

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 4 DE NOVIEMBRE DE 2014

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
38/2013	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por diversos integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)	3 A 38
19/2014	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de Paraíso, Estado de Tabasco. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)	39 A 56

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
MARTES 4 DE NOVIEMBRE 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, POR
LICENCIA CONCEDIDA.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:55 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario, sírvase dar cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 116 ordinaria, celebrada el lunes tres de noviembre del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. 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 38/2013. PROMOVIDA POR DIVERSOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PARCIALMENTE PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE SOBRESEE EN LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 2º DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL TRECE.

TERCERO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 2º DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL CATORCE.

NOTIFÍQUESE: "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Tiene la palabra el señor Ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Como lo acaba de señalar el señor secretario, se trata de una acción de inconstitucionalidad marcada con el número 38/2013, promovida por diversos integrantes de la Cámara de Senadores, en la que, básicamente, están demandando del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley

de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce, y se reforma el primer párrafo del artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece, publicado —este decreto— en el Diario Oficial de la Federación el veinte de noviembre de dos mil catorce.

Señor Ministro Presidente, creo que en los temas de competencia, oportunidad y legitimación, no hay mayores problemas, está claro que éste es el Tribunal competente, se hace el cómputo de los días, y se establece que se está acreditando, por parte de los señores Senadores, su legitimación; creo que sobre estos aspectos no hay punto, a mi juicio, relevante. Donde sí hay alguno que me gustaría destacar es en el relacionado con las causas de improcedencia. Si a usted le pareciera bien y a los compañeros Ministros, podríamos someter a consideración el I y el II, y quedarnos con el de las causas de improcedencia de las páginas cincuenta y cuatro a sesenta y tres.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Así como lo sugiere el señor Ministro ponente, está a la consideración de ustedes señores Ministros si se aprueban en forma económica, si no hay algún problema, estos considerandos: trámite, competencia, oportunidad y legitimación. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁN APROBADOS.**

Señor Ministro ponente estamos en el apartado V, las causas de improcedencia.

Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo nada más quiero mencionar que estoy totalmente de acuerdo. El asunto está en tiempo, se presentó el seis de diciembre, tengo salvedades en

relación a que se vence el veinte de diciembre, que es cuando el cómputo se daría, porque cuando discutimos la ocasión anterior esta situación, habíamos mencionado, cuando se trata de días inhábiles, que en el receso así era, al menos, en mi opinión, creo que no fue el criterio unánime, por eso el señor Ministro lo está haciendo conforme al otro criterio; entonces, yo lo haría con salvedades, apartándome de estas menciones. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Al contrario, señora Ministra Luna Ramos. Tome nota la Secretaría General de Acuerdos, por favor, de esta salvedad. Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. En las causas de improcedencia que, como decía, inician en la página cincuenta y cuatro a sesenta y tres hay dos elementos a considerar.

En el primero de ellos se está haciendo una consideración por cesación de efectos en tanto se estima que se actualiza la causal de improcedencia hecha valer por el Senado de la República, por la Cámara de Senadores, por el Presidente de la República y el Procurador General de la República, relativa a la cesación de efectos del artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece, modificación, como lo señalaba hace un momento, a través del decreto publicado en el Diario Oficial, el veinte de noviembre de dos mil trece, ya que se trata de una norma que regula el gasto público con carácter anual, vigencia que comprendió efectivamente el ejercicio fiscal de dos mil trece; creo que de esto hay suficientes precedentes para estimar esta condición.

La segunda causal va de las páginas sesenta y tres a la sesenta y nueve, y en ellas se estima infundada la causal de improcedencia hecha valer por el Procurador General de la República, en la que señala que la acción de inconstitucionalidad debe de sobreseerse, también en esta parte, ya que los ordenamientos combatidos, dice él, no constituyen normas generales conforme al criterio sustentado por la Segunda Sala al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 55/2012, el veintitrés de enero de dos mil tres.

Al respecto, se precisa que en la citada acción 55/2012, resuelta por la Segunda Sala, no se tomó en cuenta lo resulto en la diversa acción de inconstitucionalidad 4/2011, resuelta previamente el seis de diciembre del dos mil once por este Tribunal Pleno, en la que, por mayoría de seis votos de los señores Ministros, su servidor, el Ministro Franco González Salas, el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, el Ministro Pardo Rebolledo, la Ministra Sánchez Cordero, y usted mismo señor Presidente, se resolvió que las acciones contra las leyes de ingresos son procedentes dada su naturaleza formal y material de ley, independientemente que en el texto de sus normas se contuvieran autorizaciones, ya que éstas deberían de haberse examinado como normas de atribución de competencias y no como normas dirigidas a particulares.

Se considera que si bien el criterio de la acción de inconstitucionalidad 4/2011 no constituye jurisprudencia en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no puede soslayarse este criterio, a menos que el mismo órgano que lo emitió, es decir este Tribunal Pleno lo considere; por lo cual, se concluye, que este criterio expresado por el Procurador General no es aplicable en estas

condiciones, y se está determinando no sobreseer, y precisamente por ello realizar el estudio de fondo particularmente sobre el artículo segundo transitorio de la ley de ingresos correspondiente a dos mil catorce.

Serían estos dos los elementos de análisis del sobreseimiento, señor Presidente, muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Cossío Díaz. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Presidente. Yo estoy de acuerdo con la primera parte del sobreseimiento que propone, pero no estoy de acuerdo con la segunda parte; considero que el sobreseimiento también se debe dar en esa circunstancia y, por lo tanto, debería sobreseerse totalmente en el asunto; aun cuando se puede ampliar el concepto para la procedencia, ello no quiere decir que se pueda trastocar la finalidad específica de la acción de inconstitucionalidad, de un criterio que sustentó el Pleno en jurisprudencia que se refiere a la acción de inconstitucionalidad para determinar su procedencia en contra de la ley o decreto, no basta con atender a la designación que se le haya dado al momento de su creación, sino a su contenido material que lo defina como norma de carácter general; de ese criterio se desprende que el concepto de normas de carácter general establecido en la fracción II del artículo 105 constitucional, no comprende cualquier norma sino únicamente aquellas que tengan el carácter de ley, desde el punto de vista formal y material, y además reúnan las características de generalidad y amplia abstracción.

En el caso del artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce, cuya

constitucionalidad se cuestiona, establece una autorización para que el titular del Poder Ejecutivo pueda contratar deuda pública, así su contenido involucra la existencia de un acto administrativo, que es la autorización a una autoridad, que no goza de generalidad, pues simplemente dispone un supuesto particular relativo a la posibilidad de contratar financiamiento adicional; en este sentido, el referido precepto no constituye una norma general desde el punto de vista material, y además de la falta de generalidad, el precepto de que se trata constituye una mera autorización administrativa que contiene una referencia en la aplicación de otras leyes, éstas sí establecen supuestos de ejercicio general, tales como la Ley General de Deuda Pública y la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

En estos términos, ya me he pronunciado, y lo hice en la sesión que tuvo lugar el seis de enero de dos mil once, cuando se resolvió precisamente la acción de inconstitucionalidad 4/2011, que mencionaba el Ministro Cossío Díaz, que se invoca como precedente en este asunto para sustentar la procedencia, incluso, en la Segundo Sala he sido ponente en asuntos similares, como en la acción de inconstitucionalidad 1/2010, que se resolvió por mayoría de votos, sólo en contra el voto del señor Ministro Franco y he propuesto el sobreseimiento por razones semejantes.

Por otra parte, en el proyecto, concretamente en la página sesenta y nueve, se hace un pronunciamiento para mí muy importante, que de ser aprobado por la mayoría, vincularía a las Salas a remitir a este Tribunal Pleno acciones de inconstitucionalidad que se consideren improcedentes por estimar que las normas impugnadas no son normas generales, desde el punto de vista formal y material.

Así, se sostiene que debe ser este Tribunal Pleno el que conozca de todas las acciones en las cuales su resultado dependa del criterio de procedencia y no exista un criterio previo, pero más aún, cuando el criterio depende del análisis concreto de las normas que se impugnan y exista un precedente como la acción de inconstitucionalidad 4/2011. Eso dice y propone el proyecto en la página sesenta y nueve.

