

ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 26 DE ENERO DE DOS MIL NUEVE.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
7/2007	<p style="text-align: center;">LISTA OFICIAL EXTRAORDINARIA VEINTICUATRO DE 2008</p> <p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del oficio SFP/0116-A/06, suscrito por el Secretario de Finanzas y Planeación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; los artículos Primero, fracciones V y XIV, Segundo, Sexto, Noveno, Undécimo, Vigésimo Segundo, Vigésimo Sexto, Vigésimo Séptimo, Cuadragésimo Primero, Cuadragésimo Segundo y los transitorios Primero y Tercero, incluyendo los anexos 1, 13, 13-A, 14 y 15, del decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil siete; los artículos 1°, 2°, 3°, 6°, 35, 38, 40, 63, 68, 69, 72, así como los transitorios Primero, Segundo, Tercero, Cuarto y Sexto de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos, los artículos Primero y Segundo de la Ley de Ingresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil siete, el artículo 15 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial estatal el 7 de abril de 2004 y su reforma publicada en el mismo medio de difusión, y las Reglas de Operación para el Manejo del Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico de los Municipios, de 30 de julio de 2004 y su reforma, disposiciones y reformas publicadas en el Periódico Oficial estatal "Tierra y Libertad" el 27 de diciembre de 2006.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</p>	<p style="text-align: center;">3 A 65</p> <p>EN LISTA</p>

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
26 DE ENERO DE DOS MIL NUEVE.**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.
MARIANO AZUELA GÜITRÓN.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.
JUAN N. SILVA MEZA.**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 10:50 HORAS).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS, LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ: Sí señor presidente, con mucho gusto. Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número once ordinaria, celebrada el jueves veintidós de enero en curso

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración de las señoras y señores ministros el acta de cuenta, no habiendo comentarios les consulto su aprobación en votación económica.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Quedó aprobada el acta señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:
Sí señor presidente.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 7/2007. PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE JIUTEPEC, ESTADO DE
MORELOS EN CONTRA DE LOS PODERES
LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE ESA
ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO LA
INVALIDEZ DEL OFICIO SFP/0116-A/06,
SUSCRITO POR EL SECRETARIO DE
FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL PODER
EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS;
LOS ARTÍCULOS PRIMERO, FRACCIONES
V Y XIV, SEGUNDO, SEXTO, NOVENO,
UNDÉCIMO, VIGÉSIMO SEGUNDO,
VIGÉSIMO SEXTO, VIGÉSIMO SÉPTIMO,
CUADRAGÉSIMO PRIMERO,
CUADRAGÉSIMO SEGUNDO Y LOS
TRANSITORIOS PRIMERO Y TERCERO,
INCLUYENDO LOS ANEXOS 1, 13, 13-A, 14
Y 15, DEL DECRETO DEL PRESUPUESTO
DE EGRESOS DEL ESTADO DE MORELOS
PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL
SIETE; LOS ARTÍCULOS 1°, 2°, 3°, 6°, 35,
38, 40, 63, 68, 69, 72, ASÍ COMO LOS
TRANSITORIOS PRIMERO, SEGUNDO,
TERCERO, CUARTO, Y SEXTO DE LA LEY
DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE
JIUTEPEC, MORELOS, LOS ARTÍCULOS
PRIMERO Y SEGUNDO DE LA LEY DE
INGRESOS DEL ESTADO DE MORELOS
PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL
SIETE, EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY DE
COORDINACIÓN HACENDARIA DEL
ESTADO DE MORELOS, PUBLICADA EN
EL PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL EL 7 DE
ABRIL DE 2004 Y SU REFORMA
PUBLICADA EN EL MISMO MEDIO DE
DIFUSIÓN, Y LAS REGLAS DE**

OPERACIÓN PARA EL MANEJO DEL FONDO DE APORTACIONES ESTATALES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LOS MUNICIPIOS, DE 30 DE JULIO DE 2004 Y SU REFORMA, DISPOSICIONES Y REFORMAS PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL ESTATAL "TIERRA Y LIBERTAD" EL 27 DE DICIEMBRE DE 2006.

La ponencia es del señor ministro José Fernando Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Nos dejó la inquietud el señor ministro Azuela para el fin de semana que acaba de transcurrir de meditar sobre los posibles efectos retroactivos en controversias constitucionales, éste es el tema a discusión. Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. La propuesta a la que usted se refiere, la propuesta a reflexión que nos ofrece el ministro Azuela, donde esencialmente está replanteando la interpretación del 105, penúltimo párrafo de la Constitución y del 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del propio 105, expresando en su propuesta que esos numerales no precisan a partir de qué momento se considera que no se puede dar retroactividad; por lo que, nos dice el señor ministro Azuela, corresponde a esta Suprema Corte, determinar que los efectos de la sentencia, puedan retrotraerse a la fecha en que se presentó la demanda y agrega que ello no sería contrario a lo que dispone la fracción V del 19 de la Ley reglamentaria citada, pues este precepto se refiere a los efectos de la norma y no a la norma en sí misma considerada, lo que podría derivar en el planteamiento relativo a que los efectos de una norma siguen vigentes no obstante que la norma ya concluyó su vigencia y no se actualiza la citada causal de improcedencia. Este criterio que al parecer sería

fácilmente aplicable dice el ministro Azuela, cuando los efectos de una ley son cuantificables, porque impactan en los presupuestos, ya que se puede subsanar con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores, ejercicios fiscales posteriores, lo cual no sucede cuando la ley no tiene efectos cuantificables, como sería en materia de invasión de facultades; por lo que, nos sugiere el ministro Azuela que se podría avanzar en el sistema de impartición de justicia constitucional, dando a la sentencia efectos retroactivos. Yo quiero primero que nada reconocer el esfuerzo realizado y la buena intención del ministro Azuela, de avanzar en la justicia constitucional; sin embargo, con todo respeto, difiero de la propuesta que nos hace, el sistema jurídico mexicano y particularmente la defensa constitucional, se encuentra diseñada bajo un orden y bajo ciertas premisas que están definidas en el texto del artículo 105 constitucional, la interpretación del numeral 45 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del 105 constitucional, es desde mi punto de vista inexacta en virtud de que es claro, este artículo es muy claro en su expresión, cuando dice literalmente entrecomillo: “la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos salvo en materia penal” hasta ahí, hasta ahí las comillas; es decir, no admite deducción de qué momento debe considerarse para establecer la retroactividad, dicho precepto es directo e imperativo, no hay efectos retroactivos salvo, salvo, en la materia penal.

Ciertamente el artículo 45 citado, en su primer párrafo, sólo permite establecer que la Suprema Corte determine, a partir del dictado de la sentencia que declare la invalidez de una norma general, cuándo producirá sus efectos, entre otros supuestos: hasta la publicación de la sentencia, a su notificación o a una fecha determinada, pero impide que sea retroactiva o darle efectos hacia el pasado, máxime cuando la ley a que se refiere la sentencia ya concluyó su vigencia.

En el contexto desarrollado, dicha interpretación se relaciona directamente con el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria citada, al establecer la improcedencia de la controversia constitucional cuando hayan cesado los efectos de la norma general o del acto materia de la controversia; al respecto, este Tribunal Pleno ha interpretado reiteradamente que la cesación de efectos tratándose de la controversia constitucional se actualiza simplemente cuando la norma o el acto han dejado de existir o de producir efectos, esto es, a diferencia del juicio de amparo no hay que restituir las cosas al estado que estaban antes de la violación constitucional, basta que la norma por sí sola deje de producir efectos para que se actualice la improcedencia, dado que la sentencia que se pudiera llegar a dictar no podrá producir efectos retroactivos por la prohibición expresa del 105, penúltimo párrafo de la Constitución, y del 45 de su Ley Reglamentaria, como antes señalé.

La solución que nos propone el señor ministro Azuela no la comparto debido a que me parece que el diseño constitucional de las controversias constitucionales y de la interpretación objetiva del alcance del artículo 45 de la Ley Reglamentaria rompe el diseño constitucional del Constituyente al establecer la reglamentación elemental de los efectos de las sentencias en controversia constitucional.

No hay que pasar por alto que el artículo 45 únicamente lo que hace es reproducir lo que dispone la Constitución, así es que estimo no hay margen de interpretación para la Suprema Corte para definir en qué momento opera la no retroactividad, no debe olvidarse el principio general de derecho que reza: "Donde la Ley no distingue no debemos distinguir". Ésta regla de interpretación es fundamental

en la explicación y sentido de las leyes y debe observarse rigurosamente, ya que de no seguirla nos puede llevar a establecer excepciones arbitrarias cuando la Ley habla en términos generales, en este caso la Ley es la propia Constitución.

Las leyes deben ser entendidas o interpretadas de la manera más sana y provechosa, sin extraviar el sentido natural de sus términos con argumentos expresados atendiendo al sentido real de la norma, como en el caso lo constituye la no retroactividad, donde es evidente que expresamente se restringió por el Constituyente la aplicación retroactiva a los asuntos en materia penal, y no a otro tipo de casos.

De igual forma, pero no menos importante, es de destacar que las razones que inspiraron la limitación hacia el pasado de los efectos de la sentencia de invalidez en las controversias constitucionales son claras y están contenidas en la exposición de motivos de la reforma, entre otros al artículo 105 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, que en la parte conducente dice: “Por razones de seguridad jurídica y estabilidad social, aun cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, éstos habrán de limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos, con excepción de la materia penal” (cierro comillas), en ese sentido, a mi parecer no hay duda que se limitó el margen de discrecionalidad de este Tribunal constitucional para establecer los efectos de la sentencia solamente a partir de que se emite la sentencia de invalidez y hacia el futuro, pero de ninguna forma para establecer efectos retroactivos, desde luego salvo la excepción señalada. Es cierto, en algunos supuestos las situaciones anteriores a la declaración de invalidez quedarán afectadas por ella, en la medida y sólo en ella en que aún sean susceptibles de

decisión pública en razón de que se trate de actos concretos impugnados en la Controversia Constitucional; sin embargo, ello se debe a que precisamente se trata de actos concretos y no impugnaciones abstractas de la ley; así pasó en el asunto que dio origen a la tesis destacada por el señor ministro Azuela y en la Controversia Constitucional 14/2007, resuelta en sesión del seis de diciembre de dos mil siete, en la cual se determinó la invalidez del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos y del Inciso A) del artículo 123 de la Ley General de Hacienda del propio Estado de Morelos, para el efecto de que el Poder Legislativo demandado restituyera al Municipio actor el impuesto declarado inválido, pero conforme a los montos correspondientes y cuantificables sobre la base de los documentos acreditativos de su entrega a la universidad por parte del Municipio actor, mismos documentos que obraban en autos. De ahí que en ese caso particular, se trataba de actos concretos que habiendo sido demostrados en la Controversia y no con motivo de la relación abstracta de invalidez de la norma; hechos que son diversos en el expediente que ahora se resuelve, donde se impugna entre otros el Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec, Morelos y la Ley de Ingresos del Estado de Morelos, todos del ejercicio dos mil siete, pero se controvierten en abstracto por su inconstitucionalidad y sin existir algún acto concreto en el expediente que acredite que le fueron afectados recursos indebidamente y respecto de los cuales ya hubiera tenido que erogar de su arcas. Por lo que, al no tratarse de supuestos idénticos, es que indudablemente no hay posibilidad de que la sentencia que se dicte surta efectos retroactivos. Así, tratándose de actos concretos y cuando se haya concedido la suspensión, será viable no dar efectos retroactivos a la sentencia sino resarcir a la parte que obtuvo la declaración de invalidez del acto, por la posible restitución de recursos económicos que demostró mediante el acto

correspondiente la aplicación en detrimento suyo, -insisto-, circunstancia imposible de concretar cuando se impugne la ley como ahora en abstracto. Tampoco comparto la diferenciación que se hace de los efectos de la norma y la norma en sí misma considerada, ya que estimo que los efectos invalidantes corresponden a la norma; y por consecuencia, a los efectos que ella produce, pero de ninguna manera se trata de dos supuestos diversos.

