar que la Suprema Corte no es competente para ampliar la investigación. Creo que no está sosteniendo que no es competente para resolver que no está legitimada la comisión permanente.

Entonces en ese sentido, yo me sumaría a que por lo pronto discutamos lo de la Comisión Permanente, porque si en relación con esto no se supera la objeción del ministro Aguirre Anguiano, pues ya no tendríamos que seguir estudiando el otro tema.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Me parece muy bien la propuesta y así la planteo, que centremos nuestra primera discusión en si tiene o no legitimación la Comisión permanente.

Señor ministro Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor presidente.

Señoras y señores ministros, en la línea sostenida por el ministro Aguirre, voy a hacer mi posicionamiento, y evidentemente que otra vez que estamos en el caso ya discutido alguna vez, en donde vemos que hay un problema de competencia que está íntimamente ligado con la legitimación del sujeto.

Por un lado, efectivamente, coincido totalmente con el ministro Aguirre, que el artículo 97 establece claramente cuál es la competencia y cuáles son los sujetos, el segundo párrafo por supuesto, los sujetos legitimados, y expresamente establece quiénes pueden solicitarle a la Suprema Corte, el que analice si ejerce su derecho de investigación con base en este precepto, y ahí se refiere al Ejecutivo Federal o a algunas de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado.

A mí me preocupa la aseveración que se hace en el proyecto, en relación a que la Comisión Permanente, de alguna manera sustituye durante los recesos la competencia de las Cámaras, y me parece que esto sería romper con nuestro régimen constitucional.

El ministro Aguirre leyó claramente el artículo 78, que establece que la Comisión Permanente tiene facultades expresas, no es un artículo que establezca la posibilidad de que pueda tener otras análogas, afines o adicionales, son exclusivamente las que expresamente le confiere la Constitución.

Pero más allá de eso, me parece que el artículo 97, y yo he sostenido esta tesis en varios asuntos respecto de situaciones similares, señala quiénes expresamente están legitimados para poder solicitarle a la Corte el ejercicio de la facultad de investigación, y no está señalada la Comisión Permanente, ni siquiera hace una alusión genérica al Congreso de los Estados Unidos Mexicanos o al Congreso General, sino que especifica que es alguna de las Cámaras, dígase de Diputados y Senadores, y así lo hemos asumido en todos los asuntos anteriores.

Consecuentemente, me parece, que nosotros no podríamos abrir el esquema que el Constituyente estableció en esta materia, y por ello, estoy totalmente de acuerdo que por un lado, carecemos de competencia en el caso y por el otro, la Comisión Permanente no tiene legitimación por sí misma para solicitarle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ejercicio de la facultad de investigación.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Sánchez Cordero, una disculpa.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias, al contrario ministro presidente.

Bueno, yo tenía esas dudas e inclusive había pensado que a la mejor la estructura del proyecto debe ajustarse a una consulta trámite, precisamente por todas estas cuestiones que han salido a cuestionarse, por una parte.

Por otra parte, también dentro de las observaciones que ahorita comentaba en corto con el ministro Silva Meza, a la mejor también sería conveniente en última instancia y si se quiere entrar a fondo y de acuerdo con el proyecto, pues no sé si modificar o adicionar, más bien el Acuerdo General Plenario 16/2007, antes inclusive de

resolver el presente asunto, entonces mis propuestas son: Primero, que no sé si debió haberse tramitado como consulta trámite precisamente por todas esas situaciones de competencia y de legitimación para promover esta ampliación y por otra parte, si no sería conveniente adicionar antes de resolver el presente asunto el Acuerdo General Plenario 16/2007, serían éstas mis dos observaciones señor ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor ministro presidente. En la misma línea en que ya se han manifestado quienes me han antecedido en el uso de la palabra, no comparto la consulta en cuanto propone que la Comisión Permanente esté legitimada para solicitar se amplíe la investigación iniciada sobre los hechos ocurridos en Oaxaca en el año pasado en el 2006, en virtud de que el artículo 97, en su párrafo segundo, de la Constitución, expresamente señala quiénes son los sujetos o los órganos legitimados para solicitar a este Alto Tribunal el ejercicio de su facultad investigatoria sobre violaciones graves de garantías individuales y estos son: el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de algún Estado, por lo que considero que no es posible ir más allá, ampliar tales supuestos, para comprender a otro sujeto a otro órgano, como sería la Comisión Permanente, pues si la intención del Órganos Reformador de la Constitución hubiera sido conferirle a la Comisión Permanente tal atribución, así lo hubiera plasmado expresamente, sea en el 97, segundo párrafo o en el 78 donde están comprendidas sus atribuciones, para mí es evidente que tratándose de la Comisión Permanente, sus atribuciones deben ser expresas y no podemos asignarle otras vía interpretación de este Alto Tribunal, no pasa inadvertido para mí, que la Comisión Permanente actúa cuando las Cámaras de Diputados o de Senadores entran en período de receso; sin embargo esto no significa que sea un órgano que actúe en

sustitución o en suplencia de dichas Cámaras, de ninguna manera, se trata de un órgano distinto con atribuciones expresamente conferidas en la norma fundamentada, por lo que no es posible que por el hecho de encontrarse las Cámaras en periodo de receso, entonces justifiquemos que la Comisión Permanente pueda solicitar a este Alto Tribunal el ejercicio de su facultad investigatoria, ni siquiera su ampliación cuando ya ha sido ejercida puesto que en primer lugar el artículo 97, expresamente prevé como ya lo señalé, quiénes pueden presentar tales solicitudes sin que esté incluida la Comisión Permanente; en segundo lugar, la Comisión Permanente es un órgano con facultades o atribuciones expresa y taxativamente previstas en la Constitución Federal; y en tercer lugar, el artículo 97, no prevé un plazo determinado para presentar una solicitud de investigación ante esta Suprema Corte, por lo que nada impide a alguna de las Cámaras hacerlo cuando reinicien sus funciones; en consecuencia, considerado que tratándose de esta facultad de investigación establecida en el artículo 97, párrafo segundo de la Constitución, solamente están legitimados los órganos o sujetos que expresamente se señalan en el propio numeral y por ende no puede legitimarse a la Comisión Permanente, cuando no lo prevé así la Constitución. Muchas gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Creo que se han tocado dos puntos importantes, uno referente a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de esta ampliación y otra relacionado con la legitimación del promovente de la ampliación, por lo que hace a la competencia yo quiero mencionar que revisando el expediente se advierte que en principio el vicepresidente de la Comisión Permanente presenta un oficio en el que solicita, bueno no solicita, sino dice: me permito hacer de su conocimiento que en sesión celebrada en esta fecha se

aprobó dictamen de la Primera Comisión, de la Comisión Permanente con el siguiente punto de acuerdo; y el siguiente punto de acuerdo es el único que dice: Que se exhorte a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se amplié el periodo de investigación de los hechos acaecidos en Oaxaca, esto es lo único que contiene inicialmente este oficio. El señor presidente de la Corte, le dice, que lo requiere, para que en un momento dado, se presente la copia certificada en todo caso de los documentos que avalen esta presentación.

Posteriormente, el vicepresidente de la Comisión, presenta ya lo que es el acta de discusión, donde se aprueba este punto de acuerdo de exhortación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; entonces, ¿qué significa esto? Que es una especie como de ampliación de lo que en amparo, o en controversias sería una ampliación de la demanda, qué hace el presidente de la Corte, le dice, lo remito al ministro instructor para que él determine el procedimiento a seguir. El ministro instructor, bueno, lo acepta, y finalmente, está presentando ahora el proyecto donde él considera que sí debe aceptarse la ampliación.

Y luego, el problema que se presenta es, primero por lo que hace a la competencia. Yo creo que el ministro instructor pudo admitir o desechar esta ampliación, como puede hacerlo cualquier instructor en cualquier procedimiento de carácter constitucional, llámese controversia, llámese acción de inconstitucionalidad, viene una ampliación de la demanda, el instructor provee si la debe admitir, o no la debe admitir, y bueno, incluyendo la posibilidad de que exista el recurso de reclamación correspondiente a la parte que considere le agravia el auto por el que haya admitido o desechado la ampliación; en este caso, no lo hubo, y por esa razón viene directo al Pleno de la Corte.

A mí me parece que el Pleno, pues sí es competente, pues es parte de algo, que de alguna manera está ya aceptado en una ocasión anterior, como ha sido el ejercicio de la facultad de atracción por un período específico, que ya se determinó en una resolución anterior; y que en otra posterior, se determina quiénes van hacer los comisionados para llevar a cabo esta investigación; entonces, a mí la competencia del Pleno no me preocupa, yo creo que es perfectamente competente para resolver y dirimir este problema.

Luego viene el siguiente punto. El siguiente punto que está relacionado con la legitimación del promovente. Aquí hay un primer problema, el que viene es el vicepresidente, y nunca nos dicen si viene en substitución del presidente; o sea, por qué él presidió; y veo el acta en la cual se desahoga la sesión correspondiente, y nada más dice que él preside, pero nunca se dice, si está en substitución del presidente de la Comisión, no se dice absolutamente nada, ese sería un primer problema para ver con qué calidad se está ostentando, quien en un momento dado está solicitando la ampliación; que bien puede ser en substitución, también me queda claro, porque al final de cuentas para eso es el vicepresidente.

Ahora, ya en lo que hace a las facultades de la Comisión Permanente, para conocer, para solicitar esta ampliación. Si nosotros vemos en el proyecto en la página dieciséis, el señor ministro Silva Meza, nos transcribe, precisamente el Acuerdo correspondiente, y en esta parte nos está dando, cuáles son los fundamentos de esta solicitud, y nos dice: Con fundamento en el artículo 78, fracción III, de la Constitución, 116, 122, párrafo primero, y 127 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como, 58, 60, 87, 88, 175 y 176 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que hace al artículo 78 constitucional, no voy a repetir lo que ya los señores ministros que me han precedido en el uso de la palabra han mencionado. El

artículo 78 en su fracción III, no otorga facultad alguna para realizar este tipo de solicitudes, y si nosotros vamos a los artículos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que se mencionan como competencia, también vemos que no le otorgan, dice el 127. La Comisión Permanente podrá tener hasta tres comisiones para el despacho de los negocios de su competencia, punto, no dice, absolutamente nada más.

El 122, lo que dice es: La Ley Orgánica del Congreso General. Primero. Los asuntos cuya resolución correspondan al Congreso o alguna de las Cámaras, que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las Comisiones relativas de la Cámara que corresponda.

Segundo.- Cuando se trate de iniciativas de ley o de Decreto, se imprimirán y se ordenará su inserción en el Diario de los Debates, se remitirá para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso, y se turnará a las Comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas"; eso es todo.

Y por último, el artículo 116 dice: "La Comisión Permanente es el Órgano del Congreso de la Unión que durante los recesos de éste desempeña las funciones que le señala la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos"; y la Constitución no le señala esta facultad.

Y por lo que hace al Reglamento, se citan los artículos 58 y 60, el 58 lo que dice es: "Las proposiciones que no sean iniciativas de ley presentadas por uno o más individuos de la Cámara, sin formar las que las suscriban de mayoría de diputados, se sujetarán a los trámites siguientes: Se presentarán por escrito y firmadas por sus autores al presidente de la Cámara y serán leídas una sola vez en la sesión que sean presentadas; podrá su autor o uno de ellos si fueren varios exponer los fundamentos y razones de su proposición o

proyecto; hablarán una sola vez dos miembros de la Cámara, uno en pro, otro en contra, refiriéndose el autor al proyecto-proposición. Tercero.- Inmediatamente se preguntará a la Cámara si admite o no la discusión o proposición; en el primer caso, se pasará a la comisión o comisiones quienes corresponda y en el segundo se tendrá por desechada".

El artículo 60, dice: "Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse, sin que primero pase por las comisiones"; entonces tampoco tiene nada que ver.

El 88 dice: "Para que haya dictamen de comisión deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen, si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito".

Y luego, nos vamos al 175: "Para el despacho de los negocios de su competencia, la Comisión Permanente nombrará a propuesta de la mesa y por mayoría de votos en el mismo día de su instalación las siguientes Comisiones: Agricultura y Fomento, Comunicación, Educación, Gobernación, Guerra, Hacienda, Justicia, Puntos Constitucionales y Relaciones Exteriores".

176: "Las facultades y atribuciones de la Comisión Permanente, son las que se señalan en los artículo 29, 37 –y muchos más– y el 97 de la Constitución; penúltimo párrafo del 97 de la Constitución".

Entonces, como verán no existe ni en la Constitución, ni en la Ley Orgánica, ni en el Reglamento, fundamento para que la Comisión Permanente lleve a cabo este tipo de solicitudes.

Ahora, si nosotros vemos el proyecto del señor ministro Silva Meza, en la parte conducente a la legitimación, lo que no está mencionando, es que después de señalar el artículo 78 constitucional y el 116 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión,

nos dice: "Que de conformidad con los preceptos recurridos, la Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión que únicamente se integra durante los recesos de éste último, en los términos que señala la propia Constitución y con el fin de desempeñar las funciones que este ordenamiento expresamente le establece; por ende, la mencionada Comisión Permanente es un órgano transitorio, pues se integra por un periodo determinado y transcurrido éste cesa en sus funciones. No obstante lo anterior, los actos que lleva a cabo la Comisión Permanente no desaparecen aun cuando dicha autoridad, cese en sus funciones; en las relacionadas consideraciones, la Comisión Permanente, constituye un órgano del Congreso de la Unión que solamente se integran por un periodo determinado en términos de los artículos 78 y 116 mencionados, por lo que dicha Legislatura federal asume los actos que aquélla ha emitido; no obstante, que cese en sus funciones, consecuentemente, cuenta con legitimación para solicitar la ampliación de el ejercicio de la facultad de investigación ordenada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación".