No comparto este pronunciamiento porque no considero que las Salas carezcan de competencia para resolver acciones de inconstitucionalidad en las que los Ministros estimen que debe decretarse el sobreseimiento, porque las normas impugnadas no son normas desde el punto de vista formal y material, ello porque el artículo 2º del Acuerdo General 54/2013 de este Tribunal Pleno, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución y el envío de su competencia originaria a las Salas, dispone que basta con que deba decretarse el sobreseimiento en una acción de inconstitucionalidad para que las Salas puedan resolverla, y no es obstáculo para ello, como se sostiene en el proyecto, que la naturaleza de las normas que confieren al titular del Poder Ejecutivo autorización para contratar deuda pública exista un precedente, concretamente la sentencia que se dictó en la acción de inconstitucionalidad 4/2011.

En dicho precedente –como lo señalaba ya el propio Ministro ponente– se aprobó ese criterio por una mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero y el Presidente Silva Meza; y votamos en contra, los Ministros Luna Ramos, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y yo. Esa mayoría de seis votos constituye un pronunciamiento que además no es

obligatorio para las Salas y que, por tanto, no las vincula a resolver en un determinado sentido.

Por consiguiente, no veo por qué el Tribunal Pleno deba –en este caso en particular– adoptar un criterio que despoja a las Salas de la competencia jurisdiccional que le confiere el mencionado acuerdo general plenario, sin que exista un precedente vinculante que obligue a resolver en determinado sentido.

El pronunciamiento que se hace en el proyecto va más allá de un simple tema competencial, pues en él subyace una determinación privativa de la potestad de las Salas y de la facultad de juzgar de los Ministros integrantes.

Por las dos razones expuestas, tanto por la naturaleza de la disposición que se impugna, como por la posibilidad de la competencia del Pleno en exclusión de las Salas, no estoy de acuerdo en esta parte del proyecto. Señor Ministro Presidente, muchas gracias.

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

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo sí estoy a favor del sentido del proyecto; me aparto de algunas consideraciones, anuncio un voto concurrente en este considerando en específico, y adelanto que estoy de acuerdo con los considerandos que siguen. Por economía procesal, ésta sería mi intervención. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Ortiz Mena. Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo también quiero manifestar que estoy de acuerdo con el proyecto. Me parece que el criterio que se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 4/2011 sigue siendo vigente en cuanto a las razones que lo sustentaron, como ya mencionó el Ministro ponente y más recientemente el Ministro Luis María Aguilar, yo voté con la mayoría.

Me parece que en acciones de inconstitucionalidad no podríamos nosotros ir distinguiendo cada una de las normas que integran una ley si son normas individualizadas o si tienen el carácter material de normas de carácter general, porque si hiciéramos esto, lo tendríamos que hacer en todos los casos en que tenemos una norma de carácter general a consideración de este Tribunal Pleno, y me parece que esto desnaturalizaría por completo las acciones de inconstitucionalidad; pero adicionalmente –como ya lo manifestó también el Ministro ponente y viene en el proyecto– lo que hemos decidido es que, incluso en casos como el concreto, en que hay una autorización individualizada, no se trata de una autorización a un sujeto en concreto sino una norma habilitante de una facultad que otorga un órgano del Estado a otro orden de gobierno.

De tal suerte, que creo que no estamos en presencia de una norma de carácter administrativo, pero reitero, incluso, suponiendo sin conceder que lo fuera, que no lo es desde mi óptica personal, creo que no podríamos nosotros hacer un análisis detallado de cada uno de los artículos, de cada una de las leyes o normas de carácter general que se impugnan en acciones de inconstitucionalidad, porque aparte de ser altamente complejo creo que desnaturalizaríamos la norma. De tal suerte, que creo que el criterio sigue siendo sustentable.

Por otro lado, tampoco estimo que se estuviera despojando de competencia a las Salas, por el contrario, la competencia original de estos asuntos es del Pleno, es el Pleno el que ha delegado cierta competencia a las Salas que, en este caso, reitero, desde mi punto de vista, no se surten porque estamos en caso de una norma de carácter general que tiene que ser competencia del Pleno y en relación con la cual es procedente, desde mi óptica personal, la acción de inconstitucionalidad.

Y sin más que agregar, señor Presidente, reitero el criterio y las razones que expuse en aquel precedente. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Arturo Zaldívar. Señor Ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Quiero decir que vengo de acuerdo con el proyecto. Como bien lo señaló el Ministro Aguilar Morales, yo voté en contra en los primeros casos en que esto se resolvió en la Sala, y sostuve un criterio similar al que ahora se está proponiendo.

Posteriormente, he votado con salvedades en respeto a la mayoría calificada que hay en la Sala, por eso en algunos casos simplemente aparece mi reserva de criterio en estos casos.

Quiero señalar que he estimado, y así lo he mencionado en la Sala, que efectivamente es una competencia originaria delegada en las Salas, y que tiene por objeto descargar al Pleno de aquellos casos en donde es evidente que puede haber una causa de improcedencia o de sobreseimiento.

En los demás casos he sostenido que tanto puede haber la duda de si debe ser el Tribunal Pleno, que es el que tiene la competencia originaria, quien determine si en el caso concreto se da o no un supuesto, generalmente es de sobreseimiento porque ya está admitida la acción.

Éste es mi criterio, es el que he sostenido, es el que sigo sosteniendo, y en respeto a que no hay una jurisprudencia del Pleno y la mayoría calificada de la Sala, se ha pronunciado en este sentido que ahora enunció el Ministro Aguilar Morales, es que yo he venido simplemente reservándome, pero en este caso, al volverse a ver en este Pleno, vuelvo a ratificar mi posición en ese sentido y por ello estaré con el criterio que nos propone el proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Fernando Franco. Señor Ministro Alberto Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Al igual que lo ha manifestado el señor Ministro Aguilar, yo estoy por el sobreseimiento en esta acción de inconstitucionalidad, y lo hago precisamente sobre la única, y para mí, posible interpretación que puede llevar la fracción II del artículo 105 de la Constitución, cuya finalidad es, específicamente, dar la oportunidad a ciertos sujetos legitimados para impugnar leyes.

Y es que el desarrollo de esta fracción, en cada uno de sus incisos, específicamente se refiere al producto legislativo; todos y cada uno de los supuestos ahí establecidos hablan de leyes; y esto es entonces, la posibilidad de controvertir el orden jurídico normativo, a través de una acción de inconstitucionalidad,

dándole acción a una serie de sujetos legitimados para que esta Suprema Corte analice este tipo de disposiciones cuyas características principales son las de abstracción y generalidad.

En esa medida, me parecería difícil tratar de desprender de este mismo texto, algún otro objetivo que no fueran las leyes como aquí se menciona.

Desde luego, no participo de ninguna manera sobre todos los razonamientos que se dan aquí, sobre la justificación de por qué la Segunda Sala resolvió un asunto; me parece que no son todos, ni mucho menos son ciertos los que aquí se ponen; con ello no quiero faltar al respeto al tema aquí tratado, pero poder afirmar que la Segunda Sala sesgadamente dejó de lado una serie de precedentes, sólo para utilizar los que le resultaban útiles, es una afirmación que no resulta del todo congruente con lo que sucedió en esa ocasión.

La Sala ejerció una competencia establecida en un acuerdo de este Tribunal Pleno que le permite, en casos como éstos, sobreseer, al no haber una jurisprudencia de la Suprema Corte que le ordenara alguna cuestión diferente, y particularmente, sobre el entendimiento que aquí, muy respetablemente han expresado una serie de Ministros respecto de por qué esta característica de generalidad de abstracción ha dado la pauta para considerar cuál es el objeto al que se atienen las acciones de inconstitucionalidad, particularmente hacia mí, el desarrollo y análisis de todas y cada una de las disposiciones que componen la fracción II del artículo 105, me hace entender que se refiere a leyes; y entiendo éstas, precisamente como la expresión general y abstracta que define el orden jurídico y a partir de él se genera el principio de legalidad.

En esa medida, independientemente de que pudiera o no estar de acuerdo —expreso no estar de acuerdo— en que el asunto deba ser estudiado de fondo, sino sobreseimiento; quisiera sólo insistir, por haber participado en esa decisión de la Segunda Sala, que no son así las consideraciones que se tuvieron en cuenta para resolver en esa ocasión.