Reitero lo que dije en la sesión del diecisiete de enero de dos mil ocho, al estarse discutiendo la Controversia Constitucional 35/2005, la ley es muy clara en este sentido y el único caso con efectos retroactivos previstos en la ley, es en materia penal, nada más, de ahí en adelante los efectos deben darse a partir de la sentencia, para mí no hay porque estar dando bandazos, la ley es muy clara en ese sentido, yo no veo para donde hacerse si ya la única excepción es la materia penal.

Por las razones expresadas es que estoy de acuerdo con el sobreseimiento en los términos del proyecto del ministro Franco y por ende, disiento de la propuesta del señor ministro Azuela. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente.

Como manifesté en la sesión anterior, comparto el sobreseimiento de los actos mencionados en el proyecto, en razón de que imperó el principio de anualidad y consecuente cesación de efectos; no obstante, en atención al dictamen del señor ministro Don Mariano

Azuela que nos orilló a reflexionar sobre los efectos de las sentencias y el principio de retroactividad en las normas impugnadas en controversia constitucional, me interesa comentar dos puntos. El primero, sobre las características de las normas impugnadas en la presente controversia constitucional. El segundo, sobre la interpretación de los efectos retroactivos de las normas impugnadas en la controversia constitucional.

En atención al primer punto, conviene mencionar que las normas impugnadas en la presente controversia constitucional, cuyo sobreseimiento se propone en el proyecto, son normas que regulan gasto público, con carácter anual y por tanto, se sujetan a los principios de temporalidad que se vinculan con la planificación y distribución de la recaudación fiscal, a favor del Estado, realizada en ese período de tiempo.

La anualidad en este tipo de normas, se soporta en un principio de derecho financiero presupuestario, que difícilmente puede ser quebrantado en razón de que representa la coordinación y seguridad jurídica en la distribución del presupuesto del Estado.

En un orden jurídico, el período de un año, sirve para determinar los pasos sucesivos del funcionamiento de los servicios. Así cada año define el presupuesto, lo que son gastos ordinarios del Estado y ordena jurídicamente la legalidad de los mismos, el período de un año es igualmente útil para dilucidar los gastos ordinarios de los extraordinarios, hasta el punto de que cuando el Estado se convierte en inversor, para estos gastos extraordinarios de inversión, se formulan períodos extraordinarios.

Aunado a lo anterior tenemos que este tipo de normas, también obedecen a principios como el de legalidad o reserva de ley, que

determinan que su modificación sólo puede ser elaborada por el órgano legislativo competente.

En este sentido, estimo conveniente tomar en cuenta estos elementos debido a que si esta suprema Corte de Justicia se pronunciara por estudiar las normas impugnadas en este caso, ello implicaría la posibilidad de emitir una sentencia que afectaría la coordinación o distribución del gasto público de este año.

Debido a que a diferencia de otros supuestos que podrían permitir una excepción, en el presente asunto, no existe una partida que se encuentre congelada o destinada para estos efectos. Debo aclarar, que no pasa inadvertido el problema que genera el sobreseimiento por cesación de efectos de normas de vigencia anual.

Sin embargo, estimo que se debe ser muy cuidadoso en el momento de analizar ordenamientos de este tipo, debido a que las excepciones no pueden derivar en principios que permitan irrumpir el equilibrio de la distribución del gasto público.

De la misma forma conviene tomar en cuenta que en materia de acción de inconstitucionalidad, este Tribunal, reunido en Pleno, se ha pronunciado por sobreseer los juicios cuando concluye la vigencia anual de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en los principios que derivan del artículo 74, fracción IV de la Constitución mexicana, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS", y por ende cesaron sus efectos. Que aun cuando se refiere a materia federal, se sustenta en principios financieros presupuestarios de jerarquía constitucional.

Por lo que respecta al segundo punto, considero que vale la pena partir de otros dos puntos: ¿qué se entiende por retroactividad? y, ¿cómo se aplica la retroactividad en normas de naturaleza financiera presupuestal?

En este punto, el concepto retroactividad se resume en situaciones ya agotadas o perfectas; es decir, efectos jurídicos ya producidos a los que la nueva regulación ya no puede afectar.

La retroactividad total no es lícita cuando se producen los casos en que la relación jurídica ya se ha agotado.

Sin embargo, la retroactividad en grado medio o mínimo sí es posible cuando la situación jurídica a la que se va a afectar no se ha producido en su totalidad.

Hasta este punto, tenemos que el principio de retroactividad sí permite excepciones, principalmente cuando no se han producido los efectos de la norma en su totalidad.

No obstante, en el presente caso también debemos considerar que estamos frente a una norma financiera presupuestaria de vigencia anual, que como ya mencioné, se rige por diversos principios.

Bajo este tenor –quise decir tenor; pero dije tenor, inconscientemente-

Bajo este tenor, estimo que se debe tomar en cuenta que sí podría permitirse como excepción no como principio general, la posibilidad de admitir la retroactividad de las normas de vigencia anual, siempre y cuando no irrumpa con los principios derivados del

Derecho Financiero Presupuestario; y además, se compruebe en grado medio o mínimo, que la situación jurídica afectada no se ha producido en su totalidad; lo cual, a diferencia de la Jurisprudencia 71/2006, no creo que se presente en este caso.

Lo anterior, porque en el citado precedente se presentó un supuesto distinto, porque se concedió la suspensión que permitió darle efectos retroactivos a la sentencia de la Controversia Constitucional 10/2005, justificando en su Considerando Décimo Tercero, lo siguiente –leo parte del Considerando Décimo Tercero-
Décimo Tercero.- Sin dilación alguna, tome las medidas indispensables para que se haga la transferencia efectiva de recursos, por la cantidad de cuatro millones ciento cincuenta y nueve mil pesos.

No obsta lo anterior –sigue diciendo el Décimo Tercero-, el contenido del artículo 45 de la propia Ley, en el sentido de que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos –y sigue diciendo el Décimo Tercero-: pues la recta inteligencia de esta prohibición, lleva a la conclusión de que no se puede reparar lo sucedido con anterioridad a la fecha de presentación de la demanda.

Se prevé –dice el Décimo Tercero-, la suspensión del acto que motive la controversia constitucional, medida que tiene como finalidad, entre otras, que la sentencia de invalidez pueda surtir efectos a partir de la fecha de presentación de la demanda”. (Hasta aquí la transcripción del Décimo Tercero). De esta manera, y de considerarse conveniente, continúo con mi opinión sobre el estudio realizado en el fondo del proyecto, para pronunciarme sobre los puntos que se refieren, esencialmente a los siguientes apartados. Yo creo que eso ya lo dejo para después, creo que con esto,

diciendo que en este caso hubo suspensión, y en los casos que estamos viendo no, y la distinción entre las leyes de esta clase y las otras leyes, sería por lo pronto suficiente para reservarme en cuanto al resto de los siguientes puntos, si usted lo permite señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Así es correcto señor ministro, con mucho gusto.

Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente Ortiz Mayagoitia. Quiero recordar a ustedes tres textos, realmente dos en idéntico sentido: el antepenúltimo párrafo del 105 constitucional, que dice: “La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo (o sea, controversias y acciones), no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, etc.”; las declaraciones no tendrán efectos retroactivos. De la Ley Reglamentaria, voy al 45, que dice: “La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal”. Idéntica disposición.

Artículo 19, fracción V.- Cuando hayan cesado los efectos (o sea son improcedentes, dice el epítome las controversias constitucionales) cuando -V- hayan cesado los efectos de la norma general, o acto materia de la controversia. La cuestión a elucidar, por principio, es: a partir de cuándo se considera, tratándose de una norma general, que opera la retroactividad; tenemos tesis abundantes de este Pleno, con esta integración incluso, en donde se nos dice: el análisis de retroactividad de las leyes implica estudiar si una determinada norma tiene vigencia o aplicación respecto a derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor. ¿Esto qué quiere decir?,

que cuando estamos en presencia de la impugnación de normas generales, el hecho aducido al que pretende que se le aplique la norma vigente, sucedió antes de la entrada en vigor de la norma; ahí habría una petición de aplicación retroactiva. Si el hecho sucedió (estoy hablando de leyes heteroaplicativas), durante la vigencia de la norma, no hay retroactividad. Autoaplicativas, desde que entran en vigor. Muy bien, ¿qué pasa con las normas de vigencia anual? Nos dice alguno de los dos ministros que se han opuesto a la propuesta del señor ministro Azuela: hay que tomar en cuenta el principio de retroactividad, aplicado a la materia financiera presupuestaria. Esto quiere decir: normas de vigencia anual.

Pero ¿cómo puede haber retroactividad aceptable cuando no se ha producido en su totalidad el acto de aplicación o la situación jurídica acaecida durante la vigencia de la norma?

Entonces, la fórmula es sumamente sencillota, apliquémosle a la norma el criterio que se le aplica, que se le deriva a los actos de aplicación y así todo parece discurrir con lisura.

No, yo no creo que esto sea correcto. Yo entiendo que hay un problema, que podemos determinar mediante un determinado alcance de una sentencia que tenga efectos durante la vigencia de la norma pero que los recursos ya no existan; ¿cuál será la situación jurídica aconsejable? Bueno, en derecho privado no habría ningún problema, hay reservas estatutarias por ley, hay reservas por contingencias en razón de las demandas, obligadas por ley; hay reservas por riesgos. Entonces, siempre habrá una previsión económica en derecho privado, o casi siempre no sé si siempre; pero en derecho público me van a decir: no, no existe eso, no tiene por qué dejar de ejercerse una parte del presupuesto en

función de que se haya puesto en tela de juicio la constitucionalidad de una norma presupuestaria. El dinero hay que gastarlo.

Lo que se dice en la propuesta que se nos hace es: independientemente de eso, la consecuencia de la resolución que dictemos rebasará el plazo de vigencia de la norma. Técnicamente hablando ¿cuál sería la solución?, que en el siguiente presupuesto se contemplara la sentencia de la Corte, o bien que se hiciera una ampliación presupuestal, depende del momento. Pero sí hay solución, no es imposible la solución.

Ahora, no se puede caer en el garlito –y la Suprema Corte no ha caído en el garlito- de decir: si no hay previsión presupuestaria determinada en el presupuesto de egresos, no se puede cumplir con una obligación derivada de una sentencia tutelar de garantías del Tribunal Constitucional.

Nosotros hemos dicho: sí se puede, ¿cómo? es problema de la autoridad que debe de cumplir.

Por estas razones, a mí no me resultan convincentes –lo digo con todo respeto- las intervenciones de los señores ministros que me precedieron en el uso de la palabra.

Yo les advierto, yo quiero ver por qué sí se protege a los Municipios, no por qué no se les protege.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- ¿Terminó señor ministro?

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- Gracias, sí presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.- Gracias presidente.

Yo me acojo, en principio, a la invitación que hace el señor ministro Azuela a la reflexión. Esta invitación me lleva a no proponer soluciones, en principio, sino a abonar o seguir en esa reflexión.