Entonces, estos son los que he leído en primer término, los fundamentos con los cuales la Comisión Permanente pretende acreditar su legitimación.

Y por otro lado, en el proyecto se dice, que está legitimado en virtud de que es un órgano que si bien es cierto que no es permanente, asume las facultades de la Cámara.

Por estas razones, yo considero que en realidad no existe una facultad ni en la Constitución, ni en la Ley Orgánica, ni en el Reglamento correspondiente de la cual pudiera derivarse la legitimación respectiva de la Comisión Permanente para realizar este tipo de solicitudes y el hecho mencionado en el proyecto, de que por ser un órgano que asume facultades de la Cámara aunque no sea de carácter permanente, pudiera tener la legitimación para hacerlo; considero yo que no es suficiente para tenerlo por legitimado, porque

simplemente actúa como una Comisión de Receso y creo que el artículo 78 fracción III, de la Constitución es perfectamente claro en relación con los otros que he leído de la Ley Orgánica y del Reglamento, en el sentido de que no pueden tener más facultades que las señaladas en el 78, y lo único que estarían reglamentando, el Reglamento y la Ley, serían las facultades dadas en el 78; si las establecieran, estarían yendo más allá, pero, además, no las establecen; no las establecen. Por tanto, yo sí estaría en la idea de que carece de legitimación para la presente solicitud.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MARIANO AZUELA GÜITRÓN.-** En la línea de pensamiento de la ministra Luna Ramos en cuanto a su último argumento. A veces pensamos que el Legislador puede ir más allá que la Constitución; en estas facultades que se otorgan a la Cámara de Diputados, a la Cámara de Senadores y a la Comisión Permanente se usa con toda nitidez: La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes: entonces cuáles son las que expresamente le confiere la Constitución y paradójicamente, las que además la propia Constitución le señala de una manera mas o menos genérica, entonces el Reglamento, la Ley; ha sido muy ilustrativo lo que nos dice la ministra Luna Ramos, pero ella misma dice: aunque en ellas se hubieran establecido otras facultades no podemos ir más allá de lo que establece la Constitución. Sería muy sencillo que a través de este procedimiento, de pronto la Comisión Permanente estuviera emitiendo leyes, porque como es la única que está actuando. Y aquí es donde yo, pues un poquito con la satisfacción de quien hace de repente profecías, que a veces son simplemente previsiones de sentido común.

Yo he insistido que esta facultad del artículo 97, se debe ver con restricción y cuando de pronto empezamos a autorizar estas investigaciones, pues yo manifesté que al tiempo de los abusos que se iban a cometer; ya ahora tenemos una Comisión Permanente, que no obstante que si yo recuerdo, el 97, habla de hechos, de violaciones graves a garantías, pues ahora ya hace un planteamiento de: amplíenlos. Bueno, cómo amplíen, pues si se hizo la solicitud en relación con hechos concretos acaecidos en determinados momentos. Ahora, que los amplíen, no, bueno, otra cosa será que quienes tienen legitimación planteen otra solicitud de investigación por otros hechos, pero no como que se están haciendo ya planteamientos así abiertos y otro día vendrán unos diputados y otro día unos senadores y dirán: pues si formo parte de las Cámaras, porque no voy a poder yo, y nos vamos a ir, como ya está sucediendo en este momento a ir a resolver problemas que ocasiona el que de pronto lo que era muy restringido se empieza a abrir; ya tenemos incluso un Reglamento, creo que ante las nuevas situaciones, pues es conveniente, pero yo creo que no debemos olvidar que esto es restringido. Más aún, hay tesis de la Corte que expresamente establece: “**GARANTÍAS INDIVIDUALES.-** Quiénes tienen legitimación activa para solicitar la averiguación de violaciones graves a ellas, de acuerdo con el artículo 97, constitucional. La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en investigaciones de violaciones graves a las garantías individuales, puede ser de oficio cuando este Máximo Tribunal de la República lo estime conveniente o a petición del titular del Poder Ejecutivo; de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o del Gobernador de algún Estado”. Lo que implica que ninguna otra persona está legitimada para solicitar, ya la Corte lo definió.

El ministro Fernando Franco González Salas hizo referencia al argumento, pues es muy claro y ya la Corte tiene tesis al respecto: “ninguna otra persona, exclusivamente los que para esta facultad excepcional señala la Constitución”; “ninguna otra persona”. Aquí

como no cabe analogía, mayoría de razón, no, es aplicación de un texto constitucional en materia de facultades. Así es que yo me sumo a las posiciones del ministro Aguirre Anguiano, del ministro Valls Hernández, de la Ministra Luna Ramos, del Ministro Franco González Salas, pero quisiera añadir algo: Hay la naturaleza del órgano; la Comisión Permanente, incluso se ha debatido mucho sobre su naturaleza, para qué sirve, ha habido hasta corrientes que dicen: pues que se quite a la Comisión Permanente, porque lo poquito que le da la Constitución no vale la pena para que siga funcionando. Yo diría: bueno, pues vale la pena, pero exclusivamente para lo que le están señalando, que es propio de una Comisión de Receso.

En consecuencia, no, so pretexto de que en ese momento no actúan las Cámaras, va a asumir funciones propias de las Cámaras; por ello, también estoy en contra de la ponencia y estimo que debe desecharse por falta de legitimación de quien la promueve.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente, yo quisiera como usted lo dijo que nos concentráramos en el tema que tiene que ver simplemente con la legitimación de órgano, porque me parece que a partir del planteamiento que hizo el ministro Aguirre, y en eso estamos discutiendo, cuál es la naturaleza de la Comisión Permanente, o cuáles son sus alcances, yo creo que no es un tema que nos corresponda dilucidar en este asunto, simple y sencillamente si se dieron o no los supuestos para que esté haciendo esta solicitud de ampliación; a mi parecer, todo deriva de un error de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, porque si el diputado José Luis Varela, del Partido Convergencia presentó la solicitud de admisión, y esta solicitud como todas las solicitudes pasó a la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, a mi parecer con fundamento en la fracción III del 78, y el 122, y el 129 de la Ley

del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sabiendo que esto es una decisión que no corresponde a Comisión Permanente sino a Congreso de la Unión, debió haber reservado la iniciativa de decreto o de exhortación, haberla turnado en términos del 129 de la Ley Orgánica en los paquetes que se forman una vez concluido el período de receso para los Órganos Legislativos y en su caso haber dictaminado el Órgano Legislativo, primero por comisión; y segundo en la aprobación del Pleno la solicitud que estaba haciendo este señor diputado del Partido Convergencia, ahí es donde me parece que se genera el problema que no se está viendo, cuando la Mesa Directiva lo manda al Pleno de la Comisión y hace que el Pleno de la Comisión lo apruebe, está actuando completamente fuera de atribuciones, cuando el señor vicepresidente Arroyo Vieira nos lo envía a nosotros, él simplemente cumple con el mandato de lo que se había aprobado en la Mesa Directiva.

Yo por estas razones, adicionadas a las que han presentado los señores ministros, creo que había una incompetencia desde el momento en que se dictamina una iniciativa de una atribución que corresponde al Congreso General, y no corresponde a la Comisión Permanente, y por ende me parece que todo lo que se deriva con posterioridad tiene esta condición de afectación; yo no prejuzgo sobre otras condiciones, pero me parece que ahí es donde se generó, justamente por no haber acatado una situación de cómo deben procesarse este tipo de cuestiones, y por lo mismo también estaré en contra de la propuesta que se nos ha hecho. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguien más de los señores ministros?

Bien, desde luego comparto el criterio de que el examen constitucional de competencia expresa de la Comisión Permanente, nos lleva a esta conclusión, de que carece de legitimación activa la Comisión Permanente; sin embargo, debo recordar a los señores ministros que en amparo hemos sustentado que la Comisión Permanente tiene la representación de las Cámaras dentro del juicio de amparo; hemos admitido como buenos los informes justificados, hemos admitido válida la designación de autorizados para oír notificaciones, y no sé si haya recursos, pero seguramente esta nueva óptica que nos lleva al principio sustancial del estado de derecho conforme al cual la autoridad solamente puede hacer aquello que la ley expresamente le manda o le permite, quizá nos lleve en su momento a reconsiderar aquellas tesis, que solamente las traigo a colación; en cuanto a la petición de la señora ministra Sánchez Cordero, el acuerdo de Presidencia fue remitir, la solicitud al señor ministro que ya había sido ponente en la admisión de la, bueno, en la propuesta que nos trajo al Pleno de que sí se ejerciera en este caso la facultad de atracción, perdón, de investigación, y esto porque se presenta como complementaria con lo anterior, vienen diciendo que se amplíe en este tema, pues yo sumaré mi voto a quienes lo han expresado en el sentido de que la Comisión Permanente, carece de legitimación procesal activa. Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias, he estado escuchando con muchísima atención, reflexiones que en la ponencia hicimos nosotros en este tema, inclusive al inicio en el transcurso de la presentación del mismo, en el proyecto se señala la serie de reconocimientos de todos los "nos", no está prevista en el 97, no está las reglas, no se tiene, sin embargo, prácticamente nosotros la manejamos al final de las cosas, en principio en cuanto al contenido de una exhortación, de una petición, más no de un ejercicio primario de solicitud de investigación, lo cual le corresponde conforme al 97, así lo advertíamos, se ha recordado el día de hoy, a alguna de las

Cámaras, lo que ya había acontecido, cuando precisamente se obsequió el ejercer la facultad de atracción, lo cual va en curso, frente a nuevos hechos, frente a hechos notorios inclusive, viene esta exhortación de la Comisión Permanente. En relación con ello, nosotros hicimos una interpretación amplia, desde luego, abierta, en cuanto a si se tratara, lo decía la ministra Luna Ramos, de una ampliación de demanda, en la temporalidad y en relación con hechos notorios, y a nivel de instrucción, no veíamos ese inconveniente a partir precisamente de los criterios que tenemos en la Corte, inclusive con controversia constitucional que se cita la tesis de jurisprudencia en el proyecto, respecto del carácter que puede tener la Comisión Permanente, inclusive para tener cierta legitimación pasiva, lo decíamos en ese criterio, en función de que asume y se hace cargo precisamente en función de la representación que tiene para ciertos eventos contenciosos, en función de esa amplitud, de ese reconocimiento que se hace en amparo, que lo hemos venido haciendo en controversia, en virtud de que no se trataba del ejercicio directo y primario, sino de una ampliación, y en un ejercicio de una atribución, le dimos esa amplitud. Esa amplitud para qué, y tomando en cuenta el contexto en el cual se estaba dando, no han concluido los seis meses de la investigación, la investigación está en curso, una situación que también tomamos en cuenta, es precisamente de que está iniciando esa investigación, y de que esto podría ampliar temporalmente, vamos, su ejercicio, para qué, para tener un conocimiento completo de éstos, incluyendo estos nuevos hechos que pareciera, son una secuencia o una secuela de todos los anteriores, vamos, inmersa en un contexto, vimos esa interpretación. No nos cabe duda de las afirmaciones que aquí se han hecho respecto de esta situación restrictiva, explícita en cuanto a sus atribuciones como Comisión Permanente; sin embargo, así reitero en la presentación, sabemos que es una cuestión compleja, que es una interpretación muy amplia, sin embargo, es una propuesta, el Pleno, pareciera que se ha pronunciado, yo asumo totalmente el criterio del Pleno, de esta suerte variaríamos la propuesta en ese sentido, para

efectos de determinar que no tiene legitimación activa la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por las razones que así se han expresado en ese sentido, hago la propuesta del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** En los mismos términos que el señor ministro Silva Meza, yo también lo comparto, no creo que sea el caso, perdón por esta expresión de volver a analizar o de replantear los criterios del Pleno, en relación al amparo y a las atribuciones que tiene la Comisión Permanente, porque no se puede negar como lo hizo saber el ministro presidente, que es un órgano de representación del Congreso, y cuando yo presenté ante ustedes la posibilidad de que fue una consulta a trámite, lo estaba justificando precisamente por lo dudoso de considerar la petición de la Comisión Permanente, o como una ampliación, como una nueva solicitud, como una excitativa, o como una exhortación, y en esa virtud por eso me manifesté por esto, sin embargo, pues retiro esta propuesta de consulta a trámite y me sumo a los votos de los señores ministros en relación a la falta de legitimación de la Comisión Permanente, gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Solamente para precisión, señor ministro ponente, usted acepta modificar el proyecto en el sentido de que la Comisión Permanente carece de legitimación procesal activa y por lo tanto.

**SEÑOR MINISTRO SILVA:** Es improcedente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Es improcedente. ¿Algún comentario más sobre esto?

Parece que en esto no hay discordancia de los señores ministros y por lo tanto, con esta nueva propuesta del ponente, de declarar que la Comisión Permanente, carece de legitimación procesal activa y por lo tanto, resulta improcedente la solicitud de ampliación que examinamos, consulto su aprobación en votación económica.