Si se decidiera mantener esto, por lo menos me gustaría tener algún antecedente o elemento adicional que pudiera confirmar que fue como una intención de la Segunda Sala, desprenderse o deshacerse de los criterios que no le fueran favorables. Resolvió, como todos los asuntos que resuelven ambas Salas, con toda la buena fe y voluntad para decidir las causas que son de su competencia. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pérez Dayán. Señora Ministra Luna Ramos, tiene usted la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. De las dos causales de improcedencia que ha señalado el señor Ministro ponente, en la primera que se refiere al sobreseimiento por cesación de efectos, no tengo ningún problema.

En la otra, lo que quisiera comentar es que, me apartaría de las consideraciones que se establecen, ¿por qué razón? El precedente 4/2011, que es precisamente el precedente del Pleno —que aquí traigo—. ¿Por qué votamos en contra en aquella ocasión, algunos de los señores Ministros, la mayoría de la Segunda Sala? Porque en aquella ocasión se trataba de una autorización específica para el Ejecutivo del Estado de Nuevo León, en el que se estaba emitiendo una autorización para hacer un empréstito, en ese caso concreto, por un desastre natural, en

el que se hablaba de una cantidad específica, de una garantía específica, con quién se tenía que hacer; entonces, se dijo: Esto no tiene el carácter de una norma general, porque se está dando en una situación concreta.

Pero hay otros precedentes que la Segunda Sala ha seguido y en donde hemos dicho que sí es factible poder analizarlos en controversia constitucional, porque ahí, lo que se les está dando, sobre todo al Ejecutivo de determinados Estados, es una facultad de poder llevar a cabo ciertos empréstitos con algunas instituciones de carácter bancario.

Entonces, nuestra diferencia con el resto del Pleno ha sido que, en el asunto 4/2011, la mayoría de los señores Ministros opinaron que, independientemente de que se tratara de una autorización específica, de cualquier manera se trataba de una ley de ingreso formal y materialmente y que, por tanto, era susceptible de impugnarse en controversia constitucional.

Nosotros dijimos: sí, formalmente es una ley de ingresos, pero materialmente está revistiendo características de un acto administrativo, porque se trata realmente de una autorización específica.

¿Qué es lo que sucede en el presente caso? En el presente caso es una facultad. Si vemos qué dice el artículo que queda vivo — que es el que está dejando vivo el señor Ministro ponente— es la autorización, pero no la autorización específica para la formulación de un empréstito en particular, sino es una facultad para que lleve a cabo la posibilidad de endeudamiento neto, interno, le ponen una cantidad fija hasta de tanto, pero le dicen con qué instituciones puede hacerlo: nacionales, extranjeras, se dice en qué condiciones pueden llevar a cabo esto, pero no es

para una situación específica, es un endeudamiento para crecimiento económico, para desarrollo económico de la entidad. Entonces, entiendo que en este caso concreto, el artículo 2º, párrafo primero, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce, en mi opinión sí es impugnabile en esta controversia constitucional, porque aquí sí tiene la característica formal y material de ley, porque está otorgando una facultad genérica, abstracta, general, para que se lleven a cabo este tipo de funciones. ¿Cuál era el cambio en las otras controversias constitucionales que hemos tenido? Que había la autorización al Ejecutivo de un Estado para una situación concreta, por eso nosotros votamos en contra, y dijimos: en este caso concreto, formalmente se trata de una ley, porque es una ley de ingresos y proviene del Congreso de la Unión o del Congreso del Estado respectivo, pero materialmente no satisface el requisito, porque no tiene el carácter de ley general, se está dando la autorización para un caso concreto, situación que la mayoría dijo: no, porque a final de cuentas, para nosotros, dijeron: no vamos a hacer esa diferenciación, y en todo caso basta con que sea emitida en una ley de ingresos para que sea formal y material.

Ahora, ¿por qué en la Segunda Sala se falla de esta manera? Porque la mayoría de los que habíamos votado en el Pleno somos integrantes de la Segunda Sala y prevalece el criterio mayoritario.

Y por otro lado, al igual que lo mencionaron los señores Ministros Luis María Aguilar y Pérez Dayán, tenemos un acuerdo específico en el que sí podemos analizar en controversia constitucional aquellos asuntos en los que no vamos a analizar el fondo del problema, podemos sobreseer en la Sala, lo hacemos

con el voto en el que se separa el señor Ministro Franco, pero a final de cuentas ha sido un criterio reiterado en la Sala.

Entonces, por estas razones, en lo que hace a la segunda causal de improcedencia, estoy con el sentido, no comparto las consideraciones por las razones que ya he mencionado; pero estoy con el sentido, porque en este caso concreto, no se trata de una autorización a un contrato, a un empréstito específico para una obra determinada que podría dar lugar al criterio que hemos externado en el caso de que se trata de un acto materialmente administrativo, sino que aquí sí estamos en un caso de facultades en el que se le está permitiendo al Ejecutivo Federal, el llevar a cabo determinados actos para lograr el endeudamiento neto interno, y esto, en mi opinión, no es un acto administrativo, para mí es formal y materialmente legislativo, porque no se refiere a un caso concreto, sino que tiene las características materiales de una ley, es general, es abstracta, es impersonal, y no se está refiriendo a un caso concreto.

Por estas razones, estaré por la determinación de que no se sobresea, pero sí me aparto de todas las consideraciones externadas en el proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna. Continúa a discusión. Sin reiterar algunas de las consideraciones que aquí han manifestado, simplemente señalo que estoy de acuerdo con la propuesta del proyecto. Tomamos una votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También, en los dos. ¿Estamos votando los dos?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, lo del planteamiento de los dos.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Perfecto. Sí, en las dos partes.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Estoy con la primera causa de improcedencia en sus términos, y en la segunda, con el sentido y en contra de consideraciones.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Perdón que lo diga ahorita, en el momento de la votación, pero creo que la señora Ministra Luna Ramos tiene la razón, en el sentido de que sin abandonar mi criterio, cuando se trate de actos administrativos concretos propiamente como en el ejemplo que se menciona del asunto de Nuevo León, consideraré que no hay procedencia de la acción, y en este caso creo que me convencen las razones de la señora Ministra para considerar que sí se trata de una ley general impugnabile en este tipo de vía constitucional. Por lo tanto, en este aspecto, mi voto es a favor.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Como votó la señora Ministra Luna Ramos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: A favor del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de diez votos a favor de las dos propuestas contenidas en este apartado, con la indicación de los señores Ministros Luna Ramos, Aguilar Morales y Pérez Dayán, en cuanto a estar en contra de consideraciones por lo que se refiere a declarar infundada la causa de improcedencia que hace valer el Procurador General de la República, en cuanto a la naturaleza de la norma impugnada.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Como dice el señor secretario, estoy en contra de consideraciones y, por lo tanto, anuncio un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. En mi intervención había anunciado un voto concurrente, también estoy en contra de consideraciones, a favor del sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo también, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: La señora Ministra Luna Ramos también. Y ese resultado de la votación nos hace aprobar este considerando, y estar situados, señor Ministro ponente, en la propuesta de fondo del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias, señor Presidente. Ya en la parte del fondo, estoy de las páginas setenta en adelante. El proyecto atiende, de acuerdo, desde luego, a lo planteado por los promoventes a tres tipos de violaciones constitucionales: una relacionada con el artículo 174, otra con el 73, fracción VIII, y otra con el artículo 31, fracción IV.

Y responde básicamente a una pregunta, que es la siguiente: “¿Es constitucional el artículo 2º de la Ley Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del dos mil catorce?” En primer lugar, se analizan los argumentos relativos a la supuesta violación a los artículos 134 y 73, fracción VIII de la Constitución, proponiendo calificarlos como infundados.

Para abordar la problemática planteada en el proyecto, se plantea como pregunta la siguiente: “¿Qué es lo que debe autorizar el Congreso de la Unión en la ley de ingresos?” ¿Le corresponde o no autorizar de manera general la contratación de deuda vía montos límite o se requiere una autorización específica para cada uno de los empréstitos? Esto –dice el proyecto– llevaría a la constante formulación de iniciativa de modificación de la ley de ingresos y su consecuente proceso legislativo cada vez que se pretendiera realizar un nuevo contrato de deuda por parte del Ejecutivo Federal.