Para este efecto, tal vez no señalar soluciones, apuntar algunas soluciones solamente, o pretendidas soluciones; pero, yo creo que tenemos que fijar, en principio, el contexto en el cual estamos discutiendo, en tanto que se encuentra limitado. Y estamos, en principio, haciendo estas reflexiones en relación a una eventual declaratoria de invalidez –hablo genéricamente, no del caso concreto- en tratándose de normas generales con vigencia anual. Y, particularizándolo todavía más, en relación con leyes de ingresos, leyes de ingresos en el caso municipales, o bien, todas aquellas que tengan esta vigencia y tengan esta característica de ser leyes de ingresos; esto nos lleva a tratar de dilucidar su problemática, en función de que no hemos tenido, y aquí en el “hemos” estamos incluidos todos los que participamos en ellas, entiéndase a la actora, entiéndase a los demandados y entiéndase al órgano de decisión, estamos todos involucrados en esta circunstancia que se ha presentado, en relación a no tener la debida celeridad en la instrucción, tratándose de leyes de vigencia anual, no tener tampoco la oportuna decisión de las mismas cuando éstas ya están en circunstancia de recibir un fallo.

Aquí en este problema, en este contexto de estas Leyes es donde tenemos que ubicarnos, por qué, porque pretendemos emitir un criterio de carácter general, pero tal vez no tenemos todos los elementos hoy para tomar esa decisión. Yo creo que no tenemos hoy, desde mi perspectiva, la fuerza total para decir “es alarmante

el número de asuntos que tenemos de esta naturaleza, para emitir unos criterios de esta envergadura.

Desde luego, es una situación extraordinaria, en tanto que tenemos textos expresos para resolver; sin embargo, situaciones concretas que nos han rebasado o que han rebasado los tiempos para la decisión y están involucradas estas decisiones en un marco normativo de vigencias anuales. No sabemos cuántos asuntos en el año se sobreesen por esta circunstancia, no sabemos en cada uno de ellos a qué eventualidad obedece el citado destino del sobreesimiento por cesación de efectos, cada una de estas es variada; aquí tenemos unos casos emblemáticos ahora de Municipios de una misma entidad federativa con un cierto ejercicio de litigio muy parecido que nos ha llevado a ello, esto es el problema que tenemos ahora, que nos está planteando la posibilidad de establecer criterios de carácter general para resolver estos problemas, dejando de lado, insisto, el texto expreso de la Ley.

Desde luego que es un problema, pero ya aquí se ha dicho, nosotros tendríamos aquí que estar armonizando principio de anualidad, principio de equilibrio, fundamentalmente, los principios de naturaleza financiera, los aspectos económicos generales, en tanto que en algunas ocasiones, estos ingresos ven involucrados a particulares.

Vamos, estamos hablando de muchísimos, muchísimos factores que hay que dilucidar para efectos de determinar, inclusive por la vía si se quiere de Acuerdos generales internos del Pleno, en relación con los criterios aptos para que estas controversias se resuelvan en el tiempo oportuno. Hacemos un sondeo de ellas y así como decimos que las autoridades en el ejercicio de litigio, han

alargado los tiempos, también ha estado presente el obsequiar y permitir como debe hacerse, la oportunidad probatoria para los mismos, pero encuadrados en vigencias anuales; y esto nos llevaría a determinar criterios tal vez muy delicados y tal vez no muy sólidos, en caso de tomar decisiones que no tengan el mérito suficiente para sostener una argumentación y un criterio de esta naturaleza, que nos lleve a rebasar inclusive los textos de la Ley.

Señalaba el señor ministro Aguirre cuestiones que nosotros hemos estado pergeñando, que se sujeten las previsiones en el presupuesto siguiente; si nosotros quisiéramos hacerlo ahorita para el dos mil nueve, ya no podríamos esto existe y va caminando, una ampliación presupuestal tendríamos que ver la afectación económica financiera, no nada más de Municipio-Estado, sino absolutamente todo el contexto de ello.

Vamos, sí creo que no estamos todavía en condiciones para tomar un criterio hoy, de carácter general, sino solamente a puntar algunos caminos.

Aquí, creo que en el caso concreto no habría ningún problema y yo estoy de acuerdo con la solución del sobreseimiento en este proyecto; tenemos otros asuntos aquí donde ya se hace el estudio de fondo, pero que se encuentra con todas estas posibilidades complejas para tomar una decisión en este sentido, hoy, todavía fuerte; se habla de retroactividad intermedia, parcial, etcétera. Esa es la que hemos venido aplicando; en la última, en una de las controversias últimas de este Estado, pero fue en el término de la anualidad, si bien era de mayo a noviembre, creo, viene la decisión, y se establece el criterio, pero en un esquema de anualidad.

Creo que el problema, el problema muy complejo, es cuando efectivamente se rebasa ese término anual para ello.

En conclusión, yo creo, en el caso concreto yo estoy de acuerdo, en términos generales, yo creo que sí tenemos que reflexionar todavía más en torno a la propuesta del señor ministro Azuela. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor ministro presidente. Bueno, sin duda alguna la intervención del ministro Azuela, que nos invitó a todos a reflexionar, es por demás una posición sumamente atractiva.

Yo también me puse a reflexionar sobre el tema que nos planteó en la sesión anterior y llegué a las siguientes conclusiones:

Cuando se plantea que una norma ha cesado en sus efectos, porque ha perdido su vigencia, significa que la misma ya no pertenece al orden jurídico; es decir, ya no es derecho positivo, y por tanto, la declaración de inconstitucionalidad que se llegue a realizar, no tendría ningún sentido, ningún objeto, máxime que nuestras sentencias, como lo señaló el ministro Valls, carecen de efectos retroactivos, exceptuando la materia penal.

Sin embargo, nos decía el ministro Azuela, en sus intervenciones, cuando los efectos de la ley no han cesado y puntualiza, no la ley en sí misma considerada, es claro que este Alto Tribunal puede declarar la invalidez de la norma impugnada.

La primera pregunta que me parece necesario formular es la siguiente: ¿Qué acaso las consecuencias que derivaron de la aplicación de la ley no son sus efectos?; y mi segunda pregunta sería: Si las consecuencias de su aplicación son el motivo por el cual no se debe sobreseer ¿qué acaso el pronunciamiento de inconstitucionalidad no debe realizarse entonces en relación con dichas consecuencias?

Al margen de las posibles respuestas, el año, creo que antepasado, en octubre de dos mil siete, al resolver las controversias constitucionales 85, 86, 96 del 2004, este Alto Tribunal sostuvo que el objeto y materia de la controversia constitucional, no se limita al examen de la validez de la norma o acto impugnado, sino que se extiende al examen de los efectos que éstos hayan podido producirse.

Para sustentar este criterio, se consideró que, por regla general, los efectos de una norma o acto, pueden ser, claro está, estrictamente jurídicos, y cuando los mismos cesan, se puede concluir válidamente que cesaron los efectos del acto impugnado, y que la controversia ha quedado sin materia.

Sin embargo, se planteó una excepción cuando, dicen estas resoluciones, las normas o actos reclamados puedan también tener efectos materiales que incidan en el entorno material o el patrimonio de todas o algunas de las partes en litigio, y entonces, la cesación de efectos, no se produce hasta que dicho entorno material y patrimonial vuelve al estado en el que se encontraba antes del acto que los afectó o cuando se haya reparado el daño que hubieran sufrido.

En este sentido, la propuesta que se nos plantea coincidiría con lo anterior, y sólo diferiría del criterio del Tribunal Pleno, en que actualmente se sobresee en relación con las normas o actos impugnados, y la declaratoria de inconstitucionalidad sólo se efectúa respecto de los efectos que se produjeron, mientras que, en su propuesta, el señor ministro Azuela nos dice que no se sobresee en relación con la norma general impugnada, sino que la declaremos inconstitucional, porque sus efectos se siguen produciendo.

El mismo ejemplo que hipotéticamente nos planteó en la sesión anterior, me serviría para ilustrar esto y fijar mi postura.

En aquella ocasión, se nos planteó un problema con la forma de una Ley de Ingresos Municipal, que permite el menoscabo de la hacienda municipal, y que por la prolongación de la tramitación de una controversia constitucional, se debe sobreseer en virtud de que se trata de una Ley de vigencia anual.

La solución propuesta fue dar efectos retroactivos a la sentencia para obligar al gobierno del Estado a que adoptara las medidas necesarias a efecto de devolverle al Municipio actor la cantidad de dinero de la que fue ilegalmente privado. Comparto los efectos materiales que se quiere imprimir a la sentencia; sin embargo, no en relación a la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley.

En los precedentes que mencioné, los municipios actores, reclamaron diversos acuerdos de la Legislatura cuyo efecto fue que se retrasara la entrega de recursos municipales y por tanto, que dichos recursos perdieran inclusive valor adquisitivo, al dictar la sentencia, no obstante los recursos retenidos fueron reintegrados se advirtió que alguno de sus efectos gravosos subsistía pues el

menoscabo que experimentó la hacienda municipal no había sido resarcido en su integridad, por lo tanto, se condenó al Poder Ejecutivo local a satisfacer los intereses generados por las cantidades correspondientes a los recursos indebidamente retenidos, aquí preguntaría de nuevo: ¿En qué difiere la solución del ministro Azuela de la solución a que arribó el Pleno en esas ocasiones?

Al margen de que en su ejemplo se trata de una norma general y en los precedentes de acuerdos legislativos, yo me respondería que nada, salvo en hacer una declaración de inconstitucionalidad de una norma que ya no tiene fuerza de ley; en adición no obstante que la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, permite impugnar una norma general, aun cuando no ha entrado en vigor, y dicha permisión carece de sentido si se plantea respecto de una norma que ya perdió su vigencia, en el primer caso, la ratio juris se explica por sí misma, se trata de normas que eventualmente tendrán que entrar en vigor, ya que al final de cuentas el propósito de la ley es regir situaciones concretas, imaginar lo contrario, significaría considerar que el Legislador es ocioso porque emite normas pretendiendo que nunca fueron obligatorias; ahora, pensar en la impugnación de normas que ya perdieron su vigencia, me parece igual de ocioso puesto que nadie está obligado a cumplirlas ni se aplicarán en lo futuro.

Visto de esta manera, la vigencia de una norma se podría definir como la frontera entre el derecho positivo y la historia de México, por la misma razón plantear la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una norma cuya vigencia ya concluyó, en mi opinión tampoco tendría este sentido, la objeción que se nos hace es que sus efectos se siguen produciendo pero en todo caso una interpretación a contrario sensu de la causa de improcedencia que

se controvierte, nos permite concluir que si los efectos no han cesado, entonces no se debe sobreseer, pero solamente respecto de dichos efectos porque es lo que constituye la materia de la controversia, ya que la norma finalmente ha dejado de tener vigencia, muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí muchas gracias, yo también acepté la propuesta del ministro Azuela en la sesión pasada para reflexionar sobre este asunto; yo creo que estamos ante una problemática muy compleja, muy difícil, pero difícil de solucionar por vía de interpretación, -me explico-, lo normal o lo común es que una ley tenga efectos, tenga vigencia indeterminada, pero de manera excepcional existe un tipo de leyes que tienen formalmente una vigencia anual, aunque las hay que año con año repiten su contenido de manera idéntica, pero su vigencia formal es anual, me da la impresión que el Constituyente no previó este tipo de leyes, porque no estableció un procedimiento sumario para su tramitación con plazos fatales como sí lo hizo en materia electoral y si le aplicamos el procedimiento ordinario, previsto en la Constitución y en la Ley reglamentaria a estas leyes de vigencia anual, se produce lo que con mucha certeza había descrito el ministro Azuela la sesión pasada, se produce un estado de indefensión total o parcial; porque, ¡vamos!, una controversia que fue presentada en el mes de enero y que se resuelve en el mes de octubre, pues ahí hay una indefensión parcial para el destinatario de aquella ley de vigencia anual; entonces, yo creo que estamos frente a un vacío constitucional, frente a una imprevisión de carácter constitucional, pero que yo creo que es muy difícil, por no ser imposible, subsanar la vía de interpretación, porque el artículo 45 de la Ley Reglamentaria que reproduce el penúltimo párrafo del

artículo 105, fracción II, dice: "De manera que no deja lugar a dudas, la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en las que se regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables a esta materia".