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay unanimidad de diez votos en favor del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN CONSECUENCIA, POR UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS ASÍ SE RESUELVE.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
NÚMERO 40/2005, PROMOVIDA POR EL  
MUNICIPIO DE MANZANILLO, ESTADO  
DE COLIMA EN CONTRA DE LOS  
PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO  
DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA,  
DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL  
DECRETO NÚMERO 192 DE 13 DE ABRIL  
DE 2005 QUE CONTIENE LA “LEY DE  
COORDINACIÓN FISCAL PARA EL  
ESTADO DE COLIMA”, PUBLICADO EN  
EL PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL EL 23  
DE ABRIL DEL MISMO AÑO.**

La ponencia es del señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano y en ella se propone:

**PRIMERO.- ES PROCEDENTE E INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 9º DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PARA EL ESTADO, PUBLICADA MEDIANTE DECRETO 192 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE COLIMA, DE VEINTITRÉS DE ABRIL DE DOS MIL CINCO, ASÍ COMO LOS TRANSITORIOS TERCERO Y CUARTO DEL CITADO DECRETO, ASÍ COMO DEL ACTO DE APLICACIÓN CONSISTENTE EN EL DEPÓSITO A FAVOR DEL MUNICIPIO ACTOR REALIZADO EL DOCE DE MAYO DE DOS MIL CINCO, POR LA SECRETARÍA DE FINANZAS A CUENTA DE PARTICIPACIONES FEDERALES.**

**NOTIFÍQUESE “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente, solamente para recordar a los señores ministros la temática de este asunto; en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Colima y en la Ley Municipal de Ingresos del Estado de Colima, se determinaba antes de dos mil cinco, determinado porcentaje de las participaciones federales para los Municipios, el sistema cambia

y la nueva Ley establece otro que excluye lo recaudado por concepto de agua, pero esto sucede, creo que en abril de dos mil cinco, el Municipio de Manzanillo dice lo siguiente: hay un principio de anualidad y teniendo las previsiones y los derechos que me irrogaba la anterior Ley, el anterior sistema, a la mitad del camino del ejercicio, me lo cambian y eso violenta en mi perjuicio, los artículos según recuerdo 133, 115, 14 y alguno más; el señor ministro Góngora Pimentel afirma el principio de anualidad y sostiene en un interesante documento que se nos planteó que a la mitad del ejercicio anual, no se pueden cambiar las reglas del juego para ningún Municipio y esto no fue de mi parecer y dí las razones por las cuales, no compartía su opinión, el señor ministro Cossío, estuvo de acuerdo con la propuesta siempre y cuando se matizara y se dijera que en todo caso el cambio debe de tener un principio de racionalidad; que no es una carta abierta a las Legislaturas de los Estados, para poder hacer las mutaciones, en el camino de un ejercicio, arbitrariamente, sino que deben de tener siempre sujetos a un juicio de razonabilidad, lo cual acepté expresamente; creo que aquí está la discusión.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, pongo a discusión del proyecto, primero los aspectos procesales, competencia, legitimación e improcedencia. Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Hasta donde yo recuerdo, todos estos temas los habíamos visto, como lo menciona el señor ministro Aguirre. Adicionalmente al tema que trató ahora el señor ministro Aguirre, había uno segundo, respecto del cual había ya alguna discusión, y ahí se suspendió la sesión el jueves pasado, que tenía que ver con lo siguiente: el señor ministro Góngora, en el dictamen que nos repartió, decía que a lo largo de un ejercicio no podía modificarse en forma alguna, nada absolutamente la Ley de Ingresos, esto con fundamento en el artículo 115, fracción IV, inciso d). Empezamos a discutir esto, ya

específicamente en relación al concepto de invalidez de la retroactividad o irretroactividad; un poco antes de levantar la sesión, yo externé una posición en la que decía que no compartía la idea que nos planteaba el señor ministro Góngora, en el sentido de que toda la Ley, durante toda la anualidad debía permanecer sin una modificación alguna, porque esto formaba parte de alguna condición garantizada constitucionalmente a los Municipios. A mí me parece que el problema se planteaba, como ahora lo decía el señor ministro Aguirre, en relación con qué acontecía con los meses de enero, febrero, y hasta el veintitrés de abril, cuando se modificó por el Congreso del Estado de Colima esta situación, y yo insisto, no compartiendo la posición del señor ministro Góngora, me parece que había un problema adicional, que tenía que ver con lo siguiente: ¿Qué acontece respecto del Municipio de Colima, con las determinaciones legales que estuvieron en vigor, digámoslo así, del primero de enero, hasta el veintitrés de abril del dos mil cinco?, porque esto entró en vigor con posterioridad. Es cierto que no se habían cuantificado cantidades, porque lo que hemos dicho y lo dijimos en aquel asunto del veto, es que la Ley de Ingresos, simplemente es una proyección de ingresos, respecto de determinados rubros, y no sabe uno cuáles son las contingencias que se puedan presentar a lo largo del ejercicio; entonces, es cierto que en ese momento no estaban determinados montos, pero sí estaban precisadas, justamente en esta Ley, cuáles serían las bases de asignación de los montos que futuramente se recaudaban. A mí me parecía que para el Municipio de Manzanillo, pudiera haber una condición entre los meses de enero, febrero, marzo y hasta el veintitrés de abril, que le permitieran considerar si ya existía esa situación en su patrimonio, si esto se ve desde la tesis de los derechos adquiridos, o si ya se habían efectuado las condiciones en la tesis de los hechos acaecidos o componentes de la norma, como se quiera ver. Entonces, creo que ahí es donde levantamos la sesión de ese jueves pasado señor presidente, por falta de tiempo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Están de acuerdo los señores ministros en que nos toca ya el estudio de fondo, en particular este punto de la retroactividad, que se registra más bien en los artículos transitorios, que en el noveno son los que dan operatividad.

¿Alguna otra participación en el tema de fondo?

Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. El ministro Góngora había leído un dictamen muy interesante respecto del problema de retroactividad, y el señor ministro Aguirre también contestó a estas afirmaciones, diciendo que no se daba el problema de retroactividad, que porque los presupuestos en realidad son estimaciones, en las que pueden variar las cantidades, por razones económicas en las que el país se encuentre, para que estos montos sean entregados a los Municipios.

El problema que se presenta, al menos yo veo, son dos cosas distintas, el problema de retroactividad no está enfocado a que si el monto del presupuesto pueda o no variar, el problema está enfocado a dos situaciones diferentes, una es: ¿Puede una vez aprobada la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos correspondientes, variarse el sistema de entrega de las participaciones federales? Ya habiéndose establecido un sistema de participación tanto en la Ley de Ingresos como en el presupuesto de egresos para distribuir esas participaciones federales, ¿pueden en el mes de abril, cuando ya corrieron casi cuatro meses de ese ejercicio al aprobarse la Ley de Coordinación Fiscal del Estado por el Congreso del Estado, puede variarse el sistema ya establecido en la Ley de Ingresos y en el presupuesto de egresos?, ese es un primer problema que se plantea, no en tanto a los montos sino al sistema establecido tanto en la Ley como en el presupuesto.

Y por otro lado, existe un segundo problema: ¿Qué pasa con esos meses de enero a abril?, que de alguna manera ya se habían entregado esas participaciones al Municipio correspondiente.

Por lo que hace al primer aspecto, a mí me parece que sí hay un problema de retroactividad, ¿por qué, por qué pienso que sí hay un problema de retroactividad? Tanto en la Ley de Ingresos –se nos informa en el proyecto– como en el presupuesto de egresos se determinó una manera de distribución de estas participaciones al Municipio de Colima, y pasados cuatro meses de ese ejercicio se establece esta nueva Ley de Coordinación Fiscal por la Legislatura del Estado y cambia el sistema de entrega de estas participaciones.

Se dice en el proyecto que esto no afecta ni la teoría de los derechos adquiridos ni la teoría de los componentes de la norma, precisamente dando la respuesta que ha señalado ya el señor ministro Aguirre, en el sentido de que como son verdaderas estimaciones los montos pueden variar, pero aquí no se trata de montos, yo creo que los montos sí pueden variar de acuerdo a las situaciones económicas que el propio país tenga y que al final de cuentas pueden ser considerados mayor o menor cantidad, no es el monto sino el sistema de entrega de esas participaciones lo que está cambiando, y aquí yo creo que si estaba establecido un sistema dentro de la Ley de Ingresos y en el presupuesto de egresos, pues por principio de cuentas en la Ley de Ingresos tenemos una norma que estaba estableciendo como se iban a repartir esas participaciones.

Y por lo que hace al presupuesto de egresos yo sé que existe la discusión aquí en el seno del Pleno de la Suprema Corte de si es una norma o es un acto jurídico, yo siempre me he inclinado porque es un acto jurídico, pero el hecho de que sea un acto jurídico no quiere decir que no produzca consecuencias jurídicas, y precisamente el producir esas consecuencias jurídicas origina que el

procedimiento establecido para el reparto de estas participaciones ya estaba establecido y como tal, yo creo que tanto en la teoría de los derechos adquiridos como en los componentes de la norma es algo que ya se encontraba no dentro del patrimonio sino como una cuestión que el Municipio ya estaba produciéndole consecuencias jurídicas, y no sólo eso, ya habían transcurrido cuatro meses del ejercicio respectivo, y los artículos transitorios, quiero leérselos, que son los que a mí me dan también mucha duda respecto de que si creo que tienen problema de retroactividad.

Dice el artículo 3º que nos transcribe el proyecto en la página 141: “Para el año 2005 los montos para la distribución de participaciones a que se refieren las fracciones I y II, inciso A) del artículo 9º de esta Ley, será el resultante de aplicar el factor que resulte de promediar los factores que obtuvo cada Municipio en los años de 2001 al 2004 al monto total real distribuido a los municipios en el ejercicio de 2004.- En el caso establecido en la fracción III, del artículo 9º del presente ordenamiento la distribución del monto de garantía a cada Municipio se hará aplicando el factor que resulte de promediar los factores que obtuvo cada uno de los años del 2001 al 2004”, y establece una tabla.

Y luego dice el artículo 4º: “Para el año 2005 las participaciones a que se refiere el artículo 6º de este ordenamiento –fíjense– por los meses de enero a abril, se calcularán provisionalmente con los coeficientes de ejercicio de 2004, debiendo la Asamblea aprobar los definitivos para el año 2005 a más tardar el 30 de abril de ese año.” Que quiere decir, que lo que ya habían recibido, lo que incluso, ya ingresó a su hacienda municipal, se los van a ajustar, o sea, aquí todavía estamos peor porque éste es un problema ya de montos, de montos recibidos; en el mes de mayo, la Secretaría de Finanzas hará los ajustes que se deriven de la aplicación de los nuevos factores aprobados por la Asamblea a los montos ya entregados de manera provisional a los Municipios; entonces, de tal manera que, en

mi opinión, sí se dan los dos problemas de retroactividad, tanto por el cambio de sistema de distribución que se da en la Ley de Coordinación Fiscal aprobada por el Estado porque sí varía a cuatro meses del ejercicio ese sistema de distribución, que no va tanto relacionado en un primer momento con los montos, aquí simplemente es el cambio de sistema que yo creo que sí proviene ya de una ley, de un presupuesto de egresos que como actos jurídicos reglados y como actos jurídicos condición, están produciendo consecuencias jurídicas; y, por otro lado, está estableciendo en el artículo 4º, pues la posibilidad de que lo que ya recibieron sea motivo de ajuste en el mes de mayo, lo que ya recibieron de enero a abril sea motivo de ajuste en el mes de mayo, aquí estamos hablando ya de un problema de retroactividad en cuanto a los montos recibidos, que aquí a lo mejor es un poco más discutible, pero en mi opinión es algo que ya está recibido y que, finalmente los ajustes se pueden dar de mayo en adelante, pero no de enero a mayo que ya se recibieron y que seguramente ya hasta se gastaron; entonces, por estas razones señor presidente, señora, señores ministros yo sí me inclino porque hay un problema de retroactividad en el decreto que ahora se viene combatiendo. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente. El Municipio actor manifiesta que se contraviene lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, porque al momento de que el Congreso del Estado aprobó la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Municipio de Manzanillo para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, este orden de gobierno, el Municipio, ya tenía ganada la participación porcentual que le correspondía conforme a la Ley de Coordinación Fiscal vigente hasta el veinticuatro de abril de dos mil cinco, y dice: que también son retroactivos los artículos tercero y cuarto transitorios de referencia, al

destruir el derecho ganado por el actor en su participación de los ingresos federales y desconocer el esfuerzo recaudatorio del último año de la administración municipal en materia de derechos por consumo de agua.

Bien, como sabemos para que una norma pueda considerarse violatoria del principio constitucional de irretroactividad de la ley es necesario que la norma de que se trate establezca un derecho adquirido que a través de la reforma de la misma se afecte o se limite tal derecho.

En el caso es evidente, desde mi punto de vista, que la norma no retrotrajo sus efectos hacia el pasado, esto es, hacia ejercicios anteriores a dos mil cinco, sino precisamente dicha norma inicia su vigencia respecto de la distribución de participaciones correspondientes a partir de dicho año sin afectar ninguna distribución anterior.

Ahora bien, tal y como lo sostiene el proyecto el hecho de que se haya aplicado respecto del primer trimestre del año siendo que la norma se reforma a partir del mes de abril, no implica, desde mi perspectiva una aplicación retroactiva, máxime que el monto de participaciones a distribuir en el primer trimestre es provisional, esto es, que el monto que se distribuya en dicho período constituye un adelanto, un anticipo en las participaciones que al Municipio le corresponda, pero no significa que tales montos no puedan ser ajustados o modificados al cierre del año de dos mil cinco, por lo que, desde mi punto de vista no existe aplicación retroactiva y estoy con el proyecto en este aspecto. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor presidente. Yo voy a tratar de sustentar mi voto a favor del proyecto pero recogiendo la preocupación que ha externado el ministro Cossío, quizás con algún matiz. A mí me parece que la aplicación de las normas de retroactividad y de otras fórmulas jurídicas que tenemos en la materia fiscal, debe verse a la luz del sistema integral que lo rige.