En el proyecto se establece que los promoventes impugnaron la autorización de la contratación de deuda establecida en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce, sin hacer referencia al sistema financiero establecido en la Constitución de manera integral, esto es, sin incorporar dentro de la mecánica financiera el presupuesto de egresos y a la presentación y revisión de la cuenta pública ante la misma

Cámara de Diputados a través de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

En el proyecto se establece que el sistema financiero es dinámico y complejo y en éste intervienen cada una de las Cámaras de manera distinta, cumpliendo funciones diferenciadas en los tiempos políticos que les corresponde; en estas condiciones los integrantes de la Cámara de Senadores al desempeñar su cargo por un período de seis años, cuentan con una posibilidad de intervención política continua en el control financiero de la segunda parte de un sexenio por los mismos integrantes.

Por el contrario, la duración del período de los integrantes de la Cámara de Diputados, como sabemos que es de tres años, genera una diferencia, por lo que las condiciones de ejercicio de ingresos autorizado son revisados por una nueva integración de la Cámara, lo que implica que existe una intervención democrática por parte del electorado al elegir a los nuevos integrantes de esa Cámara a mitad de un sexenio.

En resumen, mientras una Cámara ejerce un control político continuo; la otra, permite un control democrático de las condiciones del ejercicio de gasto.

De este modo, resulta entendible la distribución de funciones específicas por cada uno de los instrumentos normativos que componen el sistema financiero, de éstos, la ley de ingresos es el instrumento general y abstracto que contiene las autorizaciones generales para que el mismo Congreso, sucesivamente, a través de la Cámara de Diputados autorice las partidas de gasto, y posteriormente evalúe su ejercicio a través de la rendición de la cuenta pública.

Por tanto, la función de una norma general dentro del sistema financiero no puede ser la de autorizar actos concretos, entender de otra manera la función de la ley de ingresos, implicaría – considera el proyecto– tergiversar el sistema financiero constitucional y condicionar la autorización de cada uno de los actos administrativos en una ley general, esto es, administrar a través de la ley, lo que no sólo rompe con la naturaleza propia de la ley, sino con el principio, creemos, de división de poderes.

Respecto del argumento en el que los promoventes señalan que se autoriza la celebración de empréstitos con un fin distinto a lo previsto por el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución, en el proyecto se establece que no es posible atender la pretensión de los promoventes, en el sentido de que los fines de financiamiento autorizado en el artículo impugnado se encuentran explicitados de manera pormenorizada; además, funcionalmente, el ejercicio y gestión del gasto no se encuentran en la ley de ingresos, sino en las partidas del presupuesto de egresos correspondientes a la ley de ingresos aprobada.

Por lo que, esta última, no es el instrumento para hacer esta evaluación contable, sino que debe limitarse a la justificación general y política de la autorización de un tope posible de endeudamiento; es en el presupuesto de egresos, en donde se debe realizar este contraste.

De tal forma, se concluye que los montos generales de endeudamiento neto, interno y externo autorizados en el artículo impugnado, no resultan violatorios del artículo 73, fracción VIII de la Constitución, no sólo porque no sobrepasan el monto presupuestado para inversión física, sino también, porque la aplicación y destino de este monto se encuentra desglosado, de

manera pormenorizada, en los demás tomos del presupuesto y justificada en la estrategia programática del gasto.

De igual manera, en el proyecto se considera infundada la supuesta violación a los principios de gastos sobre los recursos públicos previstos en el artículo 133 constitucional, ya que no es sino hasta que el gasto ha sido ejercido, cuando pueden realizarse las evaluaciones correspondientes y determinar si su administración se realizó conforme a los principios referidos; al respecto, se reitera que ambas cámaras tiene una intervención diferenciada en el ciclo administrativo y político del sistema financiero, respecto de la aprobación de las futuras iniciativas de leyes de ingreso, derivada de la distinta duración en el período del encargo de sus integrantes.

De este modo, también se califica como infundado, el argumento relativo al aparente y cito la expresión utilizada de la demanda “despilfarro presupuestario”, consecuencia de la autorización que para la contratación de deuda se realizó, sin que exista una verdadera necesidad para ello.

Por otro lado, se propone desestimar el concepto “invalidez” relativo a que la autorización de deuda para el ejercicio fiscal dos mil catorce es arbitraria, ya que no se expresaron las razones para apartarse de las medidas de austeridad contempladas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo que actualiza una falta de fundamentación y motivación.

Al respecto, el proyecto refuerza lo establecido con anterioridad sobre los principios del artículo 134 constitucional, en el sentido de que deben ser evaluados con la administración del gasto y realizado por la entidad técnica establecida en dicho precepto; es decir, no puede realizarse dicha evaluación de manera autónoma

y en cada una de las motivaciones de la ley de ingresos, sino que esta evaluación de la entidad técnica es aprobada por la Cámara de Diputados hasta el tercer año, y posterior al ejercicio de los ingresos y presupuestos autorizados; por lo que se reitera, que los efectos políticos y democráticos aludidos, así como su utilización para la aprobación o restricción de los ingresos, sólo puede hacerse por las cámaras en la fase del ciclo correspondiente.

De tal forma, se establece la imposibilidad de exigir una motivación reforzada, y se señala que en el caso sí existe una motivación suficiente, misma que se advierte en la exposición de motivos de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce.

En cuanto a los argumentos en los que se aduce una supuesta violación al artículo 314 de la Constitución, por considerar los promoventes que las deudas en las finanzas del Estado comprometen el crédito público y afecta hacia el futuro los recursos públicos que deben destinarse para su pago y garantía, se desestima en el proyecto, y se precisa, que este argumento sólo tendría sentido si se hubiera demostrado que la autorización contenida en el artículo 2º impugnado fuera inconstitucional.

De esta manera, señor Ministro Presidente, como también lo señaló el señor secretario, se están considerando los puntos resolutivos que es parcialmente procedente pero infundada la acción; se está sobreseyendo por el segundo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece, y se está reconociendo la validez del segundo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce.

Creo, salvo que usted o los compañeros Ministros señalaran otra cosa, que se puede analizar integralmente todo este considerando, toda vez que están muy vinculados los distintos elementos y simplemente son diferenciaciones, pero eso, usted lo determina, señor Ministro Presidente. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro ponente. Creo que está puesta en razón esta sugerencia que hace el señor Ministro ponente, de hacer el análisis de manera, como unidad, en tanto que están, definitivamente vinculados, los dispositivos que son materia de este estudio. Está a la consideración de ustedes. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Debo manifestar mi conformidad con el sentido del proyecto expuesto por el señor Ministro José Ramón Cossío, simplemente quiero mencionar que me aparto de varias de las consideraciones que se señalan en el proyecto, sería motivo de un voto concurrente, en relación, justo, cuando se refiere a la motivación, porque si estamos hablando de un acto legislativo, ahí estaría en la idea de que tenemos el criterio de que en los actos legislativos, basta con que exista la competencia y la necesidad de legislar en esa materia.

Por otro lado, también en lo relacionado con el párrafo sesenta y seis, donde se dice que podría atentarse en contra del principio de división de poderes, también me apartaría de esa afirmación, en relación con lo que establece el artículo 117, fracción VIII, sobre todo para aquellas cuestiones relacionadas con los empréstitos solicitados por los Estados de la República, donde expresamente se considera la obligación de que sean los Congresos los que lleven a cabo esa autorización.

Por otro lado, en los párrafos setenta y cinco a setenta y siete, me apartaría de ellos, porque en realidad ya se están refiriendo a la tabla, al acto de aplicación, de manera específica, y esa acción de inconstitucionalidad, creo que no tendríamos que llegar hasta el análisis del acto de aplicación, me quedaría exclusivamente con el análisis de la ley; y la otra parte, en el párrafo sesenta y cuatro, donde se está diciendo que no puede pretenderse que sea un instrumento para la administración de actos individualizados; esto lo comparto plenamente, porque de alguna manera, ya hemos dicho que nosotros, cuando consideramos que se trata de un acto individualizado, debe sobreseerse; y en este caso concreto, la razón por la que estamos con que no se sobreseyera, en relación con el artículo segundo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce, es porque consideramos que es un acto de carácter general; entonces, de alguna manera, me apartaría de algunas de estas consideraciones, y me reservaría el formular un voto concurrente, estando de acuerdo con el sentido del proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Continúa a discusión.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Muy brevemente. Nada más me separaría también, porque ha sido mi posición de los criterios sobre el grado de motivación que en ciertos casos se exige.