¿A partir de cuándo prohíbe la retroactividad? A partir de la declaración de invalidez, las declaraciones de invalidez no tendrán efectos retroactivos, a partir de dónde, de la declaración de invalidez; no podemos retrotraerlo a la presentación de la demanda; entonces, el punto de referencia es la sentencia, es la declaración de invalidez; yo no veo cómo superar por vía de interpretación un precepto tan claro y preciso como éste; si bien es cierto admito, y esa es mi posición, que vamos no está previsto para las leyes de vigencia anual; sin embargo, creo que este problema es insuperable, será el propio Poder reformador de la Constitución y el Legislador ordinario el que en el futuro podrían superarlo, pero nosotros no estamos en condiciones de hacerlo como Tribunal constitucional.

Por lo tanto, la reflexión me llevó a estar de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor ministro presidente.

El derecho no vigente, podrá considerarse historia del derecho, esto pesa; pero sin embargo, cuando los efectos de una norma que en teoría, –y quiero poner énfasis en teoría– no es derecho vigente, continúan en el sentido de afectación vivos, pone en duda la afirmación, según mi parecer, de que es derecho no vigente;

independientemente de la formalidad de que se trate de una norma de vigencia anual, si no han fenecido sus efectos, una porción de la norma es derecho vigente.

Se afirmaba que es ocioso resolver acerca de la inconstitucionalidad de una ley que no es vigente, ¡bueno!, yo creo que aquí es donde hay un esfuerzo interpretativo, donde el ministro Azuela nos pidió innovar, ir más allá, progresar para evitar que la norma inconstitucional de ingresos o egresos de vigencia anual siga reiterándose un año tras otro, independientemente de lo que haya dicho el Tribunal constitucional; o no; esto es, encasquillar las resoluciones del Tribunal constitucional.

¿Qué valor tiene la declaratoria de la Suprema Corte al respecto? ¡Bueno!, en primer lugar, es innegablemente un precedente; en segundo lugar, se evita que la norma histórica, –y voy a utilizar intencionadamente el término, para que se vea que no rehuyó de él–, pueda ser principio general del derecho; entonces no hay la ociosidad que se le atribuía. Para mí hay un gran sentido de utilidad, pero ante todo yo pienso que para que pueda hablarse de fenecimiento de una norma por el tiempo; ésta debe de haber fenecido con todos sus efectos, si no, alguna parte de la norma está vigente, tan es así que todavía hay vida producida por ella.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Gracias señor presidente.

Bueno, no cabe duda que el tema que se está tratando es un tema realmente complejo. Si nosotros recordamos cuáles son los asuntos que últimamente se han resuelto en los que se ha tocado el tema de los efectos en las controversias constitucionales e incluso en las

acciones de inconstitucionalidad, veremos que hay, cuando menos, algunos asuntos que son representativos de lo que este problema realmente significa.

Traigo a colación el asunto de Baja California, de los magistrados de Baja California en el que ellos combatían una disminución de su salario y en el que sí se le dio un efecto específico precisamente para que ellos estuvieran en aptitud de cobrar esas cantidades. Y luego también traigo a colación alguna otra controversia constitucional que se presentó por algunos municipios.

Recordarán ustedes que ya teníamos un criterio muy definido por este Pleno respecto de alumbrado público, en el que se dijo que el cobro de este impuesto como tal era inconstitucional, porque está reservado prácticamente a la Federación y se le daba prácticamente la posibilidad de cobrarlo a los municipios a través precisamente de la medición del consumo de energía eléctrica, entonces aquí vimos que se presentaba un problema muy serio y el problema serio que se presentaba era precisamente de que habíamos visto que había municipios en los que se establecía en la Ley de Ingresos que este cobro precisamente tomando en consideración el consumo de energía eléctrica; situación que ya se había declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y no obstante eso, al año siguiente la Ley de Ingresos volvía a establecer exactamente la misma situación y nosotros decíamos: bueno, esto ya se declaró inconstitucional, pero efectivamente a veces la tramitación de las controversias constitucionales se prolonga un poco más y en el momento en que se llegan a decidir, pues prácticamente la vigencia en las que estas normas están establecidas ya se terminó, que es precisamente el año o el ejercicio fiscal a que corresponde esa Ley de Ingresos.

Yo debo mencionarles que incluso en esta misma lista viene en tercero o cuarto lugar un asunto mío, en el que yo le estoy entrando al fondo y realmente debo decirles que ha sido motivo de gran duda y discusión si debíamos o no entrarle al fondo, y precisamente entramos al fondo para traer a la mesa de discusión del Pleno de la Suprema Corte esta situación. Por qué razón, porque aquí también se está otorgando una exención respecto de un impuesto en particular que corresponde normalmente a los municipios y que se está otorgando en favor, si no mal recuerdo del Estado, entonces, y pero el problema está en que la norma en donde se está estableciendo esto es en la Ley de Ingresos de dos mil siete, que evidentemente ya perdió su vigencia. Sin embargo, por otro lado encontramos otro problema también muy, muy serio que es el problema de nuestra legislación.

Si nosotros acudimos a lo que es la iniciativa del Ejecutivo respecto de la reforma constitucional del artículo 105, pues vemos de manera específica que nos está diciendo que existe la posibilidad de que cesen los efectos de la norma general o materia del acto de controversias; se nos está estableciendo como una primera posibilidad, pero además nos está diciendo que debido a que en estos casos se trata de privar de todo tipo de efecto futuro a una norma general se hace necesario que la correspondiente sentencia sea publicada en el mismo medio en que en su momento apareció publicada la propia norma general.

Se nos dice en los dictámenes de las Cámaras también de manera muy breve, no hay una gran discusión en el tema, pero se reitera que del texto constitucional ya se dijo que no se está previendo la retroactividad tratándose de los efectos de la sentencia, salvo que las mismas se refieran a la materia penal.

Y por último, en la exposición de motivos también de esta misma Ley se está estableciendo un párrafo específico en relación con estos efectos, que dice: “Por razones de seguridad jurídica y de estabilidad social aun cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, éstos habrán de limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos con excepción de la materia penal”.

Y luego, por si fuera poco, bueno pues esto queda prácticamente establecido en el artículo 105 de la Constitución, en su último párrafo, que aunque ya lo leyeron lo cito nuevamente porque hace falta mencionar alguna situación, dice: “La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de la materia”. Entonces, nos está estableciendo de manera específica la no retroactividad en los efectos de estas sentencias, salvo que se trate de la materia penal.

Ahora, se ha dicho muchas veces que el problema de no retroactividad se da en función de una garantía, precisamente para aquellos particulares y en este caso concreto aun cuando hay discusión en el Pleno de si debe o no aplicarse tratándose de controversias constitucionales, por ahí tenemos algunas jurisprudencias que dicen que sí la podemos aplicar precisamente como un principio de seguridad jurídica para aquellas decisiones que ya se otorgaron a través de una norma general, y que si éstas de alguna manera están beneficiando a los entes que son legitimados para promover este tipo de controversias, pues que también es válido que lo hagan como concepto de invalidez, precisamente en aras de una seguridad jurídica.

Entonces, el problema que se nos presenta es éste, la retroactividad es una garantía la no retroactividad de la ley; una garantía de que no se aplique en perjuicio de nadie; ahora la pregunta es ¿el hecho de que se aplique en beneficio implica también una garantía?, yo creo que no; no podemos pensar en que, quiere decir que el artículo 14 constitucional no impide que se aplique en beneficio de una persona retroactivamente algo, pero no puede considerarse como una garantía constitucional porque de lo contrario pues no tendríamos aplicación, por ejemplo de las leyes fiscales porque todas se podrían aplicar en beneficio, evidentemente siempre se aduciría la aplicación en beneficio que normalmente es lo que sucede en este tipo de legislación.

Entonces qué es lo que justifica, que en la materia que se establece en el artículo 105 constitucional y en su correlativo 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, se establezca este principio de que sí puede haber retroactividad pero solamente en materia penal; lo mismo que nos está diciendo este artículo, porque en materia penal se está rigiendo por los principios generales y disposiciones aplicables a esta materia, y si nosotros vemos, por ejemplo el artículo 56 del Código Penal, nos dice: “Cuando entre la comisión de un delito y la extensión de la pena o medida de seguridad entrada en vigor una nueva ley, se estará a lo dispuesto en lo más favorable al inculpado o sentenciado. La autoridad que esté conociendo del asunto o ejecutando la sanción aplicará de oficio la ley más favorable, cuando el reo hubiese sido sentenciado al término mínimo o al término máximo de la pena prevista y la reforma disminuya dicho término se estará a lo la ley más favorable”.

Entonces, ¿qué quiere esto decir?, no quiere decir que en materia penal exista la garantía de aplicación retroactiva, aquí lo único que

está diciéndonos es, que por un principio de seguridad jurídica y aplicando los principios generales del derecho y las propias disposiciones que rigen la materia penal, no por el 14 sino por el 16 constitucional se acepta la retroactividad en materia penal.

Pero ahora, volviendo al problema que se nos genera con los asuntos que nosotros estamos llevando ya en materia de controversias y de acciones; aquí, el problema que se nos presenta es que la Constitución de manera tajante y la Ley Reglamentaria nos están diciendo que si se trata de una norma no hay aplicación retroactiva, no nos están dando margen para la interpretación, hay una disposición no solamente legal, constitucional establecida de manera específica aduciendo que no hay posibilidad de retroactividad. Si nosotros interpretamos y decimos: Sí puede haber retroactividad en ciertos casos, pues de inmediato estamos violentando la norma constitucional que está estableciendo sin restricción alguna y sin excepción alguna la no posibilidad de retrotraer los efectos.

¿Qué diferencia hay, por ejemplo, entre una sentencia en materia de amparo y una sentencia en materia de controversia constitucional?, la diferencia es, que en materia de amparo el artículo 80 nos está diciendo que hay, los efectos de la sentencia son precisamente restitutorios; en cambio, en la materia de controversia constitucional y en la materia de acción de inconstitucionalidad tratándose de normas, no me refiero a actos de aplicación, tratándose de normas el efecto siempre es anulatorio, simple y sencillamente anulatorio; ¿por qué razón?, porque la norma tiene la presunción de validez, su existencia implica la presunción de validez, y con base en ella se están realizando dentro del Municipio, dentro del Estado, o bien, dentro de la misma Federación, determinados actos, que en un momento dado tienen

sustento en esa norma, que de alguna forma tiene un principio de validez. Entonces, por esas razones, ni siquiera la Ley Reglamentaria acepta la posibilidad de que se conceda la suspensión respecto de normas generales.

