

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL 1 DE DICIEMBRE DE 2014

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

| NÚMERO | ASUNTO | IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS. |
|---------|--|---|
| 2/2014 | ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por la Procuraduría General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO) | 3 A 6 |
| 28/2014 | CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de Almoloya de Juárez, Estado de México. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA) | 7 A 40 EN LISTA |

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES
1 DE DICIEMBRE DE 2014**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JUAN N. SILVA MEZA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

**SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, PREVIO
AVISO A LA PRESIDENCIA.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:45 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Informe, señor secretario, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 125 ordinaria, celebrada el jueves veintisiete de noviembre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras y señores Ministros, está a su consideración el acta con la que se ha dado cuenta. Si no hay alguna observación, les consulto si se aprueba en forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁ APROBADA,** señor secretario.

Continuamos, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
2/2014. PROMOVIDA POR LA
PROCURADURÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA EN CONTRA DE LOS
PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO
FEDERALES.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Como ustedes recordarán, no tuve oportunidad de estar en la sesión donde se dio cuenta, se discutió y aun se votó este asunto.

Habiendo tenido un resultado que todos conocen de siete votos a favor del proyecto, con algunas expresiones por parte de los señores Ministros, de divergencias en cuanto al sustento jurídico que debía privar para esta resolución, quedó pendiente solamente la emisión de mi voto; en función de generarse, por mi parte, un voto con el sentido propuesto del proyecto, alcanzaría la mayoría calificada, precisamente para llegar a la declaratoria de invalidez.

Quiero decir a las señoras y a los señores Ministros que desde el principio compartí la propuesta de este proyecto, elaborado bajo la confección del señor Ministro Pardo Rebolledo.

También habré de compartir a ustedes que, leyendo la versión taquigráfica, algunas de las situaciones que se han estimado

para que fuera el sustento de este proyecto y de esta declaratoria de invalidez, creo que, en un determinado momento, llegan, inclusive, a compaginarse; cuando hablamos de taxatividad, podemos hablar de seguridad o inseguridad jurídica, o sea, creo que esta cuestión, claro respetando la posición de cada uno de los señores Ministros que así lo manifestó, pues esa sería la forma total del abordaje; sin embargo, creo que congenia y se compadece el proyecto, con ambas situaciones, si no expresas, sí implícitamente.

En principio, voto con la propuesta del proyecto.

Informe, señor secretario, cuál sería el cómputo en relación con este asunto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos a favor de la propuesta de invalidez contenida en el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Ministro Presidente. Presidiendo la sesión la vez pasada, precisamente con motivo de su ausencia por razones oficiales, pienso que tomé una votación, en la última parte, no definitiva; entonces, si no sé si obre en la versión taquigráfica, pero me gustaría, señor Presidente, para mayor seguridad, que se tomara una votación definitiva.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No hay absolutamente ningún inconveniente. Para seguridad y certeza así vamos a

pedirlo al señor secretario, que se confirme o se rectifique la emisión del voto que fue producido en esa cuestión. Hay esta situación de ambigüedad, pareciera que es intención de voto, pero que se tome una votación definitiva frente a esta situación. Para claridad y efectos de registro, tome votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto modificado y me reservo un concurrente para analizar el engrose.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo me manifesté en contra y exclusivamente porque se pudiera declarar inconstitucional la parte del artículo que dice: “mediante cualquier forma”, exclusivamente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Por las razones expresadas en la sesión pasada, voto en contra.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Ratifico mi voto por la invalidez, con el sentido del proyecto modificado en los términos que aceptó el Ministro ponente en la sesión pasada y apartándome de todo lo relativo al derecho a la salud, para no comprometer mi criterio en ese tema; y anuncio voto concurrente, ratifico también eso.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto y las modificaciones que fueron aceptadas en la sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Con el proyecto y con las modificaciones que se aceptaron, desde luego, reservándome, en su caso, hacer un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo estoy en favor del proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: En el mismo sentido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, existe una mayoría de ocho votos a favor de la propuesta del proyecto, ratificándose las reservas de voto y los votos en contra de algunas consideraciones, por parte de los señores Ministros; con voto en contra de la señora Ministra Luna Ramos, únicamente por la invalidez en contra de la porción “mediante cualquier forma”; y voto en contra del señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, con las reservas que ya señaló el señor secretario general de acuerdos, el cómputo de este resultado es suficiente para **APROBAR EL PROYECTO MODIFICADO Y DECLARAR QUE HAY DECISIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2014.**

Continuamos dando cuenta, señor secretario, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
28/2014. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE ALMOLOYA DE JUÁREZ,
ESTADO DE MÉXICO.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE E INFUNDADA LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ACUERDO POR EL QUE SE DAN A CONOCER LA FÓRMULA, METODOLOGÍA, DISTRIBUCIÓN Y CALENDARIO DE LAS ASIGNACIONES POR MUNICIPIO QUE CORRESPONDEN AL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014.

TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ACUERDO QUE TIENE POR OBJETO DAR CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, PARA LOS EFECTOS DE LA FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2014.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Tiene la palabra el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Señoras Ministras, señores Ministros, pongo a su consideración el proyecto de resolución de la controversia constitucional 28/2014, promovida por el Municipio de Almoloya

de Juárez, Estado de México, en contra de diversos actos del Ejecutivo Federal, el Ejecutivo del Estado de México y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, todos relacionados con los montos finales que este municipio recibió por concepto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el Ejercicio Fiscal 2014.

El municipio actor combate que los montos finales asignados en su favor fueron aprobados sobre la base de criterios que estima violatorios de los artículos 2, 4, 14, 16, 25, 26 y 115, fracción IV, inciso b), constitucionales, ya que considera que son insuficientes para cubrir y satisfacer los derechos y garantías sociales elevados a rango constitucional que tienen encomendados.

En opinión del municipio actor, las violaciones constitucionales que alega se evidencian al considerar que en el presente ejercicio fiscal de 2014 se constata una reducción progresiva de los montos que ha recibido por concepto del mencionado fondo, tomando en comparación los montos recibidos desde el año dos mil once.