También comparto la idea de que debe haber motivación, pero esto es vinculado, precisamente a las facultades del Legislativo para legislar; consecuentemente, de esa parte me separaría; en lo demás estoy de acuerdo. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Franco González Salas. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. En principio estoy de acuerdo con esta parte del proyecto; sin embargo, creo, y lo planteo como una duda, no está suficientemente aclarado en el proyecto, por qué la autorización que contiene el artículo impugnado que dice que la contratación autorizada se destinará al financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, pueda concluirse, sin lugar a dudas, que se trata de una deuda que se aplicará a inversión pública productiva, que es la única finalidad que se puede válidamente autorizar; porque si se habla en general del presupuesto, podría referirse a cualquiera de los aspectos presupuestales, como gasto corriente, gastos administrativos, provisiones salariales, en fin, todo lo que se refiere a un presupuesto.

Sólo pediría, si el señor Ministro ponente tuviera a bien, explicitar más por qué se llega a la conclusión, que se establece en el párrafo setenta y tres del proyecto, en el que el monto de la deuda no se dedicará a otras finalidades que no sean inversión pública productiva.

Creo que sí puede ser válida esta afirmación, nada más que, con todo respeto, pediría que quizás se pudiera explicitar más, aun en relación con los artículos de las leyes, como la Ley Federal de

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que pudieran llevar a esa conclusión válida; y, en ese aspecto, estaré de acuerdo con el proyecto y, en su caso, podría hacer algún voto concurrente. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Luis María Aguilar. Continúa a discusión. Si no hay alguna consideración. Tomamos votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A favor o en contra de la propuesta, con las salvedades, como lo ha hecho el señor Ministro Luis María Aguilar de un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Era una propuesta respetuosa, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí, en concreto; la señora Ministra Luna Ramos y el señor Ministro Franco, lo que han hecho son comentarios particulares, y ellos se han reservado.

El señor Ministro Aguilar, me pide que amplíe en lo posible el estudio, respecto a este tema que él trata muy puntual; desde luego trataría de hacerlo, en la medida en que esto sea factible, y esté relacionado con el planteamiento y, desde luego, en el engrose, podría presentar ese punto; pero insisto, lo que quiere es una ampliación de estudio, no un cambio en el mismo, yo no estaría de acuerdo con eso, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Una observación más, señor Ministro. Al final de la propuesta se sostiene que no es necesario analizar los argumentos relacionados con la violación a los principios de justicia fiscal; sin embargo, se establece ahí una conclusión en un renglón que dice que se declaran infundados; si no se considera necesario estudiarlos, entonces simplemente se desestiman o no se toman en consideración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Adelante, señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Aquí el problema es que como no solemos desestimar y estamos diciendo: “no puedo realizar ese estudio, porque te he dado ya razones suficientes”, lo podría frasear de esa forma, para no poner la condición, digamos, de inoperancia, que no la solemos utilizar en acciones de inconstitucionalidad, simplemente redondeando la idea con el fraseo así.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Exacto, en el sentido de que así operarían las violaciones aducidas sobre la base del 35 constitucional, con eso ya queda salvado. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. La solicitud que hace el señor Ministro Aguilar confirma que a esta ley se le está viendo tal cual, si estuviéramos frente a un acto administrativo, pues se dan todas las razones que motivan por qué la Ley de Ingresos establece un monto determinado para que el Ejecutivo pueda comprometer financieramente al país a través de préstamos. Lo cierto es que

los accionantes establecen que, para ellos, la mejor forma de llegar a un resultado así, sin negar las facultades que le puedan conferir al Ejecutivo para los mismos fines, sea especificando por qué se va a autorizar cada partida en concreto, y los montos a los que se puede acceder. El verdadero diferendo entre una y otra es simplemente la posibilidad que en una, tal cual lo piden los accionantes, se evite la discrecionalidad en la contratación de la deuda a través de normas o de determinantes específicas.

Voy a esto, además de este problema, toda la justificación que tratamos de dar parecería específicamente la motivación de la decisión, es por ello que me es recurrente pensar que si la acción de inconstitucionalidad está total y absolutamente dirigida a un tema de generalidad, precisamente la especificidad que aquí queremos alcanzar, sólo demuestra que estamos atendiendo esto como si fuera una específica acción del Estado, que tiene que ser evaluada en sus méritos propios, es claro, por lo menos así se ha dado en la tradición jurídica, que cuando se examina una norma por ser norma, la fundamentación y motivación se desprende de otros parámetros para analizarla, si aquí entonces examinamos sobre la base de la justificación –con la cual yo concuerdo– no se puede establecer en esta dinámica de necesidades financieras, específicamente cuáles son los montos del endeudamiento y para qué lo son, no se puede prevenir lo que va a suceder durante un año, convengo en que la ley de ingresos es correcta, y así su determinación de fijar un monto, no acepto el argumento de los accionantes de que esto generaría un uso indiscriminado y discrecional, aun cuando no se utilizara para los fines que se pretende.

Me parece que la ley es bastante clara en acotar para qué se puede contraer un préstamo y cuáles son los montos del endeudamiento, lo cual a mí me da el cumplimiento exacto de las

características que llevan los actos generales y abstractos en cuanto a fundamentación y motivación; sin embargo, si se abundara en todas estas razones, entonces, me generaría más el compromiso de saber cuáles son las razones que podrían abundarse, para saber si efectivamente la motivación concuerda con las necesidades que el propio sistema de endeudamiento exige; en la medida en que esto no se de, insisto, parecería que estamos analizando más no un acto general y abstracto sino un acto específico, concreto, que debe valerse por sus propios méritos, lo cual no es lo común en el análisis de la fundamentación y motivación de una ley que precisamente es abstracta y general, no puede aterrizar en un específico supuesto, y a partir de ahí, analizar si son o no las razones que llevan al establecimiento de su conformidad en cuanto a su contenido motivacional.

Por ello, yo creo que si se abundara en estas razones, pues no estarían con la facilidad de poder decir si éstas son o no correctas, insisto, viendo a la ley como un acto administrativo. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo creo que esto tiene el mismo problema de definir qué se está discutiendo, y lo decía muy bien el señor Ministro Zaldívar en su intervención. Si lo que estamos discutiendo es la ley de ingresos y decía él: y no vamos a entrar a una identificación de norma por norma para saber cuáles si y cuáles no tienen el carácter de general, que me parece ése es el criterio de la mayoría, en primer lugar y creo que con eso es suficiente para dar respuesta a este problema.

Entiendo que lo que dice el señor Ministro Pérez Dayán es una técnica de aproximación distinta a una ley en sentido formal y material, pero entiendo que ésa es su forma de ver las cosas, francamente minoritaria en esta Suprema Corte; entonces creo que eso lo podrá expresar muy bien en el voto particular o concurrente que emita.

En segundo lugar, no es verdad que no se hayan llevado a cabo ejercicios donde le exijamos al legislador actos de motivación y actos de señalamiento de razones. Ésta era la jurisprudencia de mil novecientos sesenta y siete de la que fue ponente el señor Ministro Del Río, pero de entonces para acá han variado muchísimo esta condición.

Podría yo señalar casos interesantes como los que tienen que ver con el impuesto predial de los municipios, en donde exigimos motivación reforzada y en una gran cantidad de asuntos hemos estado pidiéndole al legislador que nos explique cuáles son las razones por las cuales se ha hecho cargo.

El más reciente que yo recuerdo es la diferencia o la unificación —como queramos ver dependiendo del momento— de las tasas de IVA en frontera; entonces, no es exacto que se diga: sólo en los actos concretos se pide motivación y fundamentación, lo hemos hecho en otras cosas, insisto, salvo que se esté partiendo —cosa que yo tampoco comparto y creo que mayoritariamente no se comparte— del criterio de mil novecientos sesenta y siete; en ese criterio sí se decía: basta con que el órgano tenga competencia para que esté satisfecho el requisito del artículo 14 o del artículo 16.

Creo que ahí hay una diferencia sustancial, pero en ese sentido, me parece que si lo que se está aquí diciendo es, por una parte,

las leyes en sentido formal y material no pueden llevar a que esta Suprema Corte esté seleccionando las normas, esto me parece que es una condición general.

Y en segundo lugar, me parece también que es muy correcto lo que en su momento expresaba la señora Ministra Luna Ramos: en el caso concreto, no se dan esas mismas condiciones, no está como en el asunto —él ya lo explicó yo no integro esa Sala— donde había una autorización específica para un gobernador de llevar a cabo un gasto catastrófico, etcétera.