Respecto de qué podemos conceder una suspensión, y en dónde sí podemos en un momento darle efectos hasta cierto punto retroactivos, pues en actos de aplicación, en actos de aplicación donde sí es el efecto que se está dando en una resolución específica, el que en un momento dado se está suspendiendo, y que en el momento en que se determine que hay un problema de constitucionalidad, sí puede llevarse hasta ese momento una sentencia de condena, porqué razón, porque hemos paralizado los efectos de esta resolución; pero tratándose de normas es mucho más difícil pensar que podemos soslayar lo que se está determinando por el propio texto constitucional. Ahora, no escapa a mi consideración los casos que hemos mencionado, en donde hemos visto, pues los problemas que se presentan, por no determinar la retroactividad en los efectos de estas sentencias. Y, qué es lo que sucede, por ejemplo en la sentencia que ahora estamos analizando, en esta sentencia, yo creo que no hay lugar a dudas, de que no tenemos porque pensar en la retroactividad de los efectos, porqué razón, porque se está refiriendo a cómo se integró el presupuesto de estos Municipios durante la vigencia del ejercicio anual de 2007, y este ejercicio ya se consumó, y este ejercicio ya acabó prácticamente, y no podemos nosotros ahora decir: bueno, no cobraron lo que tenían que haber cobrado en cuestión de aportaciones estatales, pues probablemente, pero el ejercicio está consumado, y finalmente en el ejercicio siguiente habría manera de presupuestar o lo que sea, pero ya no podemos revivir la vigencia de algo, que de alguna manera formó parte de la integración de un ejercicio que ya se acabó. Que diferente es, en el caso, en el que lo

que se está estableciendo en la ley de vigencia anual, es una exención, una exención, que según el Municipio: no tienen facultades para otorgarla a quienes se les está otorgando la facultad de dar esa exención, porqué razón, porque al final de cuentas, si se dijera que la Ley es inconstitucional, de todas maneras, el Municipio tendrá cinco años para poder hacer los cobros de ese impuesto respectivo, porqué razón, pues porque no ha prescrito en un momento dado la posibilidad de cobrar, o de ejercer, o no ha caducado más bien, las facultades de la autoridad para poder ejercer sus facultades de cobro y de comprobación. Pero ese sería un problema distinto, en el caso que nosotros estamos ahorita analizando, creo yo que los efectos están perfectamente finiquitados, y los únicos dos decretos que quedan prácticamente con vida, son actos de aplicación, son decretos que no son una ley de vigencia anual, y que al final de cuentas están siendo analizados, y al ser analizados se llegó a la conclusión de que son perfectamente válidos, que no hay violación a ninguna disposición de carácter constitucional, porqué razón, bueno, pues porque se dijo que están debidamente fundados y motivados, y que satisfacen los requisitos que en un momento dado se determina; pero por lo que hace a la disposición de vigencia anual, esto está totalmente concluido, totalmente finiquitado, y yo no digo que no existan situaciones en las que pudiéramos en un momento dado, pues pensar que existiría a lo mejor esa prórroga del efecto, y no sé cuál sería la vuelta aquí que tendríamos que darle al texto constitucional, porque a mí sí me parece muy cuesta arriba, ir en contra de una disposición expresa, establecida en el artículo 105 de la Constitución, pero en el caso concreto, en este asunto que ahorita estamos analizando, creo que ni siquiera, ni siquiera estamos en la tesitura de decir: vamos a prorrogar el efecto. No, simplemente eran circunstancias necesarias para la formación del presupuesto que en ese momento se iba a gastar dentro de este

Municipio, y el cual se integraba a través de la norma de vigencia anual, que era la Ley de Ingresos, y que finalmente se finiquitó, se culminó, justamente el día que cumplió su vigencia. Entonces, cuando no tenemos un acto de aplicación específico, bueno, pues yo creo que la cesación de efectos es perfectamente aplicable, y acorde tanto con la Constitución, con la Ley Reglamentaria, y con la exposición de motivos, y todas las discusiones que se dieron en el momento en que realizó la reforma constitucional del artículo 105, por estas razones yo me inclinaría en este caso concreto a manifestar que estoy de acuerdo con la cesación de efectos que se establece en el proyecto del señor ministro Fernando Franco, a reserva de que la discusión pueda quedar abierta en los asuntos que vienen más adelante, uno mío específicamente para que podamos determinar si existe o no la posibilidad de cesar efectos en otras circunstancias diferentes en las que también se está analizando una ley de vigencia anual. Por estas razones señor presidente yo me inclino por dar mi voto a favor del proyecto del señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más? Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, muy brevemente. Se dijo que tratándose de controversias constitucionales y entendí yo que de acciones de inconstitucionalidad, los efectos de nuestras resoluciones son meramente anulatorios yo nada más pedí la palabra para decir: tratándose de controversias constitucionales los efectos pueden ser restitutorios, tratándose de acciones, efectivamente lo que necesitamos resolver es la regularidad constitucional, pero siempre hay un interés de parte y con un efecto posiblemente restitutorio tratándose de controversias según mi parecer. Gracias presidente.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Señor presidente nada más para una aclaración. Este, yo me estaba refiriendo exclusivamente a efectos en sentencias que están siendo combatidas únicamente en normas de carácter general, por eso hice alusión a la acción y a la controversia, desde luego que tratándose de actos de aplicación, se ha dicho y efectivamente se ha llevado a cabo en muchísimas controversias constitucionales, las sentencias de condena, pero en este caso concreto me estaba refiriendo de manera específica a normas generales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más, señor ministro Góngora? Mi reflexión coincide con quienes se han pronunciado porque en el caso concreto no puede haber efectos restitutorios tratándose de las normas en estudio las impugnadas, el Municipio únicamente podría obtener una tutela efectiva cuando en otro tipo de actos suspende pagos o deja de percibir ministraciones a esos casos son a los que hemos llegado y eso por virtud de la suspensión correspondiente a determinar los efectos tomando como punto de partida que la prohibición que contiene la Constitución para que las sentencias de la Corte sean retroactivas en estos casos, debe contarse a partir de la fecha de presentación de la demanda. En la Controversia Constitucional 25/2002, promovida por San Luis Río Colorado, se obligó al Poder Ejecutivo del Estado a devolver al Ayuntamiento actor, los ingresos que el gobierno central recibió por concepto de impuesto predial ejidal antes del dictado de la sentencia correspondiente; es decir, había un acto concreto de aplicación de la ley inconstitucional que son los cobros que el Estado hizo de un impuesto predial ejidal que conservaba para sí. En la Controversia Constitucional 5/2004, promovida por municipio de Purépero, Michoacán, se determinó obligar al Poder Ejecutivo del Estado para que en un plazo no

mayor de 30 días hábiles al que se notificara la resolución, entregara al Municipio actor, el importe correspondiente a los intereses generados por el retraso en la entrega de las aportaciones federales que le correspondían al Municipio, una vez más hay un acto de retención indebida en la entrega de una ministración municipal. En la Controversia Constitucional 10/2005, en la que el Pleno declaró inválido el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal para el 2005, para el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, por transgredir la garantía prevista en el artículo 116, fracción IV, inciso C), constitucional, al haberse modificado y determinado uno inferior al aprobado en el ejercicio anual anterior sin fundamento ni motivación alguna, se reprochó al gobierno central del Estado concretamente al gobernador, haber él modificado el presupuesto elaborado por el Tribunal Electoral era un acto concreto del Ejecutivo, que se reparó obligando a la entrega de estos fondos.

En la Controversia Constitucional 14/2007, promovida por el Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos, en la que se estimó que es discutible que aunque la regla general es que las ejecutorias que ponen fin a una controversia constitucional no pueden tener efectos retroactivos con las excepciones propias de la materia penal, los efectos de la sentencia en estos juicios pueden presentar dos modalidades distintas que permiten a esta Suprema Corte determinar los efectos que mayor efectividad otorguen a sus decisiones constitucionales: 1. Efectos Declarativos; 2, efectos prescriptivos o restitutorios.

Con base en lo anterior se determinó que la sentencia de invalidez tenía como efecto vincular al Poder Legislativo del Estado de Morelos a restituir al Municipio el equivalente al 5% de lo recaudado por el concepto de impuesto adicional al impuesto sobre traslado de

dominio, y el 5% por concepto del impuesto adicional a los derechos sobre fraccionamientos que acrediten mediante los documentos respectivos, debiendo presupuestar su entrega; hubo pues, percepciones, ingresos constitucionalmente exclusivos del Municipio que el Estado cobró, y está la Suprema Corte reparando esta situación.

En el caso concreto no se puede dar este efecto retroactivo, los argumentos fundamentales son dos: que las aportaciones del gobierno del Estado a los Municipios vayan pre-etiquetadas con un destino específico en qué las pudieron gastar, y entonces el Municipio dice: "Limita mi libertad hacendaria", pero toda la cantidad presupuestada se entregó al Municipio, no hubo un recorte presupuestario, sino simplemente una indicación de gasto; entonces no podría aquí obligarse a un pago de algo que el Municipio ejerció.

El otro aspecto, la fórmula para entregar estas aportaciones estatales, no es del agrado del Municipio, pero hay una bolsa total que se reparte entre todos los Municipios, y entonces, al cambiarse la forma o las fórmulas de entrega, resultan afectadas la totalidad de los Municipios de la entidad.

Creo que la Corte ha sido congruente con el sistema constitucional y con el sistema legal, la suspensión de los actos de ejecución de una ley cuando se alcanza, debe reconocerse en la sentencia definitiva que resuelve la controversia para decir: "Esto que era simplemente suspensivo ahora es derecho vigente reconocido en favor del Municipio", y se puede establecer que la prohibición para que no haya efectos retroactivos corra a partir del momento en que se presentó la demanda, o más propiamente en el momento en que se concedió la suspensión del acto, que es una figura prevista en la

Ley, pero generalizar este criterio a que toda ley de vigencia anual debe ser resuelta en el fondo aunque ya haya acaecido su derogación por ley posterior, eso como tesis general, pues iría en contra de lo que reconoce la propia Ley y que leyó el señor ministro Aguirre Anguiano: la cesación de efectos.

El argumento de que hay efectos permanentes de la Ley, pues sí, se da en toda Ley que tuvo actos de aplicación, los actos realizados al amparo de una ley derogada el acto sigue permaneciendo y subsistiendo en el tiempo, la prohibición no tiene mayor cosa que ver con la retroactividad de la Ley, sino los efectos restitutorios o no de la sentencia que dicta el Tribunal constitucional.

No abundo mucho, yo estoy convencido de que en el caso particular no puede haber efectos retroactivos y por lo tanto sumaré mi voto en favor del proyecto que propone el sobreseimiento por todas las normas de vigencia anual.

Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Desde luego agradezco el que hayan hecho caso del documento que se circuló y que cada quién haya establecido sus propias conclusiones, que obviamente respeto y que no voy a tratar de rebatir; simplemente voy a hacer la siguiente mención.