A continuación, procedo a presentar el contenido del proyecto que pongo a su consideración, el cual se divide en VII apartados, de los cuales, el I se dedica a informar el trámite del juicio y los otros seis a estudiar los aspectos de fondo.

En el apartado I del proyecto se hace la relatoría del trámite legal de la controversia constitucional que nos ocupa, lo que incluye la presentación de la demanda, la síntesis de los conceptos de invalidez, su trámite, la contestación de las autoridades demandadas y el cierre de la instrucción.

Así, el apartado II se reserva para analizar la competencia de este Pleno para resolver la presente controversia constitucional, la que se concluye: se actualiza.

En el apartado III se dedica a fijar la litis del asunto. Aquí se propone tener como actos impugnados destacados dos de los mencionados en la demanda, el Acuerdo que tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal para los efectos de la formulación del Proyecto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de enero de dos mil catorce y el Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el Ejercicio Fiscal 2014, publicado el treinta y uno de enero de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México.

En este sentido, se propone no tener como acto impugnado destacado a los resultados definitivos del XIII Censo General de Población y Vivienda de dos mil diez en el Estado de México, publicado en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, pues en el proyecto se concluye que estos no se impugnan de manera autónoma, sino que fueron considerados en los acuerdos citados para asignarles las aportaciones referidas, por lo que deben analizarse como conceptos de invalidez.

En el IV apartado se analiza la oportunidad de la demanda y se concluye que el ejercicio de la acción constitucional se realizó en tiempo.

En el apartado V se concluye que el municipio actor tiene legitimación para promover la presente controversia y que el Poder Ejecutivo Federal, el Ejecutivo local y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática tienen legitimación pasiva para ser demandadas quienes acudieron a través de las personas que legalmente los representan.

En el caso de que se aprobara este apartado, propondría modificar la cita que se realiza en el proyecto del artículo 50 de la Ley Orgánica Municipal, para sustituirla por aquella que está actualmente vigente y que otorga la representación al presidente municipal en los litigios, sin condicionarla a la disponibilidad del síndico, lo que no cambiaría el sentido propuesto.

En el apartado VI se analizan las causales de improcedencia alegadas por las partes, las que se proponen desestimar sin que se observe la actualización de alguna otra de oficio, por lo que en el proyecto se propone analizar el fondo del asunto.

Hasta aquí las cuestiones previas al estudio del fondo de los acuerdos impugnados.

Señor Ministro Presidente, solicitaría que estos apartados se pongan a consideración de las señoras y señores Ministros para poder continuar con la última parte del proyecto. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro, muchas gracias. Voy a someter a votación, siguiendo la estructura de la exposición, que sigue a su vez la estructura del proyecto; voy a hacerlo de manera grupal en relación con los contenidos de los apartados, haciendo la identificación.

Tenemos los antecedentes del caso en las páginas, de la primera a la veinticinco, para seguir, en un segundo, a la competencia; en un tercero, a la fijación de la litis del asunto, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia, en el apartado VI, como se señalaba, antes de llegar al tratamiento que se hace del fondo del asunto en el apartado VII.

De esta suerte, están a la consideración de ustedes los temas de carácter procesal y formal que se informan en el proyecto en los apartados que acabamos de dar lectura, siguiendo precisamente la identificación que hace el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Señor Ministro Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Estoy en la página veinticinco del proyecto del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, párrafo ochenta y tres. Dice que el Pleno de la Suprema Corte es competente, etcétera, toda vez que se plantea un conflicto entre el Municipio de Almoloya de Juárez, el Poder Ejecutivo Federal, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Poder Ejecutivo del Estado de México, en el que se combaten actos y normas generales. Creo que lo único que se combate son actos; si uno ve el capítulo de fijación de la litis que es el inmediatamente siguiente, dice: “Resultados de un censo, acuerdo, acuerdo y reducción de montos”; evidentemente es una designación.

Para mí, por las razones que después daré, es importante esta cuestión, no simplemente es accesorio la diferenciación entre acuerdos o entre actos y normas generales, señor Ministro Presidente.

Quisiera proponer al señor Ministro ponente si pudiéramos eliminar esa consideración respecto de este asunto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío. Señor Ministro Fernando Franco, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, muy brevemente.

Yo tenía esta misma observación en el apartado de oportunidad. Ahí se da una explicación para distinguir entre uno y otro de los instrumentos; en un caso se considera que es un acto y en el otro se le considera como norma general.

En principio, vengo en la misma lógica de que, en este caso, los dos instrumentos, por las razones que se dan en el proyecto respecto a que es acto administrativo material y formalmente, en este caso, uno de los acuerdos encuentro una enorme similitud en cuanto al contenido y objeto de los dos acuerdos, y consecuentemente, me inclino a pensar también que ambos deben estimarse como actos administrativos, y esto tendría que ver también, según lo determine si lo acepta el ponente o el Pleno considera que es así, en también modificar el capítulo de la oportunidad; en este caso no tendría ninguna consecuencia real porque estarían interpuestos en contra de ellos en tiempo la impugnación, y yo estaría de acuerdo, obviamente me adelanto con el sentido del proyecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Fernando Franco. Señor Ministro Alfredo Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con mucho gusto. No tendría inconveniente en hacer esa modificación. Estoy siguiendo los precedentes en el sentido de que el segundo de los acuerdos no se agota en un mero acto, sino continúa surtiendo efectos, y ésa fue la razón por la cual me incliné por norma.