Aquí lo que estamos diciendo —y ella lo reconocía así— es que es una autorización genérica en el artículo 2º y esa condición genérica es sobre la cual estamos analizando.

Por esas razones, señor Presidente, con los ajustes que he señalado dejaría el proyecto como lo mencionaba hace un momento para efectos de su votación. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío Díaz. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Y atiendo muy claramente lo que ha dicho el señor Ministro Cossío Díaz y no desconozco que este criterio ha formado la jurisprudencia de este país.

La fundamentación y motivación ha crecido y se ha construido precisamente a partir de ello, y es que la motivación es el referente que tiene la autoridad para aplicar el contenido de la norma y es que este ejercicio es el que precisamente le puede

llevar a declarar la conformidad o no de la actuación de la autoridad, en función de ello, el respeto a los derechos humanos.

Cuando esto se concretiza en una situación en lo específico, el juzgador tiende a verificar que por motivación advierta las razones que llevaron a la autoridad a aplicar esa norma.

El tema, cuando pasa a un aspecto de normas generales, es que no hay un referente que nos pueda decir exactamente en donde radica la motivación de la norma general, lo cual llevaría al juzgador a sobreponerse al legislador, para decir: la motivación con la que determinas el contenido de una ley no me es convincente.

Lo digo por una razón: no existe previamente una determinación de hacia dónde camina la ley. La ley se hace en función de la competencia que una norma le da o atribuye a un órgano legislativo.

En el caso concreto de la ley federal, específicamente de la ley de ingresos, es la competencia que le da la Constitución al Congreso, para establecer el contenido aproximado de esta ley. Ésta se da en función, incluso, hasta de las necesidades del propio Ejecutivo, quien es el que presenta esta iniciativa.

Esto lleva a que el legislador, sobre la base de su entendimiento de lo que es la realidad y necesidad nacional, da contenido a esta norma y le provee al Ejecutivo del instrumento necesario para hacerse de ingresos y cubrir el presupuesto.

A lo que me quiero referir específicamente en el tema de motivación es a que la motivación siempre parte de una referente cierto y existente.

La autoridad administrativa motiva sus actos precisamente a partir de lo que la norma le da y es la forma en que lleva el contenido de esta norma al acto concreto.

De ahí que el ejercicio de revisión de la motivación sea una parte fundamental del ejercicio de la jurisdicción para establecer si efectivamente en un régimen de legalidad, el acto se sujeta a lo que el legislador ordenó como una de las principales garantías de acción del Estado; en esa medida llevar un concepto de esta naturaleza hasta el tema específico de la ley, supondría que sea entonces el juzgador quien determine si la motivación que desprende de la propia norma sin referente alguno, le parezca o no adecuada, y sobre esa base decida: pues a mi manera de entender las cosas, la motivación es suficiente y adecuada, y por ello la valido, o para mí no lo es.

La dificultad es que esto no pasa de ser un criterio enteramente subjetivo, en donde el juzgador terminará diciendo: me parece que la motivación de la ley es la correcta y alcanza sus fines, pero, ¿cuál es el otro referente?

Por eso, es que esos precedentes, a los que bien se ha referido el señor Ministro Cossío, han nutrido, conformado y organizado todo un sistema de decisiones del Poder Judicial que se ha dado en todas sus épocas, y es, por lo menos a mi manera de entender y en la experiencia que tengo de juzgador, el gran referente para la efectiva administración de justicia como hasta ahora lo ha sido el Poder Judicial de la Federación, de no ser esa, entonces, hemos resuelto sobre bases equivocadas. Es eso lo que quería decir, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Pérez Dayán. Si no hay ningún comentario, tomamos votación, por favor, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: A favor del proyecto, en contra de algunas consideraciones que he señalado.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto, con la reserva específica que señalé.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor del proyecto, con las adiciones que aceptó el señor Ministro Cossío.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto, haciendo salvedades.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Con el proyecto, y también haciendo algunas salvedades, en función de reiterar los criterios que venimos manifestando desde mil novecientos noventa y nueve sobre estos temas.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta del proyecto, con voto en contra de algunas consideraciones de la señora Ministra Luna Ramos, en contra únicamente de la consideración relativa a grado de

motivación por parte del señor Ministro Franco González Salas, y con salvedades de los señores Ministros Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario.

Con ese resultado es **SUFICIENTE PARA APROBAR ESTE PROYECTO, Y DETERMINAR QUE HAY DECISIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2014.**

Sobreseimiento del reconocimiento de validez que se hace en esta propuesta.

Bien, con el pronunciamiento de siempre, de la libertad de las señoras y señores Ministros para formular los votos concurrentes con los que a su derecho estimen convenientes. **HAY DECISIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2013.**

Continuamos, señor secretario.

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
19/2014, PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE PARAÍSO, ESTADO DE
TABASCO.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 1° DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PARAÍSO, TABASCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL CATORCE, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE TABASCO, EL VEINTISÉIS DE DICIEMBRE DE DOS MIL TRECE, ASÍ COMO DEL ACTO IMPUGNADO CONSISTENTE EN EL DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA SOLICITUD DE AMPLIACIÓN DE PRESUPUESTO PARA LA APROBACIÓN DE MAYORES INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE PARAÍSO, TABASCO, DE VEINTISIETE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL TRECE, APROBADO POR EL PLENO DE LA SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO, EL DIEZ DE DICIEMBRE DE DOS MIL TRECE.

NOTIFÍQUESE; "...."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario. Antes de dar la palabra al señor Ministro ponente Cossío Díaz, la otorgo por petición expresa del señor Ministro Franco González Salas, y después de hacer su planteamiento, solamente le pediré al señor Ministro ponente que haga la presentación del asunto para decretar un receso, y regresar a la discusión del mismo.

Señor Ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. Quisiera plantear a las señoras y señores Ministros en este Pleno, mi petición de que se me pueda considerar impedido para participar en el presente asunto, dado que está involucrado directamente el gobernador del Estado de Tabasco.

En diferentes asuntos en la Sala he planteado esto y me ha sido concedido en virtud de que mantengo con él una amistad estrecha. Consecuentemente, lo planteo para que este Pleno determine, dado que ha habido criterios de que en ciertos asuntos no procede, pero yo me someteré al juicio de este Pleno, pero sí quisiera, por favor, señor Presidente que se pudiera resolver y votar mi planteamiento. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Claro que sí, señor Ministro Fernando Franco. Queda a la consideración de las señoras y señores Ministros, el planteamiento que hace el señor Ministro Fernando Franco, en relación con considerarse in curso en causa legal de impedimento en función de amistad estrecha con el servidor público que ha mencionado.

Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Como lo hemos visto en la Segunda Sala con planteamientos semejantes y tratándose de una causa de impedimento que, desde luego, tiene un aspecto subjetivo, como es el de la amistad, mencionándole al señor Ministro Franco, en ese sentido, y sintiendo él ese vínculo con esta persona, considero que, en efecto, está impedido para conocer del asunto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Arturo Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo también considero que es legal el impedimento planteado por el señor Ministro Franco, porque él no nos está haciendo una pregunta, sino nos está haciendo una manifestación de que se considera impedido, y hemos sido en este Pleno, y también en las Salas, deferentes, cuando algún Ministro en un tipo de causal como ésta, se considera que está en una causa de impedimento.

Adicionalmente, también, simplemente recuerdo a este Tribunal Pleno que ya hemos venido avanzando para aceptar que puede haber impedimento en cualquier tipo de procedimiento o de proceso que se tramite en la Corte; de tal suerte que yo no tendría óbice en que una controversia constitucional como ésta se pueda calificar de fundado un impedimento como el que ahora nos plantea el señor Ministro Franco. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Zaldívar. Continúa a discusión. Si no hay alguna otra consideración, vamos a tomar votación, señor secretario. ¿Es legal la causa de impedimento planteada por el señor Ministro? Sí o no.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Es legal.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Es legal el impedimento planteado.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En los mismos términos.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Está in curso el impedimento.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Está in curso en causa legal el impedimento.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos en el sentido de que el señor Ministro Franco González Salas se encuentra in curso en causa de impedimento para conocer del presente asunto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario.

Aprobada la misma, no participará el señor Ministro en la discusión y votación de este asunto.

Dada esta circunstancia, voy a modificar el planteamiento que había hecho al señor Ministro ponente respecto a la presentación del asunto en los temas formales o integralmente como lo deseara.