Primero, yo nunca pedí que se aplicaran precedentes, evidentemente era yo consciente de que el precedente se refería a casos diferentes; luego estaba yo ante una situación novedosa de leyes de vigencia anual y de leyes, eso sería el primer comentario. El segundo comentario, yo no veo excepciones en el párrafo segundo de la fracción III del 105, ninguna excepción; y en consecuencia, no fue audaz mi proposición, porque precisamente

me fundé en que en relación con algunos casos, ya la Corte había hecho una interpretación que con la literalidad con la que en este momento en algunas intervenciones se ha hecho del párrafo segundo pues nunca debía de haberse hecho y leo el párrafo segundo y no leo el de la Ley Reglamentaria porque es idéntico: “La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, fracción I controversias constitucionales que pueden ser contra leyes y contra actos y fracción II acciones de inconstitucionalidad que sólo son contra leyes, pero íntegramente fracciones I y II no puede haber aplicación retroactiva”; de acuerdo con la Constitución y sin embargo, pues en todos los casos que se han ejemplificado, llegamos a establecer: una de dos, o que la retroactividad era a partir de la demanda y que había que reparar los daños que se causaron en relación con una ley o simple y sencillamente que la retroactividad sí se dio, pero el hecho es que los precedentes son clarísimos en ese sentido y por ello, yo dije: si ya el Pleno de la Corte en varios casos, en que no se aplicó literalmente el precepto encontró fórmulas para que hubiera alguna reparación en relación con lo que se hizo en torno a la aplicación de la ley, pues indiscutiblemente podíamos seguir caminando en esa línea, ya en relación con el caso, yo presentaría; primero, que aun en mi intervención dije que yo no dudaba en que en el caso al estudiar después el problema, se fuera allegar finalmente a: reconocer la validez de las normas, pero, aquí se planteó un problema técnico en lo que yo me seguiré sustentando para votar porque no debía sobreverse, en el fondo aquí se está estableciendo una tesis que choca con lo que normalmente ha sido un criterio que en todas las materias de que conocemos se establece; que para poder examinar el fondo de un problema, primero; hay que considerar que procede la vía y aquí tendríamos leyes de vigencia anual en controversias constitucionales, si al examinar el fondo se advierte que son infundados los conceptos

relativos a los actos de aplicación, debe sobreseerse por cesación de efectos en relación a aquellas, y aquí, incluso el proyecto lo dice y ya lo había yo hecho notar que como se analiza que aquí no hay reclamo de ningún acto que implique reducción de partidas etc. etc.; pues entonces, hay que sobreseer respecto de la ley, bueno, en esto, pues como que yo siento que los criterios deben ser de carácter general y no que en cada caso se vaya determinando una determinada situación.

Entonces en ese sentido siento que habría esta preocupación, pero además digo yo ¿qué sentido tiene que el Municipio reclame una ley si ésta no le causa ninguna afectación? No, lo que pasa es que precisamente está cuestionando el que a través de esa ley se le están reduciendo sus ingresos para su presupuesto.

Entonces, implícitamente qué está buscando, que cuando se declare la inconstitucionalidad de la ley, tenga posibilidad él de recibir los beneficios derivados de la aplicación de una ley que se estima inconstitucional y naturalmente también hay una petición de principio: si yo no puedo examinar la inconstitucionalidad de la ley, que es lo que considero que es indebido, no sus actos de aplicación, cómo voy a beneficiar a quien reclamó la inconstitucionalidad de la ley en cuanto a los actos de aplicación, pues no, pues si no la pude estudiar, no, precisamente lo que se pretende en estos casos, es como esa ley de vigencia anual me está afectando, esto me lleva a impugnar la ley y la consecuencia de su inconstitucionalidad es que finalmente yo reciba algunos beneficios.

En los otros casos se examinaron los actos, pero un problema de controversia sobre actos, no, aquí lo novedoso es que es una ley de vigencia anual con las consecuencias que se han apuntado.

Ahora qué efecto práctico tiene, pues un efecto práctico muy cómodo incluso esto a mí me surgió con motivo de la presentación de un proyecto de uno de mis secretarios, muy breve en el que simplemente aplicaba los precedentes de ley de vigencia anual y ahí fue donde advertí yo, pues todas estas inquietudes donde me surgieron estas inquietudes y entonces, pues tan sencillo, y ese es un riesgo también para la falta de diligencia en el estudio de estos temas, pues basta con que dejemos que corra el tiempo y ya preparemos previamente un proyectito de sobreseimiento, en relación con las leyes de vigencia anual que presentaremos en el mes de enero siguiente, esperemos que no sea esto un estímulo para que así se vaya a proceder.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más?

Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente, señoras y señores ministros, no voy abundar, agradezco todos los comentarios que se han hecho tanto a favor o en contra del proyecto, yo me reservaré para no ya retrasar aquí la discusión sobre el tema general que se ha planteado respecto al sistema que se estableció en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

Simplemente señalo que creo que hay que recoger una preocupación que externó el ministro Silva en cuanto a estos casos, no, y la necesidad de darles celeridad en su tramitación dentro de los términos de ley que va de la mano con la preocupación que ha externado el ministro Azuela creo que aquí todos podemos colaborar a que esto no suceda.

Y por otra parte, simplemente puntualizar que a la luz del documento muy interesante del ministro Azuela igual que todos los demás ministros yo me di a la tarea de revisarlo y simplemente planteo una consideración al Pleno: son dos sistemas totalmente diferentes, el artículo 14 habla de irretroactividad de leyes, aquí habla de irretroactividad de efectos de la sentencia.

Y creo que esto lo tenemos que tener presente en todos los casos, éste y en los futuros, consecuentemente yo sostendré mi proyecto enriqueciéndolo con muchos de los comentarios que aquí han formulado las señoras y los señores ministros. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si parece bien a las señoras y señores ministros instruyo al secretario para que nos tome intención de voto en relación con el sobreseimiento que propone el ministro ponente, porque esto creo que facilitaría mucho la discusión del proyecto en los otros temas.

Proceda señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En contra del sobreseimiento, ya que según mi parecer debemos de calar a la problemática de fondo.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el sobreseimiento.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con el ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En contra por el no sobreseimiento, por esta causa, y desde luego reservándome mi derecho de formular voto particular.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En los términos del ministro Aguirre.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, ORTIZ MAYAGOITIA: También votaré en favor del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Señor ministro presidente, una mayoría de siete señores ministros han manifestado su intención de voto en favor del proyecto en cuanto al sobreseimiento que propone.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Con esta mayoría, hay decisión por el sobreseimiento.

Ahora bien, decía yo en la presentación, el proyecto tiene un amplísimo desarrollo y complejo, porque va analizando acto por acto y oportunidad de la demanda; y causas de improcedencia y otro tipo de alegatos.

Como esto se estudia de oficio, yo creo que nos ayudaría mucho si hay un considerando que resuelve el sobreseimiento de todos estos actos, por tratarse de disposiciones de vigencia anual que ya han cesado sus efectos y nos quedamos únicamente con las leyes cuya constitucionalidad se va a analizar, para que los temas de oportunidad y causales de improcedencia que se examinan, se circunscriban sólo a las dos leyes que se analizan; esto creo que nos liberaría de una gran parte de la discusión.

Señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Yo no tendría ningún inconveniente, señor presidente, en hacerlo así.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, pues ya con esta facilidad, solamente en torno a las leyes que se examinan y que son los Decretos 139 y 300; es el artículo 15 de la Ley de Coordinación Hacendaria, reformado por estos dos Decretos, los temas de **oportunidad e improcedencia**, tendríamos que verlos exclusivamente respecto de estas dos normas.

Pero para regularizar nuestra discusión, abro a la consideración del Pleno la competencia del Tribunal, la oportunidad de la demanda por la Ley de Hacienda del Estado y la legitimación activa y pasiva de las partes; esto es lo que pongo a su consideración.

¿No hay observaciones?

Bien, las causales de improcedencia planteadas están desarrolladas en el proyecto y tienen que ver inclusive también con esta misma ley, esto, de las fojas treinta y ocho a la sesenta y siete, parece que está excedido el tratamiento, porque se refiero a todos; pero lo que guarda relación con estas dos Leyes, ¿hay alguna observación?

Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Hay un planteamiento que se hizo a mayor abundamiento, precisamente examinando los conceptos de invalidez que se hicieron valer en torno a la Ley de Ingresos que se impugnaba; eso a mí, pues me da la tranquilidad de que alguna preocupación tuvieron en estudiar el fondo del asunto aunque haya sido a mayor abundamiento; a mí me agradecería que esto se conservara, porque de alguna manera revela

mi congruencia de que, habiendo sostenido que debía entrarse al fondo, pues en realidad entrando al fondo, se reconoce que estuvo bien fundado y motivado; técnicamente, pues pienso que no es imposible, aunque no sería muy ortodoxo, porque en el fondo como que, de algún modo se daría razón a quienes votamos minoritariamente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALA: Claro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

En la sesión anterior se trató el tema a petición del señor ministro Góngora; a petición mía y de alguno otro de los señores ministros; y se había acordado eliminar, justo todas esas hojas del proyecto, que van justo después del sobreseimiento y que se habían hecho a mayor abundamiento; el señor ministro ponente lo había aceptado; pero, bueno, no sé si quieren que se retome y que se vuelva a votar nuevamente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Azuela y luego el señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Lo aprovecharé para el voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien.

Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor ministro presidente.

Yo me voy a permitir hacerle dos muy respetuosas sugerencias al señor ministro Franco.

En primer lugar, pienso que se configura una de diversa causal de improcedencia, que sugiero sea incorporada respecto de la impugnación del Decreto 139, publicado en el Periódico Oficial número 4501, de veintisiete de diciembre de dos mil seis, mediante el cual se modifica el artículo 15 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado, y el numeral 3.1 del Apartado Tres, de las Reglas de Operación para el Manejo del Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico, por lo que hace a su aplicación al Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos, durante el ejercicio fiscal de dos mil siete; esto, en virtud de que con fecha posterior a la publicación del aludido Decreto 139, por diverso Decreto número 300, del siete de junio de dos mil siete, publicado el veinte de junio del mismo año, se reformó el artículo 15 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, y el Apartado Tres, denominado Presupuesto de las Reglas de Operación para el Manejo del Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico de los Municipios del Estado de Morelos; por ende, con la expedición del nuevo acto legislativo contenido en el Decreto 300, se genera la improcedencia de la controversia en cuanto a la impugnación de las disposiciones legales contenidas en el Decreto 139, por cesación de efectos; se trata de un acto legislativo que genera, para el Decreto 139, la pérdida de su vigencia, ya que el Legislador expresó su voluntad en un nuevo acto, que bien podrá ser, repitiendo con exactitud o con similitudes, la norma antes vigente, o introduciendo variaciones esenciales o accidentales, lo que conforme al principio de que la ley nueva deroga a la anterior, conlleva a que haya una nueva norma, independientemente de su contenido. Así, considero, debe sobreseerse en cuanto al Decreto 139, por actualizarse la causal prevista en el artículo 19, fracción V

de la Ley Reglamentaria, de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, por cesación de efectos de la norma general impugnada, al haber perdido su vigencia con motivo del nuevo acto legislativo. Eso por una parte, y por la otra, considero, con todo respeto, debe realizarse un pronunciamiento expreso respecto de los actos impugnados, consistentes en la ejecución de los pagos provisionales o definitivos que por ingresos federales participables y en el ejercicio fiscal de dos mil siete, realizó el titular del Poder Ejecutivo de Morelos, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación, a la Tesorería del Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos, basándose en las cifras o montos, así como en las atribuciones otorgadas a dicho Poder Ejecutivo, en virtud de que el proyecto no señala si lo tiene como acto impugnado, o no lo tiene como acto impugnado. Hasta ahí serían dos respetuosas sugerencias que le hago al señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Muchísimas gracias señor ministro Valls. Yo quisiera ponderar el primer planteamiento, porque en realidad ya estamos sobreseyendo, entonces, pues ya va a quedar sobreseída esa parte, no sé, me resulta un poquito complicado pensar que en un mayor abundamiento pudiéramos señalar una segunda causa de sobreseimiento. Y en cuanto a la segunda parte, bueno, lo que sucede es que en el proyecto se considera que no hay actos reclamados en este caso, y consecuentemente por eso no se hace alusión a nada que tenga que ver con ellos; por esas razones, yo preferiría en este caso no incorporar esta parte, porque precisamente es lo que le ha dado el sentido al proyecto y hemos alegado que en este caso se trata de leyes, no de actos, y por eso no hay ninguna consideración al respecto señor ministro.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls, vamos a...