Efectivamente hemos recogido el principio de anualidad en nuestro país para esta materia tanto para los ingresos como para los egresos, pero asimismo se reconoce que reiteradamente que precisamente porque los ingresos están sujetos a una serie de factores que no están al alcance del manejo de la autoridad respectiva y que pueden verse alterados, los egresos consecuentemente también se pueden ajustar a la luz de los ingresos realmente percibidos. De otra manera sería imposible el manejo de los recursos públicos.

Ahora bien, en el caso de los Municipios y particularmente en relación con las participaciones se presenta un doble problema en este sentido, los Estados están sujetos a que reciban del gobierno Federal de la Federación los recursos participables los cuales evidentemente están sujetos a los ingresos que obtiene el gobierno y posteriormente los Estados una vez que han recibido esos recursos los tienen que distribuir conforme a su ordenamiento interior hacia los Municipios.

Luego entonces en todos los ordenamientos locales se establece un sistema provisional, un sistema de ajuste y las cuentas definitivas de entrega de participaciones conforme van recibiendo los recursos.

En este sentido me parece que hay un principio general en donde sí se puede en un momento dado, modificar las leyes, de hecho en la Constitución de Colima el Congreso tiene facultades para aprobar

anualmente los ordenamientos, señala que si a la fecha señalada en la propia Constitución no se han aprobado, seguirán en vigor los ordenamientos que estaban anteriormente en vigencia para darle, digamos salida al problema de la anualidad y que estarán en vigor hasta entonces se expidan los nuevos ordenamientos. Luego entonces, se está aceptando constitucionalmente que esto es una posibilidad.

Por otra parte, me parece que en el caso concreto que estamos analizando es un problema de enfoque, creo que el sistema que rigió hasta abril les garantizó ciertos recursos a los Municipios conforme a ese sistema, al variarse a partir de abril, lo que hace la ley y así yo entiendo los Transitorios, es decir, se va a ajustar esto para las cuentas definitivas de lo que te voy a participar Municipio y de lo que tu tendrás que rendir en su momento como cuenta pública.

Ahora bien, en ese sentido, creo que los Municipios en casos concretos y aquí recojo el argumento del ministro Cossío que me parece fundamental, si no hay un razonamiento claro por parte de la Legislatura para los ajustes o hay una arbitrariedad en la decisión que se tomó en perjuicio de un Municipio o las fórmulas establecidas no tienen racionalidad constitucional para la distribución de los recursos, evidentemente podrá impugnar la ley y la entrega de los recursos, pero en tanto no haya esa situación concreta e individual debidamente probada, creo que debemos sostener que el Estado tiene el derecho para ir ajustando su sistema financiero para darle salida a los problemas que nos genera el sistema nacional, dado que recordemos que las participaciones son por impuestos que cobra la Federación a nombre y por representación también de los Estados, y que luego se los redistribuye, consecuentemente los Estados están sujetos a los recursos que recibe la Federación e insisto la Federación está sujeta también a que se cumplan las metas fiscales en cuanto a recaudación y pongo un caso muy concreto el precio del petróleo, si el precio del petróleo que se tome en cuenta para

calcular los ingresos se cae, evidentemente las finanzas públicas tienen que ajustarse y esto puede traer un ajuste hacia los Estados y los Municipios.

Por tanto yo considero que el proyecto es correcto y que la sugerencia del ministro Cossío debe razonarse porque me parece que ahí está el punto fundamental. Gracias

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguien más de los señores ministros?

Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente. No sé si en la ocasión pasada, la memoria es traidora, acepté expresamente la sugerencia del señor ministro Cossío, en tanto cuanto, a considerar parcialmente fundada la controversia, por lo que atañe a los meses transcurridos del año dos mil cinco, previos a la reforma a la Ley que se manifestó, si esto no fue así, lo reitero en este momento, esta retroacción no puede jugar en su desfavor, porque si no se le habían administrado los recursos, pues los recursos que le correspondían conforme al sistema anterior, fue porque el juego numérico aún no se concretaba, pero no por otra razón, no por obra de esta reforma; razón por la cual, esto sí estimo que era un derecho adquirido, estaba pendiente una liquidación solamente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A ver, hay tres preceptos impugnados, el noveno, que forma parte del cuerpo de la Ley aprobada el trece de abril y publicada el día veintitrés de abril de dos mil cinco; respecto de éste, se dice que es retroactivo por cuanto modifica el sistema para el reparto de las participaciones, no obstante que ya se había iniciado el año con un sistema anteriormente aprobado, que le daba derecho al Municipio a que en el cálculo de sus participaciones se tomara en cuenta su buen

desempeño en el cobro de derechos de agua; y además de éste, está impugnado el artículo Tercero Transitorio, que se refiere al cálculo de la distribución de participaciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 9º, para todo el año dos mil cinco; y está también el artículo Cuarto Transitorio, que se refiere al primer trimestre del dos mil cinco, es decir, a las participaciones que corresponden a los meses de enero a abril, cuatrimestre, perdón, a las cuales les da el carácter de provisional y manda que se sometan ya al cálculo de la nueva Ley. Entonces, hemos reconocido la potestad de los Congresos para emitir disposiciones de contenido fiscal, no solamente el día primero del año, como es la costumbre, sino en fechas posteriores, cuando la conveniencia de hacerlo así lo impone, es el caso del artículo 9º, y es el caso del Tercero Transitorio, si estas normas se aplican con fecha posterior a las que entraron en vigor, no resulta retroactivo, el problema se centra en el artículo Cuarto Transitorio, porque habiéndose generado el derecho a recibir participaciones conforme a un sistema que se cambió en abril, se determina en el Cuarto Transitorio, que todas estas participaciones ya entregadas inclusive, se les dé el carácter de entrega provisional, y que luego se ajusten a los resultados del nuevo sistema.

Para mí, también se da el vicio de retroactividad, pero única y exclusivamente en estas participaciones, tal como ya lo ha aceptado el señor ministro Aguirre Anguiano, pero me queda una duda todavía, la no retroactividad de la Ley en perjuicio de persona alguna, es una garantía individual y aquí estamos entre sujetos de derecho público, es Federación, son Estados y son Municipios; Estados y federación tienen firmado un convenio de coordinación fiscal, conforme al cual determinados impuestos federales son participables. Entregan estas participaciones a las entidades federativas, y éstas a su vez, por disposición legal, son las que establecen las formas y modalidades del reparto.

En esta nueva modalidad de reparto, en el Estado de Colima se determinó excluir la recaudación municipal por derechos de agua, y decía el señor ministro Franco, don Fernando Franco: tiene que haber una causa que justifique esta decisión. Para mí es evidente, y la evidencia de la causa es que, por regla general es el Estado el que presta los servicios de agua a muchos Municipios; la excepción son aquellos Municipios que ya han pedido que se les entregue directamente la administración de las redes de agua potable y alcantarillado y que sean ellos quienes directamente presten.

Entonces, si se les equipara a aquellos otros en los que el Estado presta el servicio de agua, evidentemente están en una situación diferente; creo que la razón por la que no se premia la recaudación de derechos por derecho de agua, es porque no todos los Municipios lo prestan, y por eso quedan en pie los otros dos parámetros.

Pero esta es la explicación del nuevo sistema, simplemente. Yo creo que la retroactividad es evidente, lo que no me queda claro todavía es si por tratarse de entidades de derecho público y no de particulares, debamos establecer que es inconstitucional.

Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.-** Me parece fundamental el planteamiento que ha hecho usted, porque como que de pronto ya en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, el capítulo de garantías individuales se lo aplicamos a las personas de derecho público, cuando esto no es el sentido de la Constitución. Incluso, como lo destaca el señor presidente, habría que hacer primero toda una justificación de por qué una garantía individual la vamos a aplicar en el caso a un Municipio.

Podrían darse argumentaciones, pero esas argumentaciones, pienso que finalmente serían a favor del proyecto y no en contra del

proyecto, porque precisamente la administración estatal puede advertir que un sistema que había previsto de cómo hacer ciertas distribuciones, está afectando a la mayoría de los individuos que forman parte de los demás Municipios; y entonces tiene que modificar el sistema, precisamente en razón del bien de la mayoría de ese Estado.

Entonces, simple y sencillamente, aplicar la regla del 14 constitucional: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.” ¿Qué se entiende por “personas alguna”, ¡ah! pues todo tipo de personas, personas físicas, personas morales, ¿no?, recordarán que incluso hubo un esfuerzo de la Corte por aplicar las garantías individuales a las personas morales de derecho privado, y esta justificación radicaba en que finalmente detrás de toda persona moral hay un conjunto de individuos, sí, pero es diferente cuando se trata de personas de derecho público, porque ahí hay toda una serie de preocupaciones relacionadas con los integrantes de una determinada comunidad; y aquí, como dice el documento del señor ministro Sergio Valls, está previsto que son las Legislaturas de los Estados las que finalmente tienen que tomar esas decisiones. Si en determinado mes del año se advierte que el sistema no está funcionando porque uno de los Municipios se está llevando el porcentaje más alto de las participaciones, en razón del sistema de preferencia que se dio por su eficiencia; y luego este dato que señala el ministro Ortiz Mayagoitia y que señaló el ministro Franco, de que en un momento dado la mayoría de los servicios de agua son prestados por el Estado, pues en ese momento resultaría que una minoría está afectando a la mayoría de los miembros de la comunidad del Estado de Colima, y entonces tiene que hacerse algo. De manera tal, que yo más bien aquí sugeriría que pudiera enriquecerse el proyecto con la aportación que dio el señor presidente, diciendo: ante todo debe aclararse el principio de retroactividad, es una garantía individual y que no necesariamente debe llevar a una aplicación similar o idéntica cuando se trata de

entidades gubernamentales, que en sí mismas, en realidad no tienen esas prerrogativas, su obligación fundamental es la realización de condiciones adecuadas para que los miembros de esa comunidad puedan tener un desarrollo equilibrado, y si en cualquier momento del año se advierten situaciones irregulares, eso no impide que adopten las medidas pertinentes, porque a qué llevaría el principio aplicado, dicho popularmente “a raja tabla”, a que de pronto por no ser retroactiva la decisión, pues estamos yendo en contra de la mayor parte de los individuos de la comunidad; entonces, un principio de retroactividad para personas, se traduciría en un daño a las personas por aplicárselo “a raja tabla” a una persona moral de derecho público.

Por ello, yo me sumaría a esta observación, pero desde luego comparto el proyecto como está.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente. Me doy cuenta de que es menester que haga una aclaración, porque seguramente en el proyecto no se significó lo suficiente. Antes de la reforma, los Municipios colectaban para el Estado, que llenaba sus arcas con la recaudación del servicio de agua, y éste a su vez, retribuía mediante el sistema que precedía en la ley, pero resulta que el Municipio de Manzanillo reivindicó para sí el derecho de administrar y de ingresar a su arcas lo que se coleccionara por razón del servicio de agua, esto modificó que se modificara la ley, porque había una situación de distorsión en donde en perjuicio de los demás municipios, el Municipio de Manzanillo se beneficiara. Esto en alguna forma es la cobertura de razonabilidad que bien apuntaba el señor ministro Cossío, había que explicitar, y en lo que yo estuve de acuerdo. Ciertamente, yo no contemplé abiertamente la posibilidad de que en algún tramo temporal podía haber o existir retroactividad; me demostraron esto y yo lo acepté, y

yo lo acepté porque recuerdo el asunto de Temixco, del ministro Azuela precisamente; en el asunto de Temixco, se dijo: Las garantías del artículo (creo que 16 constitucional) que como garantías individuales juegan en pro, precisamente de los individuos que se encuentren en el territorio nacional, deben de jugar como buenas prácticas o prácticas constitucionales que deben de seguir las autoridades en su interrelación, palabras más, palabras menos, y perdónenme por el fraseo. Si esto es así, o parecido a lo que estoy diciendo, no veo ningún motivo por el cual no aplicar como práctica constitucional de adecuación a las autoridades en su interrelación, en este caso, la norma de irretroactividad en perjuicio de persona. Perdón, era la aclaración que quería hacer.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Son varias cuestiones. Yo coincido, en primer lugar, con lo que dice el señor ministro Franco en cuanto a la posibilidad de que los montos se estén moviendo a lo largo del año; él pone un caso, que es muy cierto, el precio de barril del petróleo podía ser cualquier otro de los criterios de política económica que el Secretario de Hacienda presenta al momento de presentar el paquete fiscal en septiembre de cada año, y en eso yo coincido. Lo que yo quisiera simplemente es analizar el tema, no de los montos, que sí tienen una enorme movilidad, sino el problema de las reglas que me parece que es una cuestión sí, yo entiendo que el ministro Franco lo entiende muy bien, pero yo estoy argumentando en ese sentido de mi situación.

Ahora, en cuanto al segundo tema que se nos ha planteado por usted, dice usted señor presidente: Creo que sí hay una clara violación de retroactividad sobre los meses que ya habían transcurrido. El problema está en saber si son o no son aplicables estas situaciones, yo recordaba el caso del Municipio de Temixco, que señalaba el señor ministro Aguirre.