Voy a adelantar unos minutos el receso para continuar y que haya precisamente esa continuidad en la discusión de su asunto, señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Vamos a un receso.

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

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

(EN ESTE MOMENTO YA NO SE INTEGRA AL TRIBUNAL PLENO EL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YA QUE SE ENCUENTRA IN CURSO EN CAUSA DE IMPEDIMENTO PARA CONOCER DEL PRESENTE ASUNTO)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Vamos a continuar. Señor Ministro Cossío Díaz, si es tan amable.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Claro que sí, señor Presidente. No se ha hecho la presentación de este asunto, simplemente calificamos el impedimento del señor Ministro Franco González Salas.

En esta controversia, el Municipio de Paraíso del Estado de Tabasco demandó de los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales lo siguiente: primero, un acto que es el dictamen en sentido negativo a la solicitud de ampliación de presupuesto para la aprobación de mayores ingresos para el Municipio de Paraíso Tabasco de veintisiete de noviembre de dos mil trece, aprobado por el Pleno de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, el diez de diciembre de dos mil trece, el cual fue notificado el doce de diciembre del mismo año.

En segundo lugar, también se impugna una norma, el Decreto 092, por el que se emitió la Ley de Ingresos del Municipio de Paraíso Tabasco, para el período fiscal para el año dos mil catorce, publicado en el Periódico Oficial, el veintiséis de diciembre de dos mil trece, vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce, concretamente el artículo 1º, al no considerar

ni autorizar los ingresos necesarios para cumplir con las obligaciones a cargo del Ayuntamiento, esto dicho por el mismo.

En el proyecto se propone, en la manera previa, que este Tribunal es competente, que la demanda se presentó oportunamente, que el municipio actor compareció por conducto de su síndico, y que los Poderes Legislativos y Ejecutivo fueron representados por conducto de los funcionarios facultados para ello; así mismo, se indica que las partes no hicieron valer causa de improcedencia, y que de oficio no se advirtió que se actualizará ninguna de éstas.

Éstos serían los temas de previo, señor Presidente, desde luego, sometidos a la consideración de todos ustedes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro ponente. Ponemos a la consideración de las señoras y señores Ministros, los temas formales y procesales que contienen los antecedentes y planteamientos de la demanda, el trámite de la controversia constitucional, como formales y procesales: competencia, oportunidad, legitimación activa, pasiva y causas de improcedencia. Sometidas a la consideración de ustedes, si no hay alguna observación o comentario, les consulto si se aprueban en forma económica.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Perdón, señor Ministro Presidente, ¿fueron también las causas de improcedencia?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El último apartado. Si quieren votamos hasta la legitimación pasiva, para dejar la oportunidad a esta pregunta de la señora Ministra Luna Ramos que revela que hay alguna observación.

¿Algún comentario o diferendo del I al VI apartados? Si no es así, les consulto si se aprueban de forma económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE). ESTÁN APROBADOS.**

Señor secretario, tomamos nota.

Estamos ya en el apartado VII, causas de improcedencia, y concedo la palabra a la señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Dentro de los actos reclamados en la controversia constitucional, si nosotros vamos a la página inicial, está el dictamen en sentido negativo a la solicitud de ampliación de presupuesto para la aprobación de mayores ingresos para el Municipio de Paraíso, Tabasco de veintisiete de noviembre de dos mil trece, aprobado por el Pleno de la Legislatura, el diez de diciembre de dos mil trece, y notificado el doce de diciembre de dos mil trece.

Este dictamen está referido a la ampliación de presupuesto pero de dos mil trece, justamente porque la idea del Ayuntamiento era solicitar desde entonces ampliación de presupuesto para poder pagar los contingentes en materia laboral que se han emitido en las sentencias respectivas; sin embargo, en mi opinión, el presupuesto de dos mil trece feneció, todavía estamos en la vigencia del de dos mil catorce, que es al que se refiere el siguiente párrafo, el Decreto 092, entonces, en mi opinión, debería sobreseerse por lo que hace a la negativa de ampliación del presupuesto de dos mil trece, porque ya cesarían los efectos, porque estaríamos en dos mil catorce, ya en un nuevo ejercicio fiscal, y por tanto también la parte conducente del estudio donde se hace referencia a este ejercicio fiscal de dos mil trece. Ésa sería la observación, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra Luna. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias, señor Ministro Presidente. Entiendo el punto de la señora Ministra, pero aquí no estamos considerando este dictamen como parte del proceso legislativo sino como un acto aislado respecto del cual recayó una negativa, de forma tal que los actos, o en este acto que está aislado del proceso presupuestal –digámoslo así– no creo que pueda sobreseerse, insisto, porque tiene esta condición desvinculada; creo que está reclamado en sus propios términos por condición de fundamentación y motivación. Lo que se dice es: si está bien fundado, si está bien motivado, tiene ese sentido; ése es el enfoque que le quisimos dar.

Tiene razón la señora Ministra en cuanto a que en el asunto anterior sí sobreseímos por el artículo 2º de la ley de ingresos correspondiente al año anterior, pero ahí, en tanto formaba parte de las normas generales, pero aquí, por tener la característica de acto, es que pensamos que no debía tener la misma condición sino un estudio propio por el vicio propio en este caso. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Cossío. Está a su consideración. Señora Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Si este Pleno considera que no se debe de sobreseer, yo me apartaría de esta parte del proyecto. En mi opinión, aun cuando se reclame de manera destacada y se impugne de su fundamentación y motivación, de cualquier manera son de estos actos que tienen un término de fenecimiento específico, y en este caso, ¿cuál sería la razón de

concesión o de declaración de invalidez para que se funde y motive un presupuesto de egresos que ya no está vigente? Porque ya estaríamos en el de dos mil catorce, pero si este Pleno considera que se debe de analizar, simplemente me aparto, para mí sería sobreseimiento y ya entro a dar mi opinión respecto de lo del fondo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señora Ministra Luna Ramos. De cualquier manera, para efecto de la formalidad de registro, vamos a tomar votación, a favor o en contra, para que quede la constancia también en el registro.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Por el sobreseimiento, por lo que hace al presupuesto de egresos de dos mil trece, que ya feneció, estamos en el dos mil catorce.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: En los términos del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta, respecto de casos de

improcedencia, salvo por lo que se refiere al presupuesto de egresos de dos mil trece, respecto del cual la señora Ministra Luna Ramos vota en contra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es el resultado suficiente para estar situados con esa unanimidad y mayoría en el fondo del asunto. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Voy a leer, si le parece, señor Ministro Presidente, toda la presentación del fondo porque también me parece que está vinculada y no tiene sentido estarlo separando.

En el fondo, el proyecto parte del análisis de los precedentes de este Tribunal Pleno en relación con lo establecido en la fracción IV del artículo 115 constitucional en materia de hacienda municipal y los recursos que la integran.

Posteriormente, se precisa que es facultad de los ayuntamientos elaborar su iniciativa de ley de ingresos y enviarla a los Congresos locales para que éstos las analicen, discutan y aprueben, siendo que una vez aprobadas, cada ayuntamiento deberá elaborar y aprobar su presupuesto de egresos anual conforme a sus ingresos disponibles.

Enseguida, se analiza el caso concreto y la manera en la que el municipio actor envió al Congreso local su iniciativa de ley de ingresos, de donde se advierte que solicitó en el rubro de “participaciones federales” un monto de ciento setenta y seis millones de pesos por concepto de –y cito–: “laudos laborales y administrativos”.

Al respecto, en el proyecto se precisa que el Congreso local, al dictaminar la citada iniciativa indicó que dicho rubro debería eliminarse dado que tal concepto no puede incluirse como ingreso ya que no tiene una fuente de la cual se obtenga, siendo que lo correcto era incluir dicho concepto en el presupuesto de egresos municipal, tal como lo prevé el artículo 109 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.

De este modo, el proyecto propone que la actuación del Congreso local al emitir la Ley de Ingresos del Municipio de Paraíso, Tabasco para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce, fue correcta, pues el artículo 1º de dicho ordenamiento es constitucional.