Efectivamente, como lo menciona el Ministro Fernando Franco, no afecta la oportunidad, simplemente es una definición que debería de tomar este Pleno y haría las adecuaciones en caso de que se consideraran ambos como actos y no el segundo como norma; no tendría ningún inconveniente, simplemente elaboré el proyecto en lo que yo consideré que eran los precedentes aplicables a la hipótesis concreta en este caso. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Alfredo Gutiérrez. Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Presidente. Yo vengo en la línea contraria. Para mí los dos acuerdos son normas generales, de conformidad con los argumentos que he dado en ocasiones distintas cuando se han planteado asuntos de este tipo; pero como no afecta la oportunidad, como ya se ha dicho aquí, pues simplemente haría un voto concurrente, sea cual fuere la decisión que se tomara por el ponente para consideración del Pleno. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Arturo Zaldívar. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Presidente. Tengo alguna observación adicional en el capítulo de fijación de la litis del proyecto. No obstante que se señala como acto impugnado destacado el XIII Censo General de Población y Vivienda del año dos mil diez; sin embargo, en este apartado del proyecto se argumenta que este censo no fue impugnado por vicios propios, sino que su inconstitucionalidad se hace derivar de la utilización de la fórmula establecida en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Me parece que habiéndose señalado como acto impugnado no podríamos sencillamente dejar de tenerlo con tal carácter porque no existen argumentos concretos en contra del mismo, creo que sí debe tenerse como acto impugnado, desde luego los argumentos de invalidez, en su caso, serían inoperantes porque no combaten de manera directa en relación con ese acto; y, por otro lado, como se trata del censo de dos mil diez, me parece que sería extemporáneo su impugnación y, en esa medida, cabría en el caso sobreseer la presente controversia respecto de ese acto que sí fue señalado de manera directa como impugnado.

En esa medida, con esta simple observación no compartiría las determinaciones del capítulo de fijación de la litis. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pardo. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En la cuestión de la legitimación, en la página treinta y siete se menciona que resulta irrelevante el artículo 50 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que establece que el presidente municipal asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios cuando el síndico esté ausente, se niegue hacerlo o esté impedido; según

el propio proyecto porque esta norma es irrelevante y porque debe privilegiarse una interpretación expansiva. Yo no comparto este razonamiento porque implica desconocer una norma legal que establece las hipótesis en las que el presidente municipal puede asumir la representación jurídica del municipio en litigios; estas hipótesis además son taxativas y si se pasan por alto implica generar una representación genérica que el Congreso del Estado de México no le quiso conferir al presidente municipal; por lo tanto, estimo que en un medio de control de constitucionalidad no puede pasarse por alto una norma que es clara en cuanto a las hipótesis en las que puede tenerse al presidente como representante del municipio.

Luego, en caso concreto, considero que el presidente debería mostrar que se actualizó alguna de las hipótesis previstas en el referido precepto y que, en consecuencia, está legitimado para representar al municipio actor. Además, estimo que este razonamiento no debe hacerse en el proyecto, porque el texto del artículo 50 de la ley orgánica que se cita en la página treinta y siete no corresponde al texto real de dicho precepto, porque el precepto 50 que se puede advertir, no establece condicionamiento alguno para la representación que puede asumir el presidente municipal. De tal modo que pediría que se revisara el texto de la disposición aplicable. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Aguilar Morales. Le voy a dar la palabra al señor Ministro ponente, en principio, tratando de orientar el primer tema a discusión que se ha abordado, en relación con la fijación de la litis, competencia, naturaleza, carácter de los actos materia de impugnación, para, enseguida, si usted desea, señor Ministro ponente, el tema de legitimación. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Nada más agregar algo más a lo que había dicho el señor Ministro Pardo Rebolledo respecto del posible sobreseimiento que se hiciera a los actos del censo.

Señalar que, incluso, ya tuvimos del mismo municipio otra controversia constitucional que fue la 25/2012; recordemos que el censo es de dos mil diez; entonces, esta controversia constitucional también fue sobreseída en su momento porque ya se había presentado de manera extemporánea; entonces, ya nada más se podría agregar esto en el sobreseimiento y, desde luego, estoy de acuerdo en que son actos. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. En cuanto al comentario que hizo el señor Ministro Pardo Rebolledo, iba a hacer un comentario similar al que acaba de hacer la señora Ministra Luna Ramos; no tendría ningún inconveniente en hacer esas adecuaciones; en cuanto al comentario que hizo el señor Ministro Aguilar Morales, lo mencioné en mi presentación, había ahí un error que voy a corregir, efectivamente, en el sentido que dice el señor Ministro Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Muchas gracias, señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, una disculpa, no escuché esa parte.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, para efecto de concreción, tenemos en los dos temas que están vinculados, la fijación de la litis que deriva precisamente del carácter de cada uno de los actos impugnados en función del ajuste que ofrece el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, pareciera que zanjaría este problema, y la observación, también, que hace el señor Ministro Cossío, y vinculado con el tema de la oportunidad, en tanto que no le afecta este planteamiento; y, en relación con la legitimación del presidente, ya hecho ese reconocimiento que se hace en la presentación y el ajuste ofrecido, y que agradece y satisface al señor Ministro Luis María Aguilar en la llamada de atención que hacía, podríamos consultar a ustedes si en estos particulares temas, con el ofrecimiento que hace el señor Ministro ponente, la rectificación, corrección, o ajuste de las expresiones y planteamientos. Están de acuerdo o no, las señoras Ministras y los señores Ministros. Si así lo manifiestan, los tendríamos por aprobados. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. Nada más reiterando que, si fuera el caso que se cambiara por el criterio que son acuerdos, me separaría de esa argumentación y haría voto concurrente. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Toma nota la Secretaría General de Acuerdos para efecto de la repercusión en la votación y en el registro, para efecto de ese planteamiento.

Reitero la pregunta siguiendo los temas formales, para llegar a legitimación con lo que ya se había manifestado e insistir, ahora, en el tema de causas de improcedencia. Si no hay algún

comentario en relación con ello. Les consulto también si este apartado, esta consideración del análisis que se hace de estas causas queda aprobado. **(VOTACIÓN FAVORABLE). QUEDA APROBADO.**

Adelante, señor Ministro ponente. Estamos en el estudio de fondo.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Finalmente, en el apartado VII se propone el estudio de fondo de los dos acuerdos impugnados por el municipio actor, y se propone declarar su validez al resultar infundados los motivos de invalidez formulados en su contra.

Este apartado se divide de la siguiente manera, siguiendo precedentes de este Tribunal Pleno.

Primero, se determina el parámetro de control constitucional; segundo, se establece cuál es el estándar de escrutinio aplicable; y, finalmente, se procede a evaluar los argumentos del municipio actor, en lo individual.