Pero yo quisiera introducir una cuestión adicional, que es la siguiente: A mí me parece que lo que está contemplado –si seguimos el criterio de Vallarta en los primeros veintinueve artículos de la Constitución o cualquiera en donde podamos encontrar derechos fundamentales-, es que los derechos fundamentales en realidad establecen y en primer lugar, restricciones al Legislador; es decir, cuando se ordena por la Constitución no hacer o no dar, etcétera, se ordena para el Legislador, porque el Legislador regula en primer lugar esos derechos fundamentales y, con posterioridad se dan una serie de actos administrativos; es cierto que en algunos casos puede no haberse dado esa regulación o esa determinación; pero así me parece que se ordena.

Creo que un problema distinto es quién puede hacer valer una violación a esos derechos fundamentales en un sentido general.

En el caso del amparo, es evidente que son los sujetos agraviados, etcétera, en todo lo que conocemos; y quienes plantean la posibilidad de que el acto, norma, etcétera, emitido por cualquier autoridad, pueda ser contrario a la Constitución.

Pero yo me pregunto: en controversias constitucionales y en acciones ¿vamos a empezar a segmentar la aplicación de la Constitución en razón de los sujetos?; a mí me parece esto pues francamente muy complicado de aceptar.

Aquella vieja distinción teórica de la parte orgánica y la parte dogmática, etcétera, yo creo que tiene funciones pedagógicas; pero a mí no me parece posible que la Suprema Corte de Justicia diga: pues yo sólo aplico normas que tienen que ver con condiciones competenciales, etcétera, el 73, el 89, -lo que sea-, el 104; pero no aquellas disposiciones que tradicionalmente, teóricamente, etcétera, o están consideradas como parte dogmática, o sirven como

presupuesto para una acción específica que es la de juicio de amparo.

Yo creo que cuando esta Suprema Corte de Justicia aprecia la Constitución, la aprecia en su integridad, sin posibilidad de estar estableciendo distinciones entre ella.

A mí me parecía muy complicado –insisto-, que dijéramos: bueno, este tema se da a la luz del 73, 116 y 124, y todo lo demás nos pasa como por irrelevante lo que se pudiera hacer.

Cosa distinta; cosa distinta son las condiciones técnicas de la acción, los efectos, eso me parece que es un tema absolutamente diferenciado; pero en este sentido, yo más me pregunto: vamos a suponer que no aceptáramos la condición de garantía; eso entonces ¿qué significa que actuando en perfecto ejercicio de sus competencias, pueden modificarse las situaciones jurídicas establecidas por el Legislador en plena violación de un principio de no retroactividad?; es decir, ¿vamos a segmentar la Constitución en ese sentido?; a mí me parece que esto es muy complicado.

Creo que la Constitución es una unidad normativa, tenemos que atenderla como unidad normativa; y en ese sentido también hacer las interpretaciones en razón del objeto que estamos protegiendo, que es la Constitución, y no en razón de las condiciones específicas de las acciones que pueden ejercerse al interior de un orden jurídico. Yo por eso creo en principio -y pudiera haber algún argumento posteriormente-; pero hasta ahora creo que sí es necesario que nos enfrentemos con la totalidad del objeto normativo, que realmente le demos supremacía y que realmente cumplamos con la función de Tribunal Constitucional, con la Constitución como un todo y no con la Constitución en términos segmentados; insisto, sólo por las características de las acciones que en su caso pudieran reivindicar esta supremacía.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias, señor ministro presidente.

Bueno, pues en el mismo sentido que se ha pronunciado el ministro Aguirre y ahora el ministro Cossío.

Para mí, me había quedado claro este principio de retroactividad, inclusive en este asunto y que ya aceptó el ministro como parcialmente fundada en estos meses, que, sí hay retroactividad.

Y me quedó claro porque en el asunto de Temixco, precisamente –y yo iba a argumentar en ese sentido-, yo creo que fue un caso paradigmático, un caso que realmente rompió con la tradicional manera de ver la controversia constitucional de controversia entre entes públicos, y fue más allá; de hecho, las garantías que dice esta sentencia, fueron violadas al Municipio de Temixco, fue la de debido proceso, por una parte; y la garantía de audiencia, por otra parte; y la justificación la acaba de mencionar el ministro Cossío; es decir, finalmente se ve la Constitución como un todo y no se puede dividir parte dogmática, parte orgánica de la Constitución, sino que la interpretación es así. En ese sentido, yo no tenía mayor problema.

Y en el otro, creo que ya hay una tesis muy interesante en razón de –precisamente lo que decía la ministra Luna Ramos-, de que el Municipio o los Municipios tenían que tener conocimiento cierto de la forma en que se iban a cubrir las participaciones federales.

Yo recuerdo el caso de algún Municipio del Estado de Nuevo León, en donde de alguna manera no se le quería dar la información correspondiente a alguno de los Municipios, no sé si era San Pedro Garza García o algún otro conurbado de Monterrey, en el cual se

estableció esta tesis que me parece verdaderamente importante, en relación al derecho del Municipio, de saber y conocer y tener conocimiento cierto de la forma en que aquellas participaciones, en que las participaciones federales se están cubriendo, y de exigirle a la autoridad estatal la información necesaria de su distribución.

Entonces, en ese sentido hay dos principios importantes, fundamentales: uno, el principio de retroactividad, y el segundo, de certeza en relación a la información y a las bases que conoce el Municipio.

Gracias presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Luna Ramos.

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

Yo quisiera retomar varios de los temas que se han mencionado.

Uno, creo que uno de ellos es determinar si puede o no aplicarse el artículo 14 constitucional, tratándose de entes de carácter público; otro es, si en realidad, llegando a la conclusión de que sí se puede, si en un momento dado podemos o no determinar que en este caso la variación del sistema podría o no tomarse como problema de retroactividad; y el otro sería, que si ya por los meses otorgados, el artículo 4° que establece precisamente como provisionales estas entregas, viola o no también el principio de retroactividad. Creo que son los tres temas que hasta este momento hemos tratado.

Por lo que se refiere al primero de ellos, el que si debemos o no aplicar las garantías individuales a los entes de carácter público, como en este caso es un Municipio, yo creo que sí, yo ,creo que lo hemos hecho siempre, todos los asuntos que hemos resuelto en materia de constitucionalidad, cuando estamos analizando la aplicación incluso de artículos como son los de la Ley de Coordinación Fiscal, lo hacemos a la luz del 16 constitucional; o sea,

por qué, pues porque de alguna manera hemos dicho y tenemos tesis específicas, de que son violaciones indirectas a la Constitución, y en aplicación precisamente de esas tesis, las hemos analizado, y para todas las controversias y las acciones lo hemos aplicado, y no solamente el 16, hemos aplicado artículos como el 11, relacionados con la libertad de tránsito, hemos aplicado muchos artículos relacionados con los veintinueve primeros señalados como garantías individuales.

Ahora, el artículo 14 constitucional nos dice: “No se aplicará ninguna ley retroactivamente en perjuicio de personal público”. Claro, si nosotros estamos en un juicio de amparo no nos cabe la menor duda que se trata de una persona que va a pedir amparo; es decir, un particular, pero también no olvidemos que en el propio juicio de amparo las autoridades en situaciones excepcionales, según lo consagra el propio artículo 9° de la Ley de Amparo, también pueden pedir amparo.

Entonces, también en Ley de Amparo aplicamos a entes públicos, garantías individuales.

Ahora, qué es lo que pretende la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, pues yo creo que fundamentalmente preservar los artículos de la Constitución, preservar los principios constitucionales que éstos consagran, y que a final de cuentas a quiénes se les van a aplicar, pues evidentemente a los órganos de gobierno, a los entes que se establecen como legitimados para solicitar este tipo de acciones en el artículo 105 constitucional.

Ahora, la idea es, ¿se les va a aplicar a ellos en lo personal? No, yo creo que es en la medida en que una acción de inconstitucionalidad o un acto reclamado en una controversia constitucional, repercute en beneficio o en perjuicio de quién, de los gobernados, porque a final de cuentas no es precisamente para el ente público para quien se va

a hacer respetar la Constitución, es en función precisamente de las actividades que como ente público realiza, en beneficio o en perjuicio de la comunidad.

Entonces, yo creo que esto no tendría ni porqué estar sujeto a discusión, lo hemos aplicado en muchas acciones y controversias, hemos aplicado muchos artículos que estarían relacionados de manera específica a lo que se denominan garantías individuales, pero esto no quiere decir que no tengan aplicación respecto de los entes de carácter público, por qué, porque en la medida en que realizan las funciones de este carácter, tienen repercusión en quién, en los particulares a quienes se verán directamente beneficiados con la aplicación de estas garantías individuales.

Entonces, en mi opinión y me sumo a lo dicho por el ministro Cossío, por la ministra Sánchez Cordero, en el sentido de que sí podemos aplicar cualquier artículo de la Constitución, incluso en alguna época también se dijo, que ni para los particulares debíamos hacer una extensión de garantías que nada más se entendían los primeros 29 artículos y precisamente del análisis del 14 y del 16 constitucional, se llegó a la conclusión de que no, que podíamos aplicar todos los demás artículos de la Constitución que de alguna manera repercutieran en una afectación a una garantía individual, pues yo creo que lo mismo pasa respecto de los entes públicos al final de cuentas lo que preservamos es precisamente a la Constitución, a través de estas controversias y acciones, entonces por ese lado yo sí me inclinaría porque sí es factible que se analice el artículo 14 constitucional. Por lo que se refiere a si en un momento dado puede o no variarse el sistema, yo creo que el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos, son actos que tienen un naturaleza jurídica específica que fundamentalmente se basan en una vigencia anual, viven para el año o el ejercicio fiscal correspondiente para el cual fueron emitidos y tienen la obligación fundamentalmente la Ley de Ingresos, de decir de dónde van a captar los recursos

correspondientes para que pueda llevar a cabo la localidad de que se trate sus funciones y prestar sus servicios públicos y todo esto y el presupuesto de egresos, es el acto jurídico a través del cual se van a determinar de manera concreta, tratándose de la Federación, tratándose de los Estados y tratándose de los Municipios cómo se va a llevar a cabo ese gasto público, entonces si tomamos en consideración que la Ley de Ingresos, es un acto normativo, que como tal produce consecuencias jurídicas y está estableciendo un sistema a través del cual se van a llevar a cabo el reparto de estas participaciones, entonces si no se establece la posibilidad de respetar esos principios que se van a establecer para el reparto en la Ley de Ingresos, entonces carecería de razón de ser la Ley de Ingresos, ahora el presupuesto de egresos, está estableciendo también con fundamento en la Ley de Ingresos, la manera en que esto se va a distribuir y se va a gastar, precisamente tomando en consideración esos ingresos obtenidos y también produciendo desde luego consecuencias jurídicas, si los actos de particulares producen consecuencias jurídicas que tienden a realizar actos jurídicos concretos que en un momento dado obligan a las personas, con mayor razón los actos que derivan de las autoridades como son la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos, entonces si estos se están estableciendo un sistema de reparto, yo creo que ese sistema durante ese año debe respetarse; ahora, se dice que en un momento dado las condiciones pueden variar, yo creo que sí y sobre todo tratándose de las participaciones, por supuesto que las condiciones pueden variar ¿por qué? Porque va a depender de lo que el Estado como en su parte federal, recaude y de esto pueda repartir tanto a los Estados como a los Municipios, si estas condiciones económicas varían, desde luego que los montos a los que se hacen acreedores deben bajar, eso me queda clarísimo y creo que es perfectamente correcto y creo que es a lo que se estaría refiriendo el artículo 33, fracción III, del Congreso del Estado de Colima, sí pueden variar esos montos, pero fundamentalmente los montos, la idea es la forma en que quedamos en que esto se iba a repartir

puede variar, se ha dicho, es que aquí el problema se dio porque el Municipio tomó el servicio público de agua potable que antes lo distribuía el Estado y por esta razón su recaudación aumentó y al aumentar su recaudación por esta razón, pues ahora ya no hay que darle tantas participaciones, porque entonces se ven desbalanceados los demás, el propio Municipio lo dice y aduce, bueno esto se estaba estableciendo como un incentivo precisamente para realizar obras, para que en un momento dado los municipios pudieran desarrollarse de manera autónoma e independiente y realizar esos servicios públicos, entonces dice el Municipio de tal manera que quien se esfuerza, quien hace las cosas bien, en lugar de tener la premiación que las bases originales se les otorgaba para el reparto de estas participaciones, ahora resulta que es el perjudicado ¿por qué? Porque entonces se le va a dar más recaudación, pues esa era realmente la base para el reparto de estas participaciones y por eso el Municipio trata de obtener a través de obras de infraestructura, a través de dar un servicio adecuado, recoger ellos la parte de recaudación del servicio de agua y; sin embargo, a los cuatro meses de que se lleva a cabo este ejercicio, se le cambiaba Ley y se le dice: pues ahora fíjate que van a variar las cosas, porque como tu estás llevando a cabo el servicio de agua y estar recaudando mucho, pues ahora ya no te va a tocar tanto; entonces, es lo que dicen, por supuesto que me están afectando; porque me están variando las reglas del juego, cuando yo dejé de hacer otro tipo de obras, precisamente para lograr este tipo de recaudación; ahora, si el Estado tenía que tomar en consideración que esto iba a desbalancear el reparto hacía los otros Municipios, yo quiero decirles, que de los antecedentes se advierte, que este servicio de agua potable que antes prestaba un organismo privado, y que ahora tiene el Municipio, pues se hace justamente en el año anterior; entonces, si se hace en el año anterior, pues para el presupuesto de egresos y para la Ley de Ingresos, debieron variarse las reglas del juego, no después, ¿por qué? Porque ellos ya sabían antes, que el sistema de recaudación había cambiado, y ellos lo

hicieron en aras de obtener una mayor participación; precisamente por eso se esforzaron, y quisieron atender este renglón específico, para obtener una mayor participación; entonces, se desincentiva al Municipio, que trata de dar un buen servicio público, ¿por qué? pues porque a mediados del año o al primer trimestre del año, le cambian la jugada. Le cambian la jugada para decir, no, pues ahora vas a obtener mucha recaudación, pues ya no te lo voy a dar de esta manera, ahora te la cambio. Yo creo que eso no es correcto, y eso es lo que a mí me parece, que el Municipio de alguna manera está pelando; y dice, me cambiaste las reglas del juego. Las reglas que tú mismo me diste, en la Ley de Ingresos y en el presupuesto de egresos; y que de alguna manera, yo tratando de obtener los beneficios que tú me estabas dando en ellos, sacrifiqué otras cosas, para obtener precisamente esa participación, y ahora, tú me las cambias. Yo estoy de acuerdo en que los montos cambien, pero los montos cambian en relación a las cuestiones económicas, que se dan en la Federación, y de acuerdo a las cuestiones económicas que se dan en la Federación, podrán disminuir o aumentarse, pero esto no quiere decir, que en un presupuesto anual, y en una Ley de Ingresos que tiene vigencia anual, me cambien las reglas del juego, porque vieron que yo había hecho todo lo posible por obtener una mayor participación.