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Una puntualización nada más. Es que el proyecto no señala si lo tiene o no como acto impugnado, por eso, hacerlo expresamente, a eso me refiero. Gracias.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con mucho gusto lo...

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Creo que se está proponiendo el sobreseimiento del Decreto número 139. Si mi proyecto está bien, en la página ciento diecisiete, en el Resolutivo Tercero se reconoce su validez, luego no se está sobreseyendo; Entonces, creo que es atendible la proposición del señor ministro Valls, a la que yo me sumaría por otra razón: que es un Decreto de vigencia anual; en este Decreto 139, publicado el veintisiete de diciembre de dos mil seis, se está refiriendo: "Por lo que hace a la determinación y aplicación al Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil siete."

Luego entonces, si se está reclamando de este Decreto exclusivamente lo relacionado con la determinación y aplicación al Ayuntamiento de Jiutepec para el ejercicio fiscal de dos mil siete, pues conforme al criterio anterior parecería que también es de vigencia anual. O ¿aquí hay alguna razón por la que no sea de vigencia anual?, si sólo se aplicó para dos mil siete, cómo puede tener sobrevivencia después de todo lo que se ha dicho y que ha tenido una votación de siete votos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- El artículo 139, el Decreto, reformó tres párrafos del 115 (sic), pero la observación del señor ministro Azuela es que esta reforma es nada más para el Municipio de Jiutepec.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- No, es para el ejercicio fiscal de dos mil siete.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Eso es lo que a mí no me queda claro, porque es una reforma al artículo 15 de la Ley. Y luego con el 300 se vuelve a reformar el 15.

Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.- Una precisión nada más, señor ministro presidente, gracias.

El Tercero Resolutivo está reconociendo validez de los Decretos 139 y 300, y en todo caso habría que modificar este Resolutivo.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.- Hay que ajustarlo.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- ¡Perdón! Los que quedan vivos son el 139 y el 300, por eso no se está...vaya, se sobresee por todos los artículos y por todo; y si ustedes ven, en donde comienza el estudio está haciendo la aclaración: “Asentado lo anterior, se procede al análisis desde los Decretos 139 y 300, de fecha veintiséis de diciembre de dos mil siete.”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- A ver. El problema es que ambos Decretos reforman el mismo artículo 15, y el Decreto 139, que se publicó el veintisiete de diciembre de dos mil seis, dice: “Por

el que se reforman los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 15 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos y el numeral 3.1 del Apartado Tres de las Reglas de Operación para el Gasto Público del Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico.” No hace referencia exclusiva al Municipio.

Y luego el 300 dice: -éste se publicó el veinte de junio de dos mil siete- “Por el que se reforma el artículo 15 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos y el Apartado Tres, denominado “Presupuesto” de las Reglas de Operación para el Manejo de Fondos.”

Es probable que en la reforma que contiene el artículo 300 haya dejado ya sin vigencia lo que había creado el 139. Habría que contrastar.

Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.- Sí, gracias.

En este sentido era mi observación, señor presidente. Estamos en presencia de una disposición derogada y una disposición vigente. El Decreto 300 deroga, precisamente, el 139; o sea, establece: “El presente Decreto iniciará su vigencia al día siguiente de su publicación.” Estamos en presencia de la derogación. Y son los mismos supuestos normativos, el 15 y las Reglas de Operación, es el contenido de cada uno de estos Decretos; inclusive, tengo entendido que la mecánica es: en la demanda inicial se impugna el Decreto 139, y después viene una ampliación por el 300, en función de su entrada en vigor deroga al anterior, queda vigente el 300 y son los mismos supuestos normativos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Así es.

Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.- La Ley de Coordinación Hacendaria y sus Reglas de Operación no son de vigencia anual, esas tienen vigencia permanente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Claro.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.- Por lo tanto, el 139 queda sin efectos en el momento en que se produce el Decreto 300, que es un nuevo acto legislativo que está haciendo otras reformas al artículo 15.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Esto yo creo que debemos verlo con cierta calma, hay que cotejar los dos textos, pudiera ser de la reforma introducida en el 139, algo de ella permanezca a pesar de la reforma al 300, y entonces habría que seleccionar cuáles son los nuevos párrafos.

Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo simplemente para sugerir que una vez hechas estas aclaraciones, se advierta que si bien se está especificando y esto aparece en la hoja tres, que se está reclamando por su aplicación al Ayuntamiento de Jiutepec, para el ejercicio fiscal de dos mil siete; sin embargo, se está impugnando en lo general, específicamente en relación con el artículo 15; o sea, que lo impugnado es el artículo 15 de la Ley de la Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, pero después ya se va y sigue: “y el Decreto número 139 que lo reformó...”, y luego ya viene el Decreto, los siguientes Decretos. Entonces, pienso que ahí la impugnación está en torno al artículo 15 de la Ley de

Coordinación Hacendaria, que de algún modo se va actualizando con los Decretos y sigue siendo artículo 15 de la Ley de Coordinación Hacendaria, y eso no es de vigencia anual, sino más bien se van dando reformas pero a la Ley de Coordinación, que no es de vigencia anual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, les propongo que dejemos encorchetado este tema de si se debe o no sobreseer por el 139, si es sobre la totalidad del Decreto o sólo respecto de algunos párrafos del artículo 15 de la Ley Hacendaria y que podamos seguir adelante con la discusión de los temas de fondo.

Señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente.

De acuerdo con dos rubros, con varios rubros de jurisprudencias del Pleno en cuanto a controversias, se contempla la importancia de la distribución de participaciones federales que guardan las características de ser cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno. Igual señalan estas controversias que sólo están sujetas a retención cuando sea necesario pagar obligaciones contraídas por los Municipios, y que se hayan autorizado por las Legislaturas locales, con inscripción a petición de éstas, el registro de obligaciones y empréstitos de entidades y Municipios que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal.

De acuerdo con lo anterior y en la forma más respetuosa, pido al, si es posible, al ponente, que en el proyecto se justifique con mayor amplitud la razón de que las participaciones federales integran el

Fondo de Aportaciones, son recursos que pertenecen al gobierno del Estado y no a los Municipios en forma exclusiva.

La anterior precisión me parece relevante para determinar si el Fondo de Aportaciones puede ser integrado con participaciones federales, o si en su caso, tales recursos deben eliminarse del citado fondo, en razón de formar parte de los ingresos que constituyen la libre hacienda municipal.

Lo mencionado obedece a que la integración del fondo de aportaciones, contemplado en el artículo 15 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos impugnada, es clara en determinar que contempla participaciones federales, que tienen un destino específico que se refiere principalmente al rubro "AGROPECUARIO Y ARTESANAL", sin que se aclare el origen de la mencionada partida.

Por lo tanto, yo comparto en lo general las consideraciones del proyecto, y hago la anterior sugerencia.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: No tendría inconveniente, por supuesto abundar, señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias.

Ya estamos viendo fondo ¿verdad?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Viendo fondo.

Le recuerdo, hay tres temas, en el fondo la fundamentación y motivación de los Decretos 139 y 300; el destino que los Municipios deben dar a los recursos del Fondo de Aportaciones Estatales, y si éstas violan o no la libre administración hacendaria.

Señor ministro Valls, por favor.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias. En el Considerando Séptimo, a fojas 72 a 117, el proyecto señala que en cuanto a los Decretos 139 y 300, mediante los cuales se reformaron los párrafos primero, segundo y tercero, del artículo 15 de la Ley de Coordinación Hacendaria, y el Apartado Tres, denominado “Presupuesto de las Reglas de Operación para el manejo del Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico de los Municipios del Estado”, se argumenta violación a los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, y 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, por las siguientes razones:

Primero.- Se condiciona al ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico, exclusivamente para las ramas agropecuarias y artesanales, toda vez que dichas actividades son realizadas marginalmente en el Municipio de Jiutepec.

Segundo.- Se vulnera la libre administración hacendaria del Municipio de Jiutepec, Morelos, toda vez que establece la obligación de obtener del Fondo de Fomento Municipal, previa valoración de la Legislatura, recursos para integrar el Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico, y se ejerzan para resolver los problemas sociales y de infraestructura ante los casos de desastres naturales o epidemias, lo cual es contrario al 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución.

El Legislador, en tercer lugar, no expresó las bases o criterios de asignación que se tomaron en cuenta para determinar el porcentaje de 2.154, que asignaron al Municipio de Jiutepec, dentro del acervo de ingresos que lo conforman.

Sobre esto, el proyecto propone lo siguiente: Que son infundados estos argumentos, primero, dice el proyecto, que el Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico, no se encuentra comprendido dentro de los conceptos que en forma limitativa conforma la libre hacienda municipal, toda vez que el Fondo en comento se integra con recursos propios del Estado, mismo que si bien comprende, entre otros conceptos, participaciones federales, éstas son de las que le corresponden al propio gobierno del Estado, y no a los Municipios.

Tampoco -sigue diciendo el proyecto- se vulneran las garantías de fundamentación y motivación, porque según deriva del dictamen que emitió la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso de Morelos, respecto del Decreto 300, el Legislador estableció las razones por las cuales se consideró pertinente reformar tanto el párrafo tercero del artículo 15, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado, como el inciso 3.1 de la fracción III, de las Reglas de Operación para el Gasto Público, del Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico, sin que pueda considerarse -continúa el proyecto- que al no señalarse la razón por la que se separan los ingresos extraordinarios dentro del acervo de recursos de origen federal, participables con los Municipios, que no se explique cómo se determinan las participaciones federales a favor del gobierno estatal, ni cómo es que se determinó únicamente la cantidad de cuatro millones cuatrocientos cuarenta y seis mil doscientos cuarenta y un pesos, por concepto de participaciones federales,

implique una actuación arbitraria por parte de la autoridad legislativa, pues su margen de actuación -afirma el proyecto- se rige por el conjunto de disposiciones que obedecen a todo un sistema de coordinación fiscal entre la federación y las entidades federativas, pues el artículo 9 de la Ley de Coordinación Hacendaria de Morelos, dispone los términos en que corresponde la distribución a cada Municipio para participar en la recaudación federal de ingresos que pertenezcan al Estado.

Con todo respeto, no comparto esta propuesta del proyecto.

En principio, debo señalar que en la página 80 del proyecto se hace una afirmación que considero es contraria al precedente relativo a la Controversia Constitucional 4/1998, promovida por el Ayuntamiento de Puebla, Puebla, y otros, del mismo Estado, fallada el diez de febrero del año dos mil por este Pleno, respecto de la cual se citan las jurisprudencias que surgieron de la misma y que le sirven de sustento al proyecto, puesto que en éste se afirma que — en el proyecto se afirma que— "no a los... —a los conceptos se entiende— que se refiere la disposición constitucional, son... no todos a los que se refiere la disposición constitucional, —no todos los conceptos— son los que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria" hasta ahí la cita; sin embargo, en el antecedente que se cita, en el mismo párrafo lo que dice es: "de lo anterior se sigue que de la totalidad de los conceptos que pueden integrar la hacienda municipal, solo a los que se refiere la disposición, sólo a los que se refiere la disposición constitucional, son los que están sujetos al régimen de libre administración hacendaria," hasta ahí las comillas; de ahí advierto que la afirmación relatada en el proyecto es contraria a lo señalado en el propio precedente que se cita, en el sentido de que solo los conceptos a que se refiere la disposición constitucional, son los que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria, por lo

cual sugiero con respeto, se ajuste a este; por otro lado, la consulta esencialmente refiere que el Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico, se integra con recursos propios del estado, mismo que si bien se comprende entre otros conceptos participaciones federales, éstas son las que le corresponden al gobierno del Estado y no a los municipios, además señala que el Municipio actor incurre en confusión al pretender asimilar la naturaleza de las participaciones federales con los provenientes del Fondo indicado.