Se precisa que lo procedente era que el municipio actor, en ejercicio de sus facultades, presupuestara en su correspondiente presupuesto de egresos el concepto relativo al pago de laudos condenatorios, ya que el municipio actor no tiene facultad para incluir en su iniciativa de ley de ingresos, un concepto que no tiene una fuente de ingresos y menos aún, para incluirlo en el rubro de “participaciones federales”, pretendiendo que le sean autorizados esos ingresos adicionales para cubrir sus adeudos o pasivos derivados del laudo, ya que las participaciones federales son recursos federales, cuya determinación se calcula conforme lo indica la Ley de la Coordinación Fiscal y los montos resultantes, correspondientes para cada entidad y municipio, quedan determinados en el presupuesto de egresos, por ello, resulta totalmente inadmisibles que el municipio actor hubiere pretendido solicitar un monto adicional de recursos, adscribiéndola al concepto de “participaciones federales” que recibía.

Se indica en el proyecto, que el criterio relativo al rango constitucional de las propuestas municipales y la vinculación entre éstas y la decisión de los Congresos locales para apartarse de ellas o modificarlas, no resulta aplicable al caso concreto, dado que el municipio actor incorporó la solicitud de autorización de mayores ingresos para solventar sus pasivos con motivo de los laudos condenatorios, en su iniciativa de Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce, en el rubro correspondiente a “participaciones federales”, y no así en otros rubros, tales como cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como de los derechos por los servicios públicos prestados por los municipios, que son justamente los conceptos respecto de los cuales sí resulta aplicable el criterio de vinculatoriedad dialéctica y motivación reforzada, tal como lo ha interpretado este Tribunal, en los diversos precedentes citados en el proyecto.

Finalmente, se concluye que la ley de ingresos aprobada por el Congreso local se encuentra debidamente fundada y motivada.

Por otro lado, se califica como infundado el argumento del municipio actor, en el que señala, y cito: “Que el Congreso del Estado contaba con diversos instrumentos y facultades establecidos en la Ley de Deuda Pública del Estado y sus Municipios para haber resuelto la solicitud si no consideraba otorgar una partida extraordinaria, recursos al municipio, para hacer frente a sus obligaciones, como por ejemplo la constitución de deuda pública”.

Ya que se considera que el municipio actor, no tiene razón, toda vez que de conformidad con el segundo párrafo, de la fracción

VIII del artículo 117 de la Constitución, los estados y municipios sólo pueden contraer obligaciones y empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas, y ello conforme a las bases que establezcan las Legislaturas locales en la ley, por los conceptos, y hasta por los montos que éstas fijen, siendo que en el caso, el pago de un pasivo de adeudo por laudos condenatorios, de ningún modo se trata de una inversión pública productiva que autorice la contratación de deuda pública.

Finalmente, en cuanto al acto, que fue al que nos referimos hace un momento a solicitud o a instancia de la Ministra Luna Ramos, dado que se trata de un acto consistente en el dictamen en sentido negativo a la solicitud de ampliación del presupuesto para la aprobación de mayores ingresos para el municipio actor, aprobado por el Congreso local, el diez de diciembre de dos mil trece, en el proyecto se estima que dicho documento cumple con los requisitos de fundamentación y motivación, ya que el Congreso local citó los artículos que le dan competencia para emitir dicho dictamen, y precisó los motivos por los que consideró que era improcedente la ampliación de presupuesto solicitada, al señalar esencialmente, que el ayuntamiento debía incluir en su correspondiente presupuesto de egresos, las partidas correspondientes para solventar sus pasivos por las condenas en laudos, tal y como lo prevé el artículo 109 de la Ley Orgánica de los Municipios de Tabasco, dado que la elaboración del presupuesto municipal es una facultad del propio municipio.

Éstas serían las características generales, señor Presidente, ya el señor secretario había identificado los resolutivos, y esto es lo que someto a su consideración.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro ponente. Está a la consideración de las señoras y de los señores Ministros. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. Yo estoy de acuerdo con el proyecto. La inconformidad del municipio actor radica, fundamentalmente, en el hecho de que el Congreso local no le confiere más recursos que considera necesarios para cubrir una cantidad total que deriva de diversas condenas que se han emitido en su contra en laudos laborales y administrativos.

Además, la pretensión del municipio actor es que la cantidad adicional de ciento setenta y seis millones, que solicita para cumplir con dichas condenas, se considere en el rubro “participaciones federales”.

Al respecto, comparto plenamente el proyecto, porque el rubro “participaciones federales”, comprende recursos que la Federación transfiere a las entidades federativas, y éstas a su vez, a los municipios, conforme a criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Así, el Congreso local, no puede *mutuo proprio* y con base en la petición de un municipio, alterar la mecánica prevista en dicho ordenamiento legal para la integración de los recursos municipales, y no observo elemento alguno que ponga en duda la constitucionalidad de la Ley de Ingresos del Municipio de Paraíso, Tabasco para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce, o el acto que es el dictamen legislativo por el que se negó al propio municipio la ampliación presupuestal que solicitó.

En esos términos, considero que el proyecto es correcto y, por lo tanto, que se ajuste, inclusive, a los criterios que en forma reiterada ha sustentado este Tribunal Pleno, y votaré a favor de él. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señor Ministro Aguilar Morales. Continúa a discusión. Señora Ministra Luna Ramos, tiene usted la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor Ministro Presidente. Coincido con el proyecto presentado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz. Estoy de acuerdo con la declaración de validez del primer acto reclamado; en el segundo, estoy por el sobreseimiento, pero en relación con el primero, creo que es correcta la determinación de validez, porque en realidad lo que se está impugnando es que no se estableció dentro del presupuesto de egresos de dos mil catorce, alguna cantidad como pasivo contingente para el pago de sentencias por cuestiones laborales.

Y lo dice muy bien el proyecto: el artículo 109 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, de alguna manera, le da solución al problema, porque este artículo lo que dice es que no pueden ser embargables ninguno de los inmuebles que pertenecen al Gobierno del Estado y a la Hacienda municipal, que todos éstos son inembargables, pero dice el propio artículo que cuando existe la obligación de pagar un contingente a través de una sentencia que ha perdido el municipio, y si no tiene la posibilidad económica de cubrirlo, se incluirá en el presupuesto de egresos del año siguiente; entonces, le está dando una solución, en mi opinión, correcta y, por tanto, la declaración de validez es correcta.

De lo único que me apartaría, es de lo expresado en los párrafos treinta y dos a treinta y ocho del proyecto, donde se está haciendo una contestación de acuerdo al análisis del artículo 115 de la Constitución de que, debe de haber una aproximación entre lo solicitado por el municipio, y lo resuelto en cuanto al presupuesto de egresos; y de ahí, también, se involucra alguna de estas situaciones relacionadas con la motivación reforzada, con la cual no he comulgado.

Entonces, me apartaría de estas consideraciones, porque creo que la solución que le da el artículo 109, para mí, es más que suficiente para declarar la validez; entonces, simplemente, me aparto de estas consideraciones y de la establecida en el párrafo cincuenta y nueve, que está relacionada con el acto por el cual estimé debió sobreseerse. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A usted, señora Ministra Luna Ramos. Continúa a discusión. Si no hay alguna manifestación, vamos a tomar votación, por favor, señor secretario, a favor o en contra del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto, separándome de las consideraciones que he indicado.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Conforme con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: De acuerdo con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En favor.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA: Igual.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de nueve votos a favor de la propuesta del proyecto, con voto en contra de algunas consideraciones por parte de la señora Ministra Luna Ramos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: SUFICIENTE PARA APROBAR ESTA CONTROVERSIA.

Dejar a salvo los derechos de quien quiera hacerlo, para formular votos que a su interés convenga.

Señor secretario, dé lectura a los puntos decisorios que rigen lo discutido y votado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor Ministro Presidente.

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 1º DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PARAÍSO, TABASCO, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO DOS MIL CATORCE, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE TABASCO, EL VEINTISÉIS DE DICIEMBRE DE DOS MIL TRECE, ASÍ COMO DEL ACTO IMPUGNADO, CONSISTENTE EN EL DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA SOLICITUD DE AMPLIACIÓN DE PRESUPUESTO PARA LA APROBACIÓN DE MAYORES INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE PARAÍSO, TABASCO, DE VEINTISIETE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL TRECE, APROBADO POR EL PLENO DE LA SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO, EL DIEZ DE DICIEMBRE DE DOS MIL TRECE.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor secretario.

**HAY DECISIÓN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
19/2014.**

Señoras Ministras y señores Ministros, voy a levantar esta sesión pública ordinaria, para convocar a la que tendrá verificativo en continuación de la lista oficial que venimos siguiendo, el próximo jueves, en este lugar, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:40 HORAS)