Conforme a los distintos precedentes aprobados en el mismo sentido, se concluye que el diseño o configuración de las aportaciones federales, no se controla por el artículo 115 constitucional, ya que no se trata de recursos garantizados a los municipios sobre la base de criterios indisponibles para el legislador federal; por el contrario, como lo ha establecido este Pleno, las aportaciones federales son de libre configuración de la Federación, de acuerdo a lo establecido en la ley federal; por tanto, esta Corte debe aplicar un escrutinio ordinario y reconocer la validez de su configuración, si supera un test de razonabilidad; lo que sucede en el caso, pues, conforme a lo establecido en la

Ley de Coordinación Fiscal, los dos acuerdos impugnados distribuyen los fondos para la infraestructura social municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, lo que se hace con el fin constitucionalmente legítimo de abordar el problema de la pobreza extrema de las distintas regiones del país, para lo que se utilizan indicadores objetivos, emitidos por órganos constitucionales autónomos, como es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, lo que se considera razonable, sin que esta Corte deba evaluar, como lo pretende el municipio actor, si existen mejores indicadores para medir la pobreza de su municipio, pues al aplicar un estándar ordinario basta con comprobar la razonabilidad del diseño normativo, sin exigir a la autoridad que utilice algún otro que se pudiera considerar mejor medio disponible.

En el estudio también se destaca que las fórmulas de distribución de las referidas aportaciones impugnadas por el municipio actor se encuentran en los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, las que no fueron impugnadas por el municipio actor, por lo que no podrán evaluarse en sus méritos.

Con base en estos elementos, en el proyecto se propone declarar infundados los conceptos de invalidez del municipio actor y reconocer la validez de los dos acuerdos impugnados. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Antes de dar la palabra el señor Ministro Cossío Díaz, les comento a las señoras y señores Ministros que voy a someter a votación el estudio de fondo, tal como está presentado en este desarrollo, a partir de la determinación, para mejor control, del estándar de escrutinio que lo lleva ya a tomar

una decisión, que es la propuesta del proyecto. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. No estoy de acuerdo con el tratamiento que se hace en el proyecto, ahora voy a tratar de explicar por qué, ni con la determinación que se toma en los resolutivos segundo y tercero, declarando la validez de estos acuerdos.

En primer lugar, creo que no es adecuado afirmar que no resulta aplicable el artículo 115 constitucional, como parámetro de control; lo que se hace en la página sesenta, párrafo doscientos catorce.

Creo que en otros asuntos hemos considerado que el artículo 115 sí es parámetro de control, pero hemos hecho una diferenciación puntual; estoy en una tesis P./J. 9/2000, desde luego, de este Tribunal Pleno, de rubro siguiente: “HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.” Y el texto de la tesis es éste: “Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, —¿cuál es ese dicho régimen?, el de libre administración hacendaria— dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.”; entonces, creo que aquí hay una distinción conceptual importante; tanto las participaciones como las aportaciones sí

ingresan a la hacienda, pero sólo las participaciones están sujetas al régimen de libre administración y las aportaciones federales no están sujetas en ese sentido; entonces, creo que éste sería el entendimiento correcto del artículo 115 para efectos de su aplicación; en este sentido, es justamente la aplicación del artículo 115, como se ha hecho en los precedentes, lo que me permite a mí evaluar el acto de entrega de aportaciones por parte de la Federación a los municipios, ya que, de ser correcto lo que afirmara el proyecto, el municipio no tendría interés para impugnar la entrega de aportaciones federales, más aún, el parámetro que se utiliza en el proyecto de los artículos 14 y 16 – estoy en el párrafo doscientos quince– sería un parámetro de pura legalidad si le quitamos el 115, que no generaría afectación competencial directa al municipio, por lo que el estudio no podría realizarse en este medio de control, y el proyecto debería sobreseer por esta misma razón.

Desde este punto de vista, y observando que no existe ninguna impugnación de norma general ni de vigencia anual, lo que hubiera correspondido es analizar el acto, a mi juicio, desde el parámetro del 115, si bien, sólo en lo que corresponde a la entrega oportuna e integral de los recursos; sin embargo, el municipio impugna el censo de población dos mil diez, que aunque el proyecto lo califica en la página veintinueve como un acto intermedio que no se combate en sí mismo, sino como insumo para el proceso de emisión del acuerdo impugnado, ni el Pleno ni las Salas –a mi juicio– han calificado al censo, no sólo en este asunto sino en otros, como acto intermedio; sin embargo, lo cierto es que el mismo sí se encuentra impugnado, el mismo se plantea en el capítulo de fijación de la litis y su impugnación resulta extemporánea. Los acuerdos, si bien tienen una vigencia anual, dependiendo del ejercicio fiscal, todos aplican el mismo censo por disposición del ya citado artículo 34 de la Ley de

Coordinación Fiscal, la cual no viene impugnada; de este modo, la cuestión efectivamente planteada no puede ser la fijación de la litis que pretende el proyecto, es por ello que su metodología no me permite –con todo respeto lo digo– llegar a los resultados que pretende; considero que el análisis debió haberse realizado desde la impugnación misma del censo, que resultaría improcedente por extemporáneo y estudiar solamente el problema de oportunidad e integralidad en la entrega de los recursos, lo cual no se hace por llevar otro camino distinto.

De esta manera, al no estar de acuerdo con las consideraciones y no poder llegar a la convicción de si debe sobreseerse sobre los actos impugnados, no puedo estar de acuerdo con el proyecto en cuanto a lo que hace al reconocimiento de validez, insisto, creo que aquí el problema central es determinar si, efectivamente, respecto de aportaciones y participaciones vamos o no a utilizar como en los precedentes el 115, diferenciando si forman o no parte de la hacienda pública municipal, uno; y dos, si la condición de libre administración hacendaria es un problema distinto.

También señalaba, me parece la Ministra Luna Ramos en su intervención, que la Segunda Sala, en la controversia constitucional 25/2012, ya había resuelto este asunto respecto del mismo censo por el mismo municipio, de forma también que esto ya tendría su análisis.