Dicha conclusión considero que no es congruente con la normativa que regula el Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico, en virtud de lo siguiente: Dicho Fondo tiene sustento en el artículo 15 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, el cual se integra con los recursos económicos provenientes entre otros conceptos, de las participaciones federales señaladas en la Ley de Ingresos para el Gobierno del Estado de Morelos. A su vez, la Ley de Ingresos para el Gobierno del Estado de Morelos, en el ejercicio fiscal de dos mil siete, la diversa de dos mil ocho, y la actual de dos mil nueve, en el artículo 2º en distintos apartados pero con el mismo contenido, disponen que las participaciones federales se integran con los conceptos relativos del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal y del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios; por su parte, el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, establece que les corresponde a los municipios de la Entidad y que percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales, que reciba el gobierno del Estado, en la proporción que para cada Fondo se establece en el mismo artículo y así dice en su fracción I: "Del Fondo General de Participaciones el 25%. Fracción II. Del fondo de Fomento Municipal el 100%, es decir, el Fondo de Fomento Municipal es un ingreso que

corresponde en un 100% a los Municipios, ya que por disposición del 115 fracción IV constitucional, es un concepto de libre administración hacendaria municipal, en particular la Ley de Ingresos del Municipio de Jiutepec para dos mil ocho, estableció que percibiría durante el ejercicio fiscal de ese año, recursos por concepto de participaciones federales entre otros de los siguientes rubros: 1. Del Fondo General de Participaciones; 2. Del Fondo de Fondo de Fomento Municipal, éste en un 100% como lo establece el artículo 6 de la Ley de Participación Hacendaria; y, 3. Del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios; respecto de dos mil nueve, la Ley de Ingresos respectiva, en su artículo 7 establece que percibirá el Municipio de Jiutepec, ingresos por concepto de participaciones federales, entre otros, en los siguientes rubros: del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y precisa: "Que los recursos que recibe el Municipio serán en la forma, montos y términos que dispongan los ordenamientos legales federales y locales, aplicables en materia de coordinación fiscal"; en ese sentido, en el ámbito federal, el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal establece: "Que los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las Legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos".

En tales condiciones, de la lectura integral de las normas a que me he referido se puede concluir, que las participaciones federales a que tiene derecho el Municipio actor en términos del artículo 115, fracción IV, constitucional, indudablemente se constituyen por el Fondo de Fomento Municipal y no sólo aquellas que corresponderían al Estado como lo afirma el proyecto. En

consecuencia, si el referido Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico, por disposición del artículo 15, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos se integra, con parte del Fondo de Fomento Municipal, que es de libre administración para los municipios, respecto de las cuales la norma impugnada impone al Municipio el imperativo, si es de libre administración municipal, ¿cómo es posible, que se imponga al Municipio el imperativo de invertir las al fin previsto en el 15 señalado?; y, a mi parecer esa circunstancia es contraria al 115 constitucional.

Lo anterior, porque el 115, fracción IV, de la Constitución impone a las Legislaturas de los Estados la obligación de cubrir las participaciones federales a los municipios, conforme a las bases, montos y plazos que anualmente ellas determinan; a su vez, la hacienda municipal se integra por los ingresos activos y pasivos de los municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder reformador de la Constitución, a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, con el fin de que estos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades; todo esto, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

En otra palabras, señoras ministras, señores ministros; los municipios podrán administrar libremente dichos recursos, una vez que la Legislatura local lo determine de conformidad con el precepto constitucional mencionado, y por ende, formen parte de su hacienda; sin embargo, tratándose del artículo 15 de la Ley de Coordinación Hacendaria de Morelos, esa libre disposición de las participaciones federales, por parte del Municipio actor no se cumple, en virtud de que esta norma le impone la carga a los municipios de invertir en rubros específicos; a manera de ejemplo,

cito el relativo a incrementar, a incrementar la productividad económica, única y exclusivamente en infraestructura, equipamiento y capital de trabajo, en las ramas agropecuaria y artesanal; y que en todo caso, y que en casos de desastres naturales, y en caso de desastres naturales que pongan en grave riesgo la vida o la salud de los habitantes de la localidad se utilicen los recursos del Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico.

Luego, si la norma impugnada impone al Municipio la obligación de utilizar los recursos del Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico y este Fondo a su vez se integra con las participaciones federales del Fondo del Fomento Municipal y son destinadas para un fin específico respecto de recursos que en parte le corresponde de forma exclusiva al Municipio su libre administración, que es por lo que considero que podría declararse su invalidez en la porción normativa que incluye en el referido Fondo a recursos de las participaciones federales exclusivas del Municipio por violación al 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

Conviene precisar que la invalidez no comprende, desde luego, las Reglas de operación del Fondo, en virtud de que en la medida que dicho fondo se integre con recursos que no sean de libre disposición del Municipio, subsistirá la validez del Fondo siempre que no reciba participaciones federales.

Por estas razones, en este punto, mi voto será en contra del proyecto.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Fernando Franco y luego.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.- No, no, yo no. Yo estoy esperando al señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.- Ya quedó el señor ministro Franco, Fernando Franco en aclarar este punto de que las participaciones no corresponden exclusivamente, federales, no son exclusivamente del Municipio y con esta aclaración yo creo que ya quedaría con esta reestructuración que está de acuerdo el señor ministro ponente en hacer, pues yo creo que ya quedaría el proyecto, tomando en cuenta todas las aportaciones que ha hecho el señor ministro Valls; ya quedaría correcto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bueno, es muy importante. El proyecto descansa en la interpretación del artículo 15, conforme al cual este Fondo de Aportaciones Estatales se integra única y exclusivamente con recursos del Estado, no los municipales.

El artículo 15, literalmente dice: “Se instituye el Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico de los Municipios que se determinará, aplicando el 1.5% al monto total que resulte de la suma de los ingresos propios”; se entiende propios del Estado, no de los municipios, “de las participaciones federales”; se entiende participaciones federales del Estado, “y de los ingresos coordinados, señalados en la Ley de Ingresos para el gobierno del Estado de Morelos”. También lo que yo entendí del proyecto es que todos estos capítulos son de ingresos exclusivamente estatales aun

cuando, en paralelo, hay participaciones federales, municipales y hay aportaciones federales para los municipios.

El señor ministro Valls nos leyó un artículo 9°.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.- 6°.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Conforme al cual determinados ingresos municipales se suman a éstos. Esto es muy importante verificarlo, porque si, ingresos que son de destino exclusivo a los municipios se suman al Fondo y luego se reparten entre todos los municipios. Efectivamente, por lo menos la distribución se modifica y además se circunscriben a un gasto predeterminado que es el incremento de la productividad económica, única y exclusivamente en infraestructura, equipamiento y capital de trabajo.

Tendríamos que ir, pues, en suplencia de queja, a buscar esta disposición del artículo 6°, y yo no vería la inconstitucionalidad en el 15, sino en el 6°, que está, pero ese 6°, no fue combatido. Ése es el que está sumando a este Fondo del 15, otro tipo de ingresos que aquí no se previeron.

Creo que es muy importante examinar, con mayor calma este tema, si el señor ministro Valls nos hace favor de distribuirnos su documento.

Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- Yo pienso que iría en la línea de lo que acaba de exponer el señor presidente el artículo 13, de la propia Ley, que es el que se refiere a “las aportaciones federales”. “Los recursos que por concepto de aportaciones federales reciban el Estado y los municipios serán administrados y

aplicados con base en las disposiciones que para el efecto establezcan la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación”, entonces los está excluyendo del 15. El 15, es exclusivamente para aportaciones que el Estado hace, entonces, yo también coincidiría que en este aspecto pues es correcto el proyecto, no hay las limitantes que se establece para las aportaciones estatales, y el 115 en realidad está garantizando a los Municipios el que no haya limitantes pero en cuanto a aportaciones federales, y en eso es coherente la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí señor presidente. Con el objeto precisamente de aclarar todo esto es que yo acepté la propuesta del ministro Góngora, de abundar en los razonamientos, cosa que haré con gran gusto; y por supuesto revisaré la participación del ministro Valls con todo cuidado.

Efectivamente, el artículo impugnado fue el 15 y en eso se centró el proyecto, pero con mucho gusto hacemos el análisis integral por si hubiera alguna situación que se nos hubiera escapado y ya no se hiciera necesario el análisis de esos otros artículos, aunque en principio me parece que debemos centrarnos en el impugnado, pero con mucho gusto lo he ofrecido y lo haré para traerles un proyecto con todas estas consideraciones extendidas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pues tenemos dos temas importantes para mañana en este asunto: ver si el decreto número 300 agotó el contenido del 139 y se debe sobreseer por el 139, y ver la real composición de este Fondo. A la luz del artículo 15 que es el impugnado no se advierte ningún desvío ni aprovechamiento

de recursos federales de destino exclusivamente municipal para integrar el Fondo, pero si así sucediera, no sé, y lo pregunto al señor ministro ponente, si le basta la tarde de hoy para preparar el documento o reservamos la continuación de este asunto para el jueves próximo y mañana se daría cuenta con el próximo de la lista.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Yo haría el esfuerzo señor presidente, para no interrumpir la discusión de este asunto y poderles circular, quizás hacia la tarde - noche un documento que diera respuesta a estos dos aspectos; de tal manera que pudiéramos continuar con la discusión mañana.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, pues tomamos el ofrecimiento del señor ministro ponente. Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: También, si nos haría favor el señor ministro Valls de repartirnos ese documento...

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En este momento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ya accedió el señor ministro Valls y están sacando copias. Ahora bien, en este estado de cosas les propongo que levantemos aquí la sesión pública. El señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Muy bien señor presidente. Desde luego, yo no quiero dejar pasar la ocasión de felicitar al señor ministro don Mariano Azuela por el proyecto que nos ha presentado para terminar con el problema de las leyes de vigencia anual. Inteligente, estructurado, en esta ocasión no obtuvo la mayoría de votos que se requería, pero sin duda alguna viendo su voto particular y preparando otro proyecto, sin duda alguna la

tendrá en el futuro, por lo pronto no quiero que pase la ocasión sin que lo felicitemos por ese esfuerzo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Constará en el acta esta felicitación señor ministro. Tiene usted la palabra.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, le agradezco al señor ministro Góngora, sobre todo porque en contraste con un asunto también municipal que se dio en la anterior estructura de la Corte, cuando plantee la necesidad de interpretar la Constitución de manera tal, que pudieran ir en controversia constitucional los Municipios nadie me felicitó, pero con el tiempo esto fue hasta reforma constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, señores ministros, entonces levanto la sesión pública de hoy y los convoco para nuestra sesión privada de este día, una vez que el Salón de Pleno se haya desocupado y los convoco también para la sesión pública el día de mañana a las once de la mañana.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:05 HORAS).