Ahora, dice la fracción III, del artículo 33, dice: Aprobar anualmente a más tardar el treinta de noviembre y en su caso, hasta el quince de diciembre de cada seis años, para el caso del cambio de gobierno, El Ejecutivo del Estado, la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos del Estado, así como a más tardar el treinta de noviembre, y en su caso, hasta el quince de diciembre, cada tres años, para el caso de cambio de gobierno municipal, las Leyes de Ingresos de los Municipios del año siguiente; y decretar en todo tiempo, las contribuciones que basten a cubrir los egresos de los gobiernos estatales y municipales. Si en la fecha mencionada, no hubieren sido aprobados los ordenamientos referidos, quedarán en vigor “sin modificación” en forma provisional los del año en curso, hasta en

tanto sean aprobados los nuevos ordenamientos. No fue el caso, no se aprobaron de manera provisional, aquí estaban aprobados perfectamente en la Ley de Ingresos, y en el presupuesto de egresos con ese sistema, de esa manera, ¿qué es lo que sucede? Que después se percatan de que el Municipio va a recibir más participación; entonces, es cuando cambian la Ley, y dicen, pues ahora te cambiamos la jugada, y resulta que ahora vas a recibir un porcentaje menor; y es lo que dice el Municipio, no es válido, me estás aplicando indebidamente el 14 constitucional; y vuelvo a lo mismo, no es problema de montos, los montos me queda clarísimo que pueden variar, porque los montos dependen de una situación totalmente diferente. Aquí el problema es de sistema, le están variando el sistema, cuando él había cambiado su forma de recaudación “antes” de que se emitiera la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos, si ellos se hubieran percatado de esta situación, hubieran cambiado desde la Ley de Ingresos el sistema de reparto de estas participaciones.

Y por lo otro, pues desde luego coincido plenamente en que hay retroactividad por el artículo cuarto transitorio que ya se ha mencionado, porque efectivamente se está diciendo, que eso que ya recibieron, que ya recibieron en la nueva Ley es provisional, cuando ya lo recibieron, seguramente ya lo gastaron.

Tampoco me opongo a los ajustes, pero los ajustes irán de aquí para adelante, no tomando en consideración los meses que ya fueron entregados.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Azuela Güitrón.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** El señor ministro presidente con su muy reconocida prudencia, antes de hacer uso de

la palabra, en la ocasión anterior, preguntó, si alguien quería hacer uso de la palabra, ninguno, ninguna pidió la palabra; y entonces, él como acostumbra dio su punto de vista favorable al proyecto, pero para llegar a apoyar al proyecto, introdujo un tema trascendente. No me sorprende la posición de la ministra Luna Ramos, porque ella fue la única que objetó el proyecto, y entonces vio renacer las posibilidades de echar abajo el proyecto y considerar que se violentó la retroactividad; y allí es donde quiero retomar precisamente para señalar lo trascendente. Primero, pienso que el asunto de Temixco se está mal interpretando, el asunto de Temixco no fue para sostener que se aplica con totalidad la Constitución y que lo que está para las personas está también para los Municipios y para los Estados, no, el asunto de Temixco fue un avance en tanto que las controversias constitucionales originariamente las circunscribíamos a invasión de competencia y desecharnos muchas controversias constitucionales cuando se hacía un planteamiento que no era de invasión de competencia, y decíamos, aquí no hay conflicto, no hay controversia, ¿por qué?, porque no está diciendo una Entidad, esto es de mi competencia lo está llevando la otra Entidad.

Desechamos controversias por este motivo.

Después se avanzó un poquito, y se habló de violaciones inmediatas de la Constitución y se dijo, bueno, pero cuando se advierte una violación inmediata de la Constitución, también hay que aceptar las controversias.

Y el caso de Temixco, que como se ha mencionado, yo fui ponente y lo he repetido, el mérito del asunto fue el ministro Díaz Romero, porque yo quise presentar un proyecto conciliador, en el que de algún modo pudieran estar contentos los 10 ministros, por lo que obtuve esa importante experiencia, de que cuando quiere uno darle por su lado a todos, todos exponen en contra de uno; y entonces, ¿qué fue lo que sucedió?, que al ver que iba a dominar ya la postura que capitaneaba el ministro Díaz Romero, yo cambié mi proyecto;

pero allí lo que se buscó, fue establecer cualquier violación a la Constitución, puede ser combatida en controversia constitucional, pero no en la interpretación que ahorita se está dando, que las garantías individuales se aplican a rajatabla, porque eso es la totalidad de la Constitución a todas las instituciones; no, eso yo no encuentro en el caso Temixco una afirmación en ese sentido.

Para mí, hay que aplicar la totalidad de la Constitución, pues sí, pero la totalidad de la Constitución no puede ignorar sus términos expresos; si en la Constitución se están dando garantías individuales, ¡automáticamente entendemos que eso se aplica a cualquiera!, no, habrá que justificarlo y allí es donde yo pienso que entra la totalidad de la Constitución; si se dice, principio fundamental es, fundar y motivar las resoluciones, pues allí creo que hay abundantísimos argumentos para decir, que esto sí se aplica a todos; pero establecer que todos los preceptos relacionados con garantías individuales, yo no creo que esto sea académico, que los académicos los aprovechen con sentido pedagógico, pues indudablemente; pero la Constitución dice claramente: de las garantías individuales.

Y en consecuencia, cuando una garantía individual se va aplicar por algún motivo hay que justificarlo y hay que establecer la tesis y demostrarlo.

Y por eso, me pareció a mí interesantísima la posición del presidente, que por primera vez, por lo que veo, él dice, ¿Oigan, pero que esto lo aplicamos igual?; y finalmente él, afirmando aquí hay retroactividad, dio el ejemplo, –si la memoria no me falla– de un precepto en el que se dijo con toda naturalidad, pues deben estimarse ahora como pagos provisionales; ¡vaya, pues como no va a haber retroactividad!, si conforme al sistema no había una regla de que eran pagos provisionales y establezco el nuevo sistema, digo, pues ahora son provisionales y te lo voy a calcular ya conforme a las

nuevas reglas que estoy estableciendo; naturalmente que hay retroactividad.

Ahora, lo desfavorable respecto de quién, y allí es donde empieza la complicación, de cómo aplicar a rajatabla las garantías individuales; no, no es posible, cómo se la vamos a aplicar igual a un gobernado, a una autoridad que es a la que vinculan las garantías individuales a respetarlas, no, el problema no es tan sencillo.

Dice la ministra Luna Ramos, "no, sí hay que aplicarlo a todo mundo", sí pues eso aplícalo a todo mundo; pero cuando esto provoca un enfrentamiento de que a unos va ser favorable y a otros desfavorable, cómo se aplica; que estamos precisamente en el caso. Si el señor ministro Ortiz Mayagoitia no hubiera tenido ese cuidado de querer él justificar su posición, lo más previsible, no quiero hacer nuevamente de profeta, pero lo más previsible es que se hubiera votado a favor el proyecto, pero él nos planteó este problema y por lo menos a mí me hizo reflexionar. Es decir, bueno, cómo es posible que él esté diciendo: aquí sí hay retroactividad, y sin embargo, encuentra fórmulas para que salga adelante el proyecto. Por eso yo me atreví a decir: bueno, pues se debe enriquecer el proyecto con este tema y no un proyecto que está sustentado, en que algunos pensamos que no hay retroactividad o que no es aplicable el principio de la retroactividad y otros piensan que sí es retroactiva la Ley desfavorablemente, porque no es problema de retroactividad simplemente, es retroactividad desfavorable. Lo que ocurre es que ya lo hacemos tan automático que cuando decimos: hay retroactividad de la Ley, estamos suponiendo que es una retroactividad desfavorable y aquí es donde yo veo mucha complicación en que tratemos igual a una autoridad, a la que le vamos a aplicar una garantía, a cuando se trata de un individuo, porque en el individuo se ve claramente si afecta su esfera de derechos; se ve, incluso, conforme a la teoría de los componentes

de la norma dónde se está aplicando, pero en estos casos la situación, para mí, no es tan sencilla.

Yo coincido sustancialmente con el proyecto, pero sí pienso que debe hacerse cargo de los planteamientos que hizo el ministro Ortiz Mayagoitia y de alguna manera explicar, por qué, dándose la retroactividad, yo creo que sí se da la retroactividad también. El ministro Ortiz Mayagoitia dio ejemplo, la ministra Luna Ramos da un ejemplo: estableciste un sistema y ese sistema me lo aplicaste, por qué, porque tenías otras suposiciones en cuanto a lo que iba a suceder y de pronto te arrepientes y a mitad del camino dices: pues por lo pronto, esto provisional para que lo pueda echar yo para atrás y luego modifico todo el sistema. La ministra Luna Ramos acepta y dice: bueno, pueden hacer cambio de sistema, pero de ahí para adelante, no para atrás y, entonces, pues para mí la situación no está definida todavía, sino que tenemos que seguir debatiendo para clarificar este tema con proyecciones extraordinarias.

Creo que ante eso estamos permanentemente, que de pronto surgen matices que parecía que ya no íbamos a debatir mayormente. Yo creo que cuando el ministro Góngora leyó su documento y habló sobre la anualidad, pues como que esto no nos preocupó tanto, por qué, pues porque ya lo de la anualidad lo explicó el señor presidente; se ha modificado mucho en su observación a través del tiempo, pero sacan el tema de la retroactividad y ahí es donde yo sí siento que el proyecto del señor ministro Aguirre Anguiano, pues está un tanto en la cuerda floja y que habrá que definir muy bien, cómo es finalmente como se tendrá que decidir.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Hay anotados cuatro señores ministros. Les propongo que hagamos nuestro receso y al regreso los escucharemos.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:55 HORAS)**

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

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión.

En el orden en que han solicitado la palabra, le concedo el uso de la voz al señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias ministro presidente, pues son muy variados los temas que se han tratado a través de las intervenciones que desgranó la intervención del ministro presidente, me quiero referir a alguno de ellos; primero, la señora ministra Sánchez Cordero, dice: que por razón de seguridad jurídica la Suprema Corte se ha pronunciado en dos sentidos; estableciendo tesis como la de Temixco, en donde se dijo fundamento y motivo obligan a las autoridades cuando interfieren entre sí, y a eso se concreta; tiene razón en este sentido el ministro Azuela, cuando critica mi hipérbole de darle un espectro mayor a aquella resolución, pero vuelvo a la señora ministra; el segundo tema que trataba, es el del precedente que establecimos si mal no recuerdo, con un Municipio de Oaxaca, me recordaba el señor ministro Cossío, que también respecto al Municipio de Guadalajara en algún momento, y otros más, yo no creo que tengan mucho que hacer en la especie esos precedentes y las tesis correspondiente; el tema allá era el siguiente: participaciones federales y ministraciones federales de toda índole para otros fondos, se distribuyen entre los estados, y los estados entre los municipios conforme a ciertas reglas, de suerte tal, que si las aportaciones federales montan equis cantidad de dinero, esto es el cien por ciento, y conforme a ciertas reglas, se aplican en cantidades diferentes y en porcentajes diferentes a los municipios del Estado, y lo que sucedía era lo siguiente: que a ciertos municipios les llegaba una cantidad ciega, y no sabían aplicando que reglas y que proporciones había determinado esa cantidad; y nosotros establecimos, no, a los municipios no les pueden jugar con estas reglas obscuras, la