Por estas razones, muy respetuosamente y muy brevemente explicadas a ustedes, no comparto los razonamientos; creo que dejamos a los municipios sin un parámetro muy importante para efectos de analizar las afectaciones a su hacienda. Creo que los asuntos de 14 y 16, después de muchos ires y venires, no son asuntos de constitucionalidad directa sino de legalidad, en este

sentido, los asuntos de Morelos, que todos recordamos, y al final de cuentas, no puedo estar de acuerdo con el reconocimiento de validez. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Al contrario, señor Ministro Cossío. Continúa a discusión. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo coincido básicamente también con los argumentos del Ministro Cossío. Yo también traigo algo que es muy importante. En la página sesenta y dos, párrafo doscientos veintitrés, se señala que el parámetro de validez constitucional se integra, entre otros, dice: “con las reglas legales que prevén, regulan y constituyen el régimen legal de las aportaciones federales”, en este caso, la Ley de Coordinación Fiscal, y no comparto eso, porque en primer lugar, la ley no puede constituir el parámetro de validez en un medio de control de constitucionalidad, sino que debe ser, como lo establece la jurisprudencia de este Alto Tribunal, la propia Constitución y, desde ese punto de vista, creo que la justificación se puede encontrar en el artículo 115 de la Constitución Federal; y coincido, porque además resolvimos una controversia constitucional, la 13/2009, donde ya se tratan estas cuestiones además de la tesis que nos señaló el señor Ministro, que derivó de una controversia constitucional 4/2009, ésta otra también, la 13/2009 trata esos parámetros y establece cuáles son los requisitos que se deben seguir para hacer el ejercicio de validez de estas leyes; en esa parte, no coincido con el estándar que se aplica y no lo dejaría a una cuestión de legalidad nada más, para poder establecer la validez de una norma, como si ése fuera el parámetro de validez constitucional, cuando en realidad es un problema de legalidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Aguilar Morales. Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo sí sostengo que el artículo 115 controla o es el parámetro de regularidad constitucional en el párrafo ciento noventa y ocho, en cuanto a la entrega, la calendarización, pero no en cuanto a la configuración del monto, es decir, es la litis fijada por los municipios —no por nosotros, no por el ponente— en el sentido de que lo que se combate es la configuración —nada más— de las aportaciones y, en ese sentido, me parece que sí hay precedentes.

En cuanto al censo, ya acepté los comentarios del señor Ministro Pardo Rebolledo, en cuanto a los comentarios del señor Ministro Cossío Díaz, pero sí quería dejar claro que, realmente, la litis está en cuanto a la configuración de los montos de las aportaciones y no realmente en cuanto a la calendarización y entrega de los mismos, que sí quedarían controlados por el artículo 115 constitucional; ahí sí creo que no hay debate y los precedentes son claros, pero es específicamente en cuanto a la fijación que han hecho los municipios de la litis de la configuración de las aportaciones, que debería de ser el parámetro de los artículos 14 y 16 constitucional. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Hecha la precisión, señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. Una vez que la mayoría del Pleno ha determinado que se trata de actos, yo estoy obligado, por la

mayoría, a razonar sobre esa lógica; y, realmente, por eso decía el señor Ministro Cossío Díaz desde el principio, que eso cambiaba completamente cómo se pudiera analizar el problema y, para mí, lo cambia radicalmente, no en la oportunidad, sino en el fondo.

Primero, sí creo que todo el parámetro de control que se establece en el proyecto, yo no lo compartiré en los términos en que está planteado, porque sí me parece que se tiene que hacer un estudio y un análisis del artículo 115, fracción IV.

Otro problema es: si después determinamos que se vulneró o no el precepto, si tienen libertad de administración o no, pero en mi opinión —respetando mucho la estructura del proyecto— es un paso posterior, no podemos de entrada excluir este análisis; y, si se trata de actos y estamos en los artículos 14 y 16 simplemente, y estamos a partir de una Ley de Coordinación Fiscal, sí creo que estamos quizá en presencia de un tema de mera legalidad y no un tema propiamente de constitucionalidad.

En este momento, como no está construido así el proyecto, no podía pronunciarme —ni lo haré en este momento— sobre el fondo del asunto, pero sí desde mi perspectiva, tendría que replantearse haciendo un análisis del artículo 115 y haciendo un análisis desde la perspectiva de actos, que fue lo que se decidió por el Pleno.

Desde mi óptica personal, al considerar las normas de carácter general, sí estaríamos en presencia de un tema de legalidad y con más razón entraría en juego el artículo 115.

Sería esta primera aproximación, señor Ministro Presidente, señoras Ministras, señores Ministros, apartándome de la

estructura en cuanto al parámetro y en cuanto al análisis exclusivamente 14 y 16, si se trata simplemente de actos, como es lo que se ha decidido aquí. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Zaldívar. Continúa a discusión. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. A mí me ofrece un poco de duda el planteamiento. Yo honestamente vengo de acuerdo con el proyecto, haciendo salvedad con algunas consideraciones, pero ¿cuál es el planteamiento que se está haciendo? Es un problema de aportaciones federales que, de alguna manera, se establecen precisamente por la Ley de Coordinación Fiscal para combatir la pobreza y esto se distribuye de manera equitativa para todos los Estados de la República, se establece un acuerdo con las fórmulas para llevar a cabo esta distribución de estas aportaciones federales a los Estados de la República, y en los Estados, una vez que se recibe esa cantidad por cada Estado, ellos replican ese mismo acuerdo y determinan los parámetros, tomando las mismas bases que se hacen a nivel federal para los Estados, las hacen para los municipios y, entonces, de esa manera, se establece una serie de fórmulas; primero, de la Federación a los Estados para distribuir las aportaciones; y, luego, de los Estados a los municipios para hacer esa distribución que le toca a cada Estado. Esto es lo que se hace en este caso.

Ahora, ¿qué es lo que sucede en este caso? Nos dice el municipio: fíjense que las aportaciones que tenía antes eran superiores y ahora me las han bajado en un 70%, y esto hace que la distribución que me dan, en este momento, sea totalmente desproporcionada y por eso viene a la controversia constitucional, porque dice que uno de los parámetros que se

utiliza precisamente para hacer estas aportaciones es el censo poblacional.