liquidación de sus participaciones, valga la redundancia, participaciones y aportaciones federales que le llegan a través de los gobiernos de los estados, debe de ser abierta, debe de significar cuál fue el cien por ciento, y cuánto se repartió a cada uno de los municipios, y porque al interesado le tocó la cantidad que finalmente le correspondió; si esto no se hace así, es inconstitucional, fue lo que nosotros establecimos, no veo como ese precedente pueda ser aplicable en la especie; la señora ministra Luna Ramos, nos recuerda, si mal no le entendí, que el artículo 14 constitucional en algunos de sus principios ya lo hemos aplicado a entidades de la administración pública, bien estatal, bien municipal, bien federal en sus interrelaciones entre sí, pero si esto no fuera así, vale la pena hacerlo en este caso, y vale la pena hacerlo en este caso, dando un paso hacia adelante, medido y pequeño, si se quiere, no algo de gran espectro, el paso sería decir lo siguiente: cuando evidentemente se viola el principio de retroactividad en perjuicio de una entidad pública, debe de, protegerlo este principio a esa entidad pública, y esto me lleva a otro tema; el señor ministro Azuela dice: en este caso de que hubo retroactividad, hubo retroactividad por lo que respecta a los meses a que se refiere el artículo cuarto de tránsito, pero lo que no sabemos, es en beneficio de quién fue y en perjuicio de quién fue. Bueno, para mí fue en perjuicio indudablemente del Municipio de Manzanillo, y en beneficio de quién, pues yo creo que esto pudo haber beneficiado, y lo abro como condicional, a los otros Municipios del Estado de Manzanillo. Entonces, tenemos una tensión entre el actor en esta controversia y los restantes Municipios del Estado de Colima, perdón, que son, no muchos, aproximadamente diez. Yo creo que finalmente no se perjudica a esos municipios por el hecho de que el sistema que cambia los protege, los protege a ellos, lo que podía significar la distorsión, era que aparte de que Manzanillo reivindicara para sí la administración del agua potable, y lo que recaudara fuera para sus arcas, aún así este factor jugara para que se le repartieran participaciones según lo antes dicho, es que dice la señora ministra, pero es que éste era un incentivo, no

bueno, pues claro que era un incentivo, todos debían de recaudar más, pero lo que no tenía el Municipio de Manzanillo, era la administración de esos recursos, entonces, su buen ejercicio en la materia, significaba un aumento de recursos para el Estado. Para el caso que yo apunto, de que fuera a considerarse buena la propuesta de que hay en perjuicio del Municipio actor, una determinación del artículo cuarto, por lo que atañe a los meses de enero a abril de 2005, mi propuesta sería: del primer párrafo del artículo cuarto de tránsito, suprimir la palabra "provisionalmente", y suprimir todo el párrafo siguiente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor presidente. En primer lugar como lo señalé en mi primera intervención, yo también tengo enormes reservas de la aplicación de las garantías individuales en materia de relación de órganos públicos, y me sumo totalmente a la posición que expresó el presidente de este Alto Tribunal, yo creo que hay una enorme diferencia en esto que no se debe perder de vista al margen de la decisión mayoritaria a la que se llegue, en el sistema de producción de normas jurídicas dentro de nuestro marco constitucional, lo que se establece para los órganos públicos, es un sistema complejo de competencias, en donde desde la Constitución, el Legislador ordinario va desagregando esas esferas de competencia conforme a las cuales puede actuar cada uno de los órganos públicos, por supuesto, por supuesto, en este caso, lo que se tiene que demostrar es que estamos en materia de controversia constitucional, que un órgano público se excedió en su competencia e interfirió indebidamente en la competencia de otro órgano, y consecuentemente pueden en mi opinión producirse situaciones jurídicas equiparables, no necesariamente iguales, pero sí equiparables a las que se puede producir cuando una autoridad

actúa frente a los particulares, pero me parece que no se pueden identificar las dos situaciones jurídicas. Entre órganos públicos, hay una relación de competencias conforme a la Constitución y las leyes, esa ha sido mi posición y la seguiré sosteniendo, alguna en alguna ocasión se tocó este tema, y yo me manifesté en contra de equiparar el sistema de garantías y de protección de garantías individuales, al sistema de protección constitucional a través, particularmente de la controversia constitucional. Pero más allá de este debate, a mí lo que me preocupa en el caso concreto, es que podamos aceptar que hay de cualquier manera, un principio de inmutabilidad en las normas que rigen el esquema financiero del Estado, y por consecuencia, por este complejísimo marco que nosotros tenemos en nuestro país del sistema fiscal y hacendario de las entidades y los municipios, de hecho, a mí me parece que el principio de natural de inmutabilidad de esto, lo encontramos en la Constitución. El artículo 74 señala: que la Cámara de Diputados deberá aprobar, pudiéndole hacer modificaciones, el presupuesto que recibe el del Ejecutivo, una vez que se aprueba la Ley de Ingresos, evidentemente por qué, porque hay una relación indisoluble entre el gasto y el ingreso, de tal manera que haya congruencia en el equilibrio fiscal del estado, pero también señala la Constitución en el 126, que el presupuesto puede ser modificado por ley posterior; consecuentemente, constitucionalmente está establecida la excepción y es evidente que si se está señalando constitucionalmente este principio, que es aplicable a los estados en mi opinión, este principio, lógicamente para modificar el presupuesto, también el Congreso de la Unión puede modificar la Ley de Ingresos y todas las bases de contribuciones que pueden dar lugar al gasto público, si no habría una terrible fractura de orden constitucional en ese sentido; luego entonces, a mí me parece que esto es perfectamente válido sostenerlo para los efectos del caso concreto que estamos hablando; ahora bien, a mí me parece que el punto fundamental es si la Legislatura del Estado conforme a sus atribuciones, al marco de la Constitución Política Mexicana, del marco constitucional del estado y

de las atribuciones que tiene el Congreso estatal actuó conforme a las facultades y al marco de atribuciones que tiene y no afectó indebidamente el orden municipal, me parece que en esto está el punto fino que se ha mencionado aquí, el Municipio ya tenía un derecho adquirido, para recibir ciertas participaciones, hasta abril, entonces el Congreso estatal no podía modificarle esas participaciones, si el Municipio no tenía adquirido un derecho sobre esas participaciones hasta abril, que es mi posición y lo ha sido, puede ajustarlas no pidiéndole que reintegre fondos, esto sería absurdo, sino ajustarlas conforme al nuevo marco con lo que posteriormente tiene que otorgarle al Municipio y concluyo por qué me parece a mi racional el esquema y no veo que el Municipio haya acreditado que se esté violentando su orden interno, ni siquiera sus finanzas, las participaciones, insisto, son un sistema muy complejo en donde el Gobierno Federal se hace cargo del cobro de los impuestos, de ahí deduce una serie de cosas y después redistribuye entre todos los estados y municipios esas cantidades, de hecho en la propia demanda, se reconoce que la Ley de Coordinación Fiscal parte de la base de la equidad y la justicia en la distribución de esos recursos; en el caso concreto, el Municipio asume una función que le va a dar ingresos que antes no realizaba y consecuentemente le eran compensados vía participaciones, hoy en día tiene a su cargo ese servicio y va a recibir ingresos en la medida en que es eficiente o no en la prestación del servicio de agua, si se le dieran adicionalmente todos los recursos que cobraban antes y ya no va a haber esa parte que fondeaba las participaciones, quiere decir que se está disminuyendo el monto total a repartir entre el resto de los estados y los municipios; entonces, aquí hay un problema de justicia y equidad que hay que cuidar, en mi opinión, el Municipio no ha acreditado de ninguna manera, que se le ha violentado en ese sentido su régimen interno y que el estado haya actuado fuera de las competencias que tiene establecidas, me refiero a la Legislatura estatal y por esa razón, yo vuelvo a reiterarle al ministro ponente que estoy de acuerdo con su proyecto, gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Gudiño Pelayo.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Muchas gracias, se han presentado a discusión varios temas, uno es la aplicación de la parte dogmática de la Constitución a las controversias constitucionales, es decir a la solución de conflictos entre órganos del estado, yo creo que este problema no puede plantearse en abstracto, creo que hay que examinar cada caso y hacer las adecuaciones necesarias de acuerdo con la naturaleza de los problemas que se plantean; esta Suprema Corte ya lo hizo tratando de lo que se debe entender por fundamentación y motivación de los órganos legislativos, ya dijo cómo se satisface este requisito, también lo dijo respecto de órganos, entre órganos administrativos.

Yo creo que es muy importante atender, no solamente la esfera de competencia que tiene cada órgano, sino la relación de supremacía o de igualdad en que se encuentran los órganos. Me parece muy claro que en este asunto hay una relación de supraordenación entre el Congreso estatal y el Municipio; por lo tanto, yo creo que aquí se aplica la teoría de los derechos adquiridos, como dijo el ministro Franco, es equiparable a un gobernado, sin que sea idéntico. Entonces, a mí me parece muy claro que sí hay retroactividad, lo que no me queda muy claro, y no quiero suscitar polémica, simplemente justificar el sentido de mi voto, es que sea en perjuicio del Municipio, yo creo que tal retroactividad no está clara, no está probado que sea en perjuicio del Municipio, por qué, porque como lo dijo el ministro Franco: los ajustes se harán hacia el futuro. Entonces, recibe una cantidad provisionalmente, y en el futuro esto se va a ajustar, de acuerdo con las previsiones presupuestarias; por lo tanto concluyo, yo en esencia estoy de acuerdo con el sentido del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias. Primero me referiré al comentario del señor ministro ponente, en relación a si es o no aplicable las tesis derivadas de estas controversias constitucionales. Efectivamente, como él lo señalaba, básicamente el tema en estas controversias constitucionales, fue un reclamo por parte de los Municipios, a exigirle a la autoridad estadual, la información necesaria respecto de varios temas, como es precisamente, el monto global de las participaciones federales que recibieron; por otra parte, la forma en que se estaban distribuyendo entre todos los Municipios; la manera en que se conformaban las sumas que se estaban enviando, es decir, el deber de las Legislaturas de darles a conocer puntualmente a los Municipios la forma de establecer esta distribución; sin embargo, la primera parte de la tesis, porque efectivamente estas controversias fueron interpuestas para recibir la información adecuada, pero la primera parte de esta tesis, establece básicamente, con mucha claridad, cuando habla de participaciones federales: “En los términos de lo previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, los Municipios tienen derecho al conocimiento, efectivamente, de la forma en que aquéllas se les están cubriendo, y por tanto exigir ante la autoridad estadual la información respectiva, necesaria respecto a su distribución”. La primera parte establece lo siguiente: “El artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso de las participaciones federales que serán cubiertos por la federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la Legislaturas de los Estados.

Esa es la primera parte de la tesis que creí que podría ser aplicable a este tema, de no ser así no sostengo, pero la primera parte de la tesis pensé que podría hacerse, o sea, que se hacía cargo de este tema.

Por otra parte, para mí resultó muy atractiva la opinión y el criterio que la ministra Luna Ramos está sosteniendo: Yo pienso que efectivamente es un cambio a la perspectiva que tienen muchos autores, los financistas entre otros, creo que constitucionalmente es importante, yo pienso que sí está probado por parte del Municipio el perjuicio que se le ocasionó, porque si se le cambiaron las reglas del juego –se dice– para mí hay un desincentivo al Municipio en relación a algunas cuestiones que pudieran ser muy eficientes y efectivas en sus políticas públicas, se rompen planes públicos del Municipio, y por otra parte no creo que se esté alterando este principio de mutabilidad, porque para mí si hay esta retroactividad, sí hay un cambio, sí hay un cambio de las reglas del juego, sí hay un desincentivo a los municipios y para mí sí se rompen planes municipales.

Yo estaría básicamente con la posición de la ministra Luna Ramos. Gracias presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Yo estuve en el receso buscando una tesis que sé que es del conocimiento de todos ustedes, pero simplemente la quiero presentar para construir mi argumento.

Esto se falló en la Controversia Constitucional 91/2003, promovida por el Poder Ejecutivo Federal contra la Auditoría de la Federación, fue del 23 de junio del 2005. Si ustedes ven aparece mayoría de 8 votos, yo estoy en la disidencia junto con otros señores ministros,

pero el problema de la disidencia era el análisis de la anualidad, no evidentemente el criterio, y esto fue bajo ponencia de la señora ministra Luna Ramos.

El rubro de la tesis dice: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.”**

En la tesis, no se las leo, es un poco larga, primero se frasean las tesis 50/2000 y 98/99, diciendo por qué –como lo señala el señor ministro Gudiño– se puede analizar el principio de legalidad y básicamente, en la primera de ellas, fundamentación y motivación, y en la segunda: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD A CARGO DE LA SUPREMA CORTE, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”**; y en la parte que me interesa señalar dice lo siguiente: “De ahí que tales principios, así como el de irretroactividad de la Ley, contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política, no sólo sean concebidos como normas dirigidas a tutelar la esfera jurídica de los gobernados sino como fundamentos constitucionales de carácter objetivo (seguridad jurídica, prohibición de la arbitrariedad, exacta aplicación de la Ley) capaces de condicionar la validez de los actos interinstitucionales, especialmente en los casos en que ello sea relevante, a efecto de resolver los problemas competenciales formulados en una controversia constitucional, lo que sucede, por ejemplo, –y pone tres casos–: 1. Tratándose de actos en los que un poder revisa los de otros. 2. Cuando el sistema jurídico prevé distintas modalidades de actuación a cargo de algún poder público, ordinarias o extraordinarias, y/o 3. Cuando exista un régimen normativo transitorio que altera los alcances de atribuciones del órgano respectivo, tomando en cuenta que la violación de dichos

principios en tales supuestos podría generar un pronunciamiento de invalidez por incompetencia constitucional y no sólo para efectos.

Yo creo que tienen razón, y coincido con la afirmación que han hecho algunos de los señores ministros –el ministro Gudiño, el ministro Aguirre– en cuanto que no tiene ningún sentido analizar estos principios así de una manera absolutamente abierta, creo que esto por la misma función de las controversias constitucionales tiene que relacionarse normativamente con algo, y yo creo que aquí está o es posible relacionarlo con dos elementos: Primero, y obviamente con una condición de afectación, y segundo, que esa condición de afectación se refiere a la hacienda municipal, como está previsto en la fracción IV del artículo 115.