Por esa razón, también impugna el resultado del censo porque él dice que lo que se dio en dos mil diez, de alguna manera, ya no es indicativo de lo que en la realidad ocurre hoy en el municipio porque la densidad poblacional es mayor; entonces, dice: por esas razones, vengo e impugno esta distribución a mi municipio que se hace de las participaciones, porque son menos de las que tenía. Entonces, ¿cuál es el argumento constitucional? El argumento constitucional es que conforme al artículo 115, fracción IV, están dándole una menor participación a la que él venía obteniendo, pero a mí me parecía y, por esa razón me apartaba de alguna de las consideraciones, primero que nada, que el artículo 115, en esta fracción, se está refiriendo a la libre administración hacendaria, exclusivamente a las aportaciones — éstas son aportaciones federales—; la libre administración hacendaria se refiere a las participaciones, porque éstas ya van etiquetadas para los diferentes fondos que se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal; entonces dicen: no, no puede ser el fundamento del artículo 115 constitucional porque no están comprendidas dentro de la libre administración hacendaria y, por tanto, no hay una violación al artículo 115.

¿Qué nos queda entonces? La parte de legalidad donde, de alguna manera, lo que se está diciendo es: no es proporcional, no es racional que hayas bajado en un 70% las aportaciones que me dabas en años anteriores.

El comparativo que hacen en la controversia constitucional es exclusivamente decir: en dos mil once me diste tanto, en dos mil catorce me das tanto; entonces, me estás bajando un 70%; sin embargo, aquí el problema que veía era el siguiente: aquí ya no

es problema de libre administración hacendaria y efectivamente, no hay violación al artículo 115 constitucional; estamos hablando de aportaciones federales etiquetadas, pero el problema que se presenta es: si tenemos, conforme al artículo de la Ley de Coordinación Fiscal, que es el artículo 34, que fue, incluso, modificado recientemente y es el que establece que, para determinar en la formulación anual del presupuesto de egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, a más tardar, el quince de agosto de cada año, en el Diario Oficial de la Federación, las variables y fuentes de información para el cálculo de esta forma y dará a conocer los porcentajes de participación. Ésta es la tarea que hace el gobierno federal para la distribución; ya hicieron el acuerdo, ya determinaron cuánto les tocaba; las bases y los parámetros están establecidos en ese acuerdo.

Esto llega al Estado y el Estado replica un acuerdo similar donde vuelve a establecer bases y parámetros para hacer esta distribución a sus municipios, pero lo primero que pregunto es, y veo que en la controversia constitucional no se combate ni las bases, ni los parámetros que, en un momento dado, sirven de apoyo, ni para la distribución municipal, ni para la distribución estatal; entonces, simplemente el decir: fíjate que me dieron menos que antes y el porcentaje bajó en un 70%, para mí no es suficiente y, por esa razón, coincido con el proyecto cuando se dice: definitivamente esto no es suficiente para poder declarar la invalidez.

Yo, no por las razones que da el proyecto, simple y sencillamente porque creo que lo que se tenía que haber impugnado, si es que no están de acuerdo con el monto, son las bases y parámetros para poderlo determinar, y esto, no está combatido, entonces, no se puede decir de ninguna manera que es razonable o que no es

razonable, cuando en realidad lo que no se está impugnando es precisamente esos acuerdos que determinan cuáles son esas bases y parámetros; entonces, en mi opinión, no se habla en controversia constitucional de agravios inoperantes, se habla de agravios infundados, pero, para mí son infundados, precisamente por esta razón, porque todos sus argumentos están encaminados a cuestiones de razonabilidad, y la razonabilidad y la legalidad no se da en función de un porcentaje más alto más bajo, se da en función de las bases y parámetros establecidos en los acuerdos que no son motivo de impugnación. Entonces, por esa razón me parece que podría ser infundado.

El Ministro Cossío plantea todavía otra situación más allá, y nos dice: si en un momento dado el problema que se presenta está relacionado con violación constitucional al artículo 115, fracción IV, y se llega a la conclusión, conforme a la tesis que nos leyó, que ésta no forma parte de la libre administración hacendaria porque están etiquetados y no pueden disponer libremente los municipios, entonces dice él: ¿qué nos queda de impugnación constitucional? No nos queda más que los artículos 14 y 16, que es una violación indirecta a la Constitución, y esta violación indirecta, en muchas ocasiones también hemos dicho que, en materia de controversia constitucional, debemos hablar de violaciones directas a la Constitución, no de violaciones indirectas, entonces, ese es el planteamiento que él hace, para llegar a la conclusión de que aquí podría haber un sobreseimiento; ahí, ya será cuestión de técnica y de que se especifique a qué queremos llegar, pero al final de cuentas, sí se hace una impugnación, en mi opinión, de carácter constitucional que es el artículo 115. El artículo 115, cuando se contesta se dice: es infundado el concepto, porque escapa a la libre administración hacendaria, pero esto, de alguna manera, nos da la procedencia de la controversia constitucional, porque están

haciendo valer cuestiones relacionadas en materia de constitucionalidad.

Ahora, el concepto posterior, relacionado con los artículos 14 y 16, tal como lo menciona el señor Ministro Cossío, es una violación indirecta, yo ahí coincido plenamente con él, y para mí esto no sería reclamable, independientemente, de que lo que se está impugnando, no es solamente la determinación de un porcentaje mayor o menor; lo que se tenía que haber reclamado, en mi opinión, no es que esto sea razonable o no, lo razonable o no son los parámetros y las bases dados en los acuerdos tanto estatal como federal para su distribución.

Por esas razones, yo estaría de acuerdo con el sentido del proyecto, pero sí me apartaría de las consideraciones de racionalidad que se hacen en esta última parte, donde considero que son cuestiones exclusivamente de legalidad, pero además de que son cuestiones exclusivamente de legalidad, lo cierto es que no se están impugnando los acuerdos que, en mi opinión, son las bases para la distribución y, por tanto, no podríamos hablar de un criterio de racionalidad cuando no se están impugnando los parámetros para ello. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Ministro Presidente. También para manifestar mi conformidad con el sentido del proyecto, pero separándome de la estructura y la argumentación del mismo.

Advierto que, desde luego, y como viene tratado en un capítulo especial de la propuesta, sí hay que definir cuál es el parámetro

de regularidad constitucional de los actos que se impugnan, yo no veo otra opción que el artículo 115 constitucional en su fracción IV, ese es el elemento contra el cual debemos contrastar los actos que se están impugnando en este asunto.