A mi juicio, lo que se da en esta situación es que al cambiarse las reglas, no obviamente los montos, yo creo que eso ya quedó claro, lo que se da es una afectación a la situación que tenía el Municipio, yo no lo veo por el punto de vista de los derechos adquiridos, yo lo veo desde el punto de vista de los componentes de la norma o hechos acaecidos, en los cuales una situación que se había concluido normativamente el veintitrés de abril del dos mil cinco, se ve afectada por una norma que es emitida con posterioridad y afecta a situaciones previas a la publicación de la norma jurídica, ahí me parece que hay una condición; y, en segundo lugar, me parece que se afecta a la hacienda pública municipal, en la demanda, el Municipio de Manzanillo habla de una afectación de quince millones de pesos en términos de cómo esta condición pudo haberle afectado la condición de su hacienda municipal; esa hacienda municipal la hemos reconocido como no puede ser de otra forma jurisprudencialmente en cuanto a su integridad, en cuanto a su libre administración, etcétera, todavía la semana pasada resolvimos un asunto de la ponencia del señor ministro Aguirre, devolviendo o actualizando cantidades justamente para mantener esta condición de integridad; de forma tal, que me parece que se da una afectación

jurídica con base en una actuación legislativa que afecta a situaciones acaecidas y que priva de una situación, no de montos, sí de reglas a partir de lo que se estaba ya ahí estableciendo.

Consecuentemente, creo que cuando decimos que: mediante controversia constitucional se puede utilizar a la Constitución en su conjunto como parámetro del control de regularidad que llevamos a cabo, me parece que sí hay estos asideros que señalaba el ministro Gudiño, no como una cuestión abierta, simplemente como si viniera un órgano del Estado como un particular y en eso tiene toda la razón el ministro Azuela, sino me parece que relacionándolo con su propia condición competencial, funcional, procedimental, en fin, lo que en cada caso sea para efecto de preguntar a la Suprema Corte si esa actuación realizada por un órgano del Estado en su perjuicio es o no, tiene o no genera una situación de afectación a su propio conjunto de normas componentes.

En este caso concreto, creo que el reclamo tiene que ver con hacienda pública municipal, en eso le doy toda la razón al ministro Franco, no sería adecuado hacer juicios y esas analogías puras como si estuviéramos tratando con particulares, creo que sí se satisface esta condición concreta de afectación y, por esas razones yo voy estar de acuerdo con el proyecto modificado que sometió a nuestra consideración el señor ministro Aguirre.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente. Brevemente, he estado escuchando con muchísima atención, yo de origen venía de acuerdo y vengo de acuerdo con el proyecto con las modificaciones que ha aceptado el ponente; en tanto que se inscriben precisamente en estas consideraciones que resumo, desde mi punto de vista, esta unidad normativa, básica, fundamental, constitucional, establece la posibilidad de regulación para personas

morales, y personas de derecho público y entes individuales, definitivamente; y los principios pueden regir de manera integral, creo que pueden regir de manera integral, sí, pero atendiendo a situaciones concretas dentro de una razonabilidad y racionalidad constitucional, nada lo impide.

Ahora, desde el tema concreto, la situación concreta yo también manifiesto muchísimas reservas para hablar de inmutabilidad de este tipo de normas, las normas que rigen la situación de los entes públicos tienen que ser mutables, per se, tienen que ser mutables; sin embargo, sí ajustarse a criterios de racionalidad constitucional, y eso es lo que me lleva a mí, precisamente a estar de acuerdo con los ajustes que ha aceptado el señor ministro ponente y con la temática fundamental de su proyecto, yo estaría a favor del mismo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, pues daré mi, por favor señor ministro Aguirre.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente. Muy brevemente y en alusión a las afirmaciones del señor ministro Gudiño, él decía: todavía subyacen en mí la duda acerca del perjuicio que resienta el Municipio de Manzanillo, yo los invito a poner nuestra vista en la página 141, y esto para mí es una explicación que aunado al reclamo de quince millones de pesos que dice haber resentido el Municipio por este nuevo sistema, me lleva a la conclusión de que sí resiente perjuicio, por cuánto, no tengo la más remota idea; el sistema lo determinará.

Pero miren ustedes, vienen tablas comparativas de los factores ponderados de los promedios que obtuvo cada uno de los Municipios del Estado de Colima en los años del dos mil uno al dos mil cuatro.

En el 2001 Manzanillo obtuvo el 25.81, es más alto el que le sigue en todos los casos el que le sigue es Colima que obtuvo el 25.74, en

2002 Manzanillo obtuvo el 25.13 contra el 24.89 de Colima, en el 2003 Manzanillo obtuvo 25.57 contra 25.34, muy cercano al de Colima pero aún así superior el de Manzanillo; en el 2004 28.45 contra 24.04 y el promedio de todos estos años para Colima da 25 y para Manzanillo 26.24.

Esto es en aplicación del sistema anterior, el sistema anterior se destronca, se elimina por distorsionante por la razón que ya analizamos lo relativo al cobro por los servicios de agua, quién resulta perjudicado con esto, para mí la lógica nada más un principio lógico me lleva a afirmar que desde luego Manzanillo, en qué proporción bueno pues ya será problema de hacer las cuentas que conforme a este sistema y a estos factores deberá de aplicar el gobierno del Estado de Colima en caso de que ésta sea la propuesta que prevalezca.

Solamente para esto quería hacer uso de la palabra.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor, ofrezco una disculpa por intervenir en tercera ocasión pero les prometo que es rapidísimo, nada más para mencionar que además de la tesis que señaló el señor ministro Cossío, en donde se aplica el artículo 14 constitucional en controversia constitucional, también tenemos todos los asuntos en los que se prorrogó por un año el Ayuntamiento o la diputación en el Estado de Chiapas, en el Estado de Michoacán, la Acción de Inconstitucionalidad 47/2006, también se declaró la invalidez de estos artículos con un problema de retroactividad y aquí tengo el precedente.

Y además decirles que hemos aplicado también exacta aplicación de la ley derivada del artículo 14 constitucional, en la Controversia Constitucional 38/2003 en la tesis que suscribió el señor ministro Juan Díaz Romero.

Y yo quería pedirle al señor presidente si se pudiera hacer una aclaración de qué es lo que ha aceptado el señor ministro ponente, porque son dos cosas: una el Transitorio Tercero que es el que viene en el cambio de sistema y otro el cuarto, en el que nada más está referido a los meses de enero a abril.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Solo el cuatro o no...

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Sólo el cuatro, perfecto, eso es importante para la hora de la votación saber.

Gracias señor presidente, nada más mencionarles algo en la tesis que les había señalado el señor ministro Cossío, en el tesis 91/2003 la razón por la que se aplicó el problema de retroactividad recordarán ustedes era por el principio de anualidad del presupuesto de egresos de la Federación y que se dijo que no podía ir el auditor superior de la Federación más allá del año correspondiente, era principio de anualidad precisamente donde se dijo que había aplicación retroactiva, pues algo similar se está dando aquí. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Empiezo por mencionar que ni la Ley de Ingresos ni el presupuesto de egresos de Colima y de sus Municipios han sido tocados por las disposiciones legales que estudiamos, lo que estudiamos son disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal que no está sujeta al principio de anualidad y que no incide sobre los otros instrumentos legales porque tanto en la Ley de Ingresos como en presupuestos de egresos se dan estimados de la probable recaudación.

No hay pues modificación a Ley de Ingresos, no hay modificación a presupuesto.

En Temixco dijimos que en las controversias constitucionales se pueden plantear todas las violaciones a la Constitución que se quieran por parte de quien está legitimado para promover una controversia.

Con esto solamente se superó el criterio restrictivo que sosteníamos algunos ministros en minoría quienes defendíamos que los Municipios solamente pueden plantear argumentos relativos a su esfera de competencia, que la controversia constitucional no tiene más finalidad que la defensa de la autonomía municipal, y que por lo tanto, argumentos diferentes al artículo 115, difícilmente debían admitirse. A partir de entonces, los Municipios pueden plantear todas las violaciones constitucionales que quieran, en eso hay coincidencia, pero esto no significa, que también los Municipios sean titulares de todas las garantías individuales; en un caso, si mal no recuerdo de Guadalajara o de un Municipio muy cercano, el Municipio nos planteaba que no le habían aprobado su propuesta y que a un Municipio le habían dado más que a él, le habían autorizado más altas cuotas para el cobro del impuesto predial, argumentaba que se violan en su perjuicio el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, por falta de equidad y de proporcionalidad, en esto de darle al vecino mayor proporción recaudatoria que al propio Municipio, y le dijimos que esta era una garantía para los causantes del impuesto, y no para el ente recaudador.

En el tema de retroactividad de la Ley, yo no lo veo como una garantía individual absoluta de aplicación irrestricta, hemos tenido muchas modalidades e inclusive, hemos aceptado en amparo la posibilidad de que alguna Ley sea retroactiva cuando se refiere a intereses elevados de orden público, mi óptica sigue siendo en el caso concreto, que tratándose de una Ley que sólo rige para entidades públicas, no debe regir la garantía de retroactividad, ya nos señaló el señor ministro Azuela, que lo que para uno es perjuicio para otros es beneficio, y en esa medida el acercarnos al estudio de

esta garantía de no aplicación retroactiva de la Ley en perjuicio de un Municipio, nos podría llevar a cancelar inclusive, un sistema que se establece en beneficio de otros Municipios, de la totalidad; la tabla a la que nos llevó el señor ministro Aguirre Anguiano, es muy clara en ese sentido, hay un Municipio, Armería, cuyo promedio de factores ponderados entre dos mil uno y dos mil cuatro, es de 24.3, solamente el aumento que le toca a Manzanillo, sobre su más cercano competidor que es Colima, al dos mil cuatro Colima tuvo un factor de 24.04, en tanto que Manzanillo subió a 28.45, recordemos que en dos mil cuatro es cuando empezó a recaudar directamente los derechos por servicios de agua, y cómo está la corrección, la da precisamente el artículo 4º, donde habla que se debe tomar como factor el promedio de dos mil uno a dos mil cuatro, le rebajan de 28.45 a 26.24, todavía encima de la capital del Estado que tiene 25, y todavía con diferenciales muy grandes respecto de los demás Municipios; entonces, aplicar ciegamente el principio de no retroactividad de las leyes, y ordenar que vuelvan las cosas a como se encontraban antes de esto, nos puede llevar a mantener un desequilibrio en los ingresos muy fuerte.

Dice el señor ministro Gudiño: Yo sí admito que la retroactividad puede ser un principio que se respete aun entre las relaciones de entes públicos, pero viendo en cada caso y bajo qué condiciones y qué efectos va a producir nuestra decisión.

Sigo pensando que sí hay retroactividad en la ley, pero que ésta no es violatoria de la Constitución, en perjuicio de Manzanillo, que es más bien una medida correctiva en beneficio de todo el Estado de Colima, y por eso yo votaré con el proyecto original que ha propuesto el señor ministro Aguirre Anguiano.

Ahora bien, hay dos propuestas: el proyecto original y el modificado, que declara la inconstitucionalidad del Artículo Cuarto Transitorio en algunas de sus partes. Yo creo que al tomar votación digamos en

favor de qué proyecto estamos o en contra de los dos, que parece ser el caso de alguien.

Proceda, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-** Cómo no.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.-** Necesito explicar mis porqués.

Estaba convencido hasta hace unos momentos de que era correcto aceptar el ajuste, pero el factor de distorsión, nos recuerda el señor ministro presidente, data de dos mil cuatro, entonces, en la tabla de ajustes se incluye, lo cual puede resultar en notoria inequidad de los nueve Municipios restantes. Razón por la cual vuelvo a mi proyecto original y estoy a favor de él.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.-** Yo estoy con la inconstitucionalidad de los Artículos Transitorios Tercero y Cuarto; a mí me parece que el hecho de que se haya elaborado una tabla en dos mil cuatro o que pueda haber una afectación a otros Municipios, no es un criterio adecuado. A mí me parece que el principio de irretroactividad no puede estar sujeto a una condición utilitaria; que se perjudique o no, seguramente se va a perjudicar, aquí de lo que se trata es de ver si se perjudica o no a quien viene a la controversia no al resto de las partes.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.-** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.-** En mi posición original, con el proyecto original.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.-** Con el proyecto original.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.-** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.-** Con el proyecto original.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.-** Yo estoy con las posturas del ministro Cossío y de la ministra Luna Ramos.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.-** Con el proyecto original.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA.-** Voto en favor del proyecto original.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-** Señor ministro presidente, hay mayoría de siete votos en favor del proyecto original, en cuanto en el Segundo Propositivo se le reconoce la validez de los Artículos Transitorios Tercero y Cuarto y del acto de aplicación. Y hay unanimidad de diez votos en favor del Primer Resolutivo, que declara procedente e infundada la controversia y el Segundo, en cuanto reconoce la validez del artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** En consecuencia, por la votación indicada:

**SE DECLARA RESUELTO ESTE ASUNTO.**

Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO.-** Gracias señor presidente. Para anunciar que formularé voto particular sobre este asunto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señora ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.-** Nada más para pedirle al señor ministro Cossío adherirme al voto particular que formuló.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.-** Si me permite el señor ministro Cossío, yo también quisiera adherirme a su voto particular, que sería entonces de minoría.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.-** Gracias señora ministra.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Tome nota señor secretario, y dada la hora que es levanto la sesión y convoco a los señores ministros para la privada, que tendrá lugar a continuación, una vez que el Salón de Plenos se desaloje.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:05 HORAS.)**