Ahora bien, comparto lo que dice el proyecto en el sentido de que, incluso, siguiendo precedentes de este propio Tribunal Pleno, se ha llegado a la conclusión de que las aportaciones federales no forman parte de lo que se ha denominado el principio de autonomía hacendaria de los municipios y, en esa medida, me parece que el problema de constitucionalidad se resuelve, porque no hay una violación al artículo 115, en la medida que las aportaciones no están reguladas en el mismo, según precedentes de este propio Tribunal Pleno.

Ahora bien, las demás argumentaciones que se realizan en donde es menester confrontar los actos impugnados con la Ley de Coordinación Fiscal, creo que es un tema de mera legalidad y, en esa medida, lo infundado de los conceptos de invalidez deriva de que pretenden contrastarse a través de los artículos 14 y 16 constitucionales que, desde luego, se refieren a violaciones indirectas a la Constitución.

Así es que, me parece que el tema de constitucionalidad está resuelto en el contraste con el 115, y los demás argumentos se refieren a cuestiones de mera legalidad y, en esa virtud, insisto, estaría de acuerdo con el sentido del proyecto, pero con una línea argumentativa diversa. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pardo. Continúa a discusión. Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo sí debatí mucho lo que menciona la señora Ministra Luna Ramos; concuerdo, de hecho, en varias partes del proyecto se establece que los artículos 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal no forman parte, no están impugnados y, por lo tanto, no pueden entrar al análisis del proyecto.

Construí el proyecto de esta manera, precisamente porque la norma con la cual se contrasta es el 115 y, efectivamente, como menciona el señor Ministro Pardo, hay precedentes: la configuración de las aportaciones no están constitucionalmente protegidas por el 115 constitucional y, en ese sentido, abordé el problema.

Ahora, si hay una mayoría por hacer un ajuste en las consideraciones, como lo presenta la señora Ministra Luna Ramos, yo no tendría ningún problema en hacer ese ajuste en las consideraciones; dejaría mi proyecto como un voto concurrente, en ese sentido, en caso de encontrarme en la mayoría, porque me parece que sí hay un análisis del 115, sí es un escrutinio regular y, efectivamente, pasa el escrutinio regular. Ésa sería mi manera de abordar el problema, pero si la mayoría está por elaborar el proyecto en el sentido que ha mencionado la señora Ministra Luna Ramos, no tendría ningún problema en ajustarme, porque realmente también considero que es correcto, efectivamente, no fue impugnada esa parte del proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro ponente. Señores Ministros están a la consideración estas últimas estimaciones que hace el señor Ministro ponente. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo creo que esta Suprema Corte ha llevado durante muchos años una línea muy fina de construcción de autonomía municipal.

Creo que esta tesis que leí sí está haciendo una diferenciación central, está diciendo: “Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal”. Esto me parece que es muy importante en términos de constituir la hacienda municipal, hasta ahí creo que esto, insisto, no es que pueda hacer la administración lo que quiera con la parte de las participaciones; las participaciones no es algo que la Federación graciosamente, arbitrariamente, entregue; forman parte cuando quedan determinadas.

Ahora bien, después hace la tesis una distinción muy importante: las participaciones están dadas en condición de libre administración y las aportaciones no están en libre administración, pero ya entraron a su hacienda; yo creo que éste es el elemento duro, –también lo decía el señor Ministro Zaldívar hace un rato– de constitución. Que se puedan hacer cosas distintas, sí se pueden hacer cosas distintas, la misma tesis lo dice, pero tampoco estamos desguareciendo a la propia Federación en este sentido.

A mí lo que, insisto, me preocupa, y señalaba los párrafos en este sentido, es decir: no es el 115 el elemento de análisis en este caso; no, el 115 sí puede ser elemento de análisis, aunque para distintas cosas, y no mandarlo todo al 14 y al 16, porque entonces, si estamos sólo con 14 y 16, ¿por qué estaríamos analizando esta controversia constitucional en este momento?; para un 14 y 16, pudieron haber venido en amparo, en fin, ellos

sabrán cuáles son sus medios de defensa, pero no en este momento; yo creo que no es sólo el problema de decir qué hacemos o no hacemos, es, y lo decía bien el señor Ministro Zaldívar, ¿cómo nos enfrentamos con el problema de qué es lo que la Federación le está transmitiendo?, ¿integró o no su hacienda?, ¿cuáles son sus posibilidades de manejo en este mismo recurso a la luz de la votación que también él lo señalaba?, porque así fue, se tomó en la vía de los acuerdos.

Creo que sí es importante, porque esto puede afectar la manera, si se va a tomar esa decisión, para eso es el Pleno un órgano que tiene la posibilidad de modificar sus criterios, pero sí tengamos claro qué es lo que estamos haciendo en la diferenciación de las administraciones en este mismo caso, y no dejemos todo el problema a un asunto de legalidad pura, y al final de cuentas, reconozcamos bajo qué criterio la validez de los acuerdos, –a mí me preocupa– si los acuerdos resolutivos son válidos y, ¿por qué son válidos?, ¿no es un caso de sobreseimiento liso, y no un reconocimiento de validez a algo que difícilmente estábamos analizando bajo cualquier parámetro que se generé?: ésta es mi preocupación; nada más para no volver a intervenir. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío Díaz. Señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. No comparto totalmente la postura de la señora Ministra Luna Ramos. Yo estoy de acuerdo en que el parámetro constitucional es el artículo 115, desde luego, ese es el parámetro, inclusive en las acciones que se mencionaron tanto por el Ministro Cossío como el que yo les mencionaba, la controversia 13/2009 de la ponencia de la señora Ministra Olga Sánchez Cordero, que fue de un municipio de Oaxaca; se dijo, y

les leo sólo este párrafo: “De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115, que pone a cargo exclusivo de los ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones de servicios públicos, se advierte que tutela implícitamente el principio de integridad de los servicios municipales; en otras palabras, no solamente se ha atribuido exclusividad a una serie de competencias a los municipios, sino que se ha garantizado que los mismos gozarán de los recursos económicos, para cumplir con esas responsabilidades constitucionales”. Es por ello que, el hecho de que la Federación, con la mediación administrativa de los Estados, transfiera recursos a los municipios en concepto de participaciones federales que les corresponde, tiene como finalidad cumplir con dichos compromisos, por tanto, debe concluirse también que el artículo 115 de la Constitución garantice a los municipios la recepción puntual y efectiva de dicho numerario, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto del que gozan, presupone que deben tener plena certeza acerca de los recursos; y si bien éstas vienen etiquetadas, el parámetro constitucional, –como decía yo al principio– el parámetro de validez constitucional que se plasma aquí en la página sesenta y dos, párrafo doscientos veintitrés, no puede ser la propia Ley de Coordinación Fiscal, porque entonces, sería una cuestión de legalidad.

Y no coincido con la señora Ministra Luna Ramos, porque para mí, debe centrarse en el artículo 115 constitucional, porque pareciera que, si hubiera combatido las disposiciones legales, hubiéramos debido estudiar, desde el punto de vista de legalidad, esas cuestiones, y yo creo que siempre deba estudiarse desde el punto de vista de las disposiciones constitucionales; aunque hubiera combatido esas disposiciones, de cualquier manera ese no sería el motivo de análisis, porque sería una cuestión de

legalidad y no de constitucionalidad. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Aguilar Morales. Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Simplemente para un punto aclaratorio.

Sí sostengo que entran a la hacienda municipal las aportaciones y forman parte, –lo digo expresamente, en el párrafo ciento noventa y ocho del proyecto;– en efecto, no es que sólo algunos de los recursos que perciba el municipio integran la hacienda municipal, pues lo que ha establecido esta Suprema Corte es que las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal; sin embargo, únicamente las primeras, es decir, las participaciones, quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los municipios, conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, pues se ha concluido que las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales, y hay un llamado a pie de página, donde se cita la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; es decir, es correcto eso; de lo que se ocupa el proyecto es de la configuración de la aportación, pero en ningún momento se dice que no forman parte de la hacienda municipal. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo coincido en que, en esta parte, cuando estamos analizando si el porcentaje o si los parámetros que se toman es materia de legalidad, ahí no tengo ninguna duda; pero recuerden ustedes que, en materia de coordinación fiscal, antes existía un medio de defensa que estaba relacionado con el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, incluso en el que se establecía que, si se excluía a un municipio, si no se excluía de la coordinación fiscal, y se determinaba en este artículo 12 la posibilidad de impugnarlo a través de un medio de defensa distinto a la controversia constitucional; en alguna ocasión, incluso se determinó: ¿es solamente para la exclusión de los municipios en materia de coordinación fiscal como se debe utilizar este medio de defensa? Y se dijo: no, todo aquello que está referido a la Ley de Coordinación Fiscal ahora es susceptible de impugnarse a través de la controversia constitucional, tan es así que en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, dice el artículo transitorio tercero: “Se derogan los párrafos segundo a cuarto, inclusive, del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a esta ley.”

¿Y entonces qué es lo que nos decía el artículo 12, en alguna de sus partes? Dice: “El Estado inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley.”

¿Qué sucedió? Que aquí, al quitarse el medio de defensa que, en materia de coordinación fiscal, existía para los municipios, se trasladó a la controversia constitucional, y creo que es una de las partes donde sí hemos analizado, por virtud de ese transitorio, algunas cuestiones relacionadas también con mera legalidad, porque el recurso que tenían se quitó; entonces, si esta competencia se traslada a la controversia constitucional, no se limita exclusivamente al análisis de violaciones directas a la Constitución; por eso, en mi opinión, el asunto podría quedar declarándose infundado el concepto de violación, justamente diciendo que no se puede hacer un análisis de razonabilidad exclusivamente para determinar que fue un porcentaje menor al de dos mil once, cuando no se atacaron los parámetros y los acuerdos, tanto federal como estatal para su distribución, porque me parece que, con este transitorio, sí podemos, en materia de coordinación fiscal, hacer este análisis, y de hecho lo hemos realizado.

Ahora, la tesis que presenta el señor Ministro Cossío me parece muy puesta en razón, pero en función de que no podemos analizar, en este aspecto específico, el artículo 115, fracción IV, inciso b), porque dice: “Las participaciones de aportaciones federales –que éste es el caso– son recursos que ingresan a la hacienda municipal.” Nadie lo discute, claro que tienen que ingresar a la hacienda municipal, precisamente para la distribución de su gasto, pero únicamente las primeras, las participaciones –sólo las participaciones, no las aportaciones– quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria, conforme a lo expuesto por el artículo 115.

Por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se

rigen por disposiciones federales. Creo que está bien, diciendo: no hay violación al artículo 115, porque no están comprendidos dentro de esto, y si lo que te apura es que te dieron menos, pues no combatiste los parámetros y las bases en los que se establece esa forma de distribución. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Señoras y señores Ministros, faltan algunos minutos para terminar la sesión. El asunto tiene las complejidades que han sido evidentes, inclusive los puntos de diferencia en algunas partes se encuentran, en otras se separan.

El señor Ministro ponente ha aceptado hacer algunos ajustes en relación con los argumentos que han sido presentados, pero, insisto, inclusive hay divergencia entre estos puntos, que sí ameritan un análisis general por parte de nosotros.

En los minutos que quedan sería complejo y difícil hacer un razonamiento a la altura de la complejidad del proyecto y de los argumentos que aquí se han expresado.

Voy a levantar esta sesión pública ordinaria, convocándolos a la que tendrá verificativo el día de mañana para darle continuidad a este asunto, hacer la revisión de las versiones taquigráficas, de los argumentos presentados, y que tengamos ya mayor solidez – que cada uno de los señores Ministros la tiene, en eso ya habíamos quedado– porque es una cosa curiosa: se coincide en el resultado por algunos de los señores Ministros; sin embargo, hay separaciones que son muy importantes para regir fundadamente una decisión.

Creo que, con una mayor reflexión, pueden encontrarse estos puntos, pueden establecerse las diferencias concretas también en algunos otros, pero la decisión, desde luego, estará mejor informada y razonada.

Así pues, están convocados a la sesión pública ordinaria que tendremos el día de mañana a la hora de costumbre en este recinto. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:50 HORAS)