

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 62**  
**O R D I N A R I A**  
**JUEVES 13 DE JUNIO DE 2013**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta y cinco minutos del jueves trece de junio de dos mil trece, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Proyecto de acta de la sesión pública número sesenta y uno, ordinaria, celebrada el martes once de junio de dos mil trece.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

**II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el trece de junio de dos mil trece:

**II. 1. 56/2012**

Controversia constitucional 56/2012 promovida por el Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y otras autoridades de esa entidad federativa, demandando la invalidez del decreto 333 en el que se reformó el artículo 26, inciso A, fracción VII, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez del Decreto 333 emitido por la Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veintiocho de mayo de dos mil doce, por virtud del cual se reformó el artículo 26, inciso a), fracción VII, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

El señor Ministro ponente Franco González Salas expuso las consideraciones de su proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno los considerandos primero “Competencia”, segundo “Precisión de los actos impugnados”, tercero “Oportunidad”, cuarto “Legitimación activa”, quinto “Causales de improcedencia y sobreseimiento”, los cuales se aprobaron por unanimidad de votos con la propuesta del

señor Ministro Pardo Rebolledo sobre la respuesta que se dará a la causa de improcedencia hecha valer por el Consejero Jurídico de Nuevo León como Delegado del Poder Ejecutivo Local.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando séptimo “Violaciones al procedimiento legislativo”.

El señor Ministro ponente Franco González Salas expuso que su proyecto propone desestimar las violaciones legislativas aducidas en contra del Decreto impugnado.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que en términos del artículo 39 de la Ley Reglamentaria de la Materia es posible dar una respuesta y entrar al análisis de las violaciones aducidas respecto de los artículos 102, 103, 104 y 105 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, atendiendo a la cuestión efectivamente planteada y para entrar al análisis correspondiente aun cuando las manifestaciones por parte de la promovente respecto de dichos preceptos sean escuetas; sin embargo, precisó que éstas no tienen la entidad suficiente para invalidar el procedimiento legislativo.

Se refirió al procedimiento a partir del cual se presentó por determinado ciudadano una iniciativa conforme a lo previsto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, que se turnó a la Comisión de Dictamen Legislativo, la cual dictaminó en

sentido desfavorable; sin embargo, un voto particular permitió a la legislatura local darle continuidad al procedimiento respectivo.

Por ello, propuso entrar al estudio del asunto conforme a lo previsto en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de la Materia, aun cuando las violaciones no tengan potencial invalidatorio.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó en el mismo sentido y agregó que en este tipo de asuntos opera la suplencia de la deficiencia de la queja si el actor señaló que se violaron determinadas formalidades establecidas en los artículos 103, 104 y 105 del Reglamento Interior del Poder Legislativo Local.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que se ha apartado de este tipo de pronunciamientos, toda vez que en las controversias constitucionales se deben analizar únicamente violaciones a la Constitución Federal; sin embargo, teniendo que abordar este tema, debía declararse infundado el planteamiento relativo a las violaciones procesales, toda vez que se llevó a cabo conforme al procedimiento previsto en la Constitución Local.

Por ende, obligada por la votación mayoritaria, se pronunció en el sentido de que no se está ante las violaciones aducidas al procedimiento.

El señor Ministro ponente Franco González Salas aceptó las propuestas de incorporar dichos planteamientos al proyecto.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando séptimo, se aprobó en votación económica, por unanimidad de votos de los señores Ministros, con salvedades de la señora Ministra Luna Ramos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando octavo “Estudio de fondo”.

El señor Ministro ponente Franco González Salas manifestó que el problema jurídico a dilucidar consiste en determinar si la norma cuya invalidez se demanda contraviene el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que la iniciativa de reglamentos municipales corresponde a cualquier ciudadano, además de los integrantes del Ayuntamiento.

Indicó que su proyecto propone reconocer la validez de la norma impugnada, toda vez que no contraviene lo previsto en el artículo constitucional mencionado, sino que por el contrario, encuentra sustento en aquél, pues el Poder Reformador de la Constitución dispuso que los municipios de cada entidad federativa deben estar cohesionados a través de bases generales de administración, que constituyen los lineamientos esenciales en relación con los cuales no se pueden apartar los Municipios en el ejercicio de sus

competencias constitucionales, dentro de los que se encuentra la forma en que se crean los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en el sentido del proyecto haciendo referencia que tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Nuevo León prevén la posibilidad de que los ciudadanos presenten iniciativas; así como también a la reformas de los artículos 73, fracción XXIX, inciso Q); y 116 de la Constitución Federal.

El señor Ministro Valls Hernández consideró que si bien es cierto que la legislatura local está facultada para emitir las bases generales que delimiten la función del Municipio, como el caso de la aprobación de sus reglamentos, también lo es que no basta para que la norma no fuera constitucional, sino que a la par debería de verificarse si tal base se excede y afecta la autonomía municipal.

Por ello, propuso desarrollar en el proyecto un examen a fondo vinculando la facultad legislativa local al hecho de que se conceda a cualquier ciudadano del Municipio la facultad para presentar iniciativas referentes a reglamentos municipales, sin que esto invada la facultad reglamentaria del Municipio, toda vez que es éste el que tiene la potestad de turnar la iniciativa a la Comisión que estime pertinente, discutirla, aprobarla o rechazarla.

Asimismo, propuso resaltar que la norma impugnada no sólo no invade la competencia municipal del actor, sino que refuerza y enriquece el sistema democrático al instrumentar uno de los mecanismos de participación ciudadana que hacen efectiva la evolución del sistema jurídico mexicano.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor de la propuesta con algunas consideraciones, toda vez que indicó que no es posible tomar los precedentes citados como un estándar único de referencia de validez de las normas municipales, sino como ejemplos que se pueden extraer de dichos precedentes.

En relación con la iniciativa ciudadana, se manifestó en el sentido de que puede ser competencia de la autoridad estatal y que no implica una intromisión sino un fortalecimiento a la vida del Municipio; sin embargo, se pronunció en contra de la afirmación del último párrafo de la página cuarenta y seis del proyecto que sostiene que la competencia para legislar lo relativo a la creación de reglamentos es una facultad reservada a la entidad federativa y que en esta materia, los Municipios no tienen competencia porque es una cuestión de base general, pero si la entidad federativa no la ejerce, puede válidamente hacerlo el Municipio pues no se trata de una medida que deba ser homogénea, pero que en el momento en que el Estado ejerce dicha facultad, desaparece la atribución del Municipio para quedar como una facultad exclusiva del

Estado, lo que consideró que es acorde, incluso, con las reformas constitucionales de agosto de dos mil doce en materia de iniciativa ciudadana.

En ese tenor, manifestó que de no aceptarse su propuesta, reservaría su derecho para formular, en su caso, voto concurrente.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó que efectivamente lo sostenido en el precedente citado en el proyecto se ha ido erosionando con el transcurso del tiempo, por lo que consideró que la propuesta del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea es más de fondo que de matiz.

Asimismo, propuso agregar al proyecto determinado desarrollo sobre la democracia participativa en el sentido de las iniciativas ciudadanas y de la forma en la cual la ciudadanía toma decisiones en las políticas que le afectan de manera directa en razón de su participación en el Municipio.

El señor Ministro ponente Franco González Salas aceptó incorporar a su proyecto los preceptos locales sugeridos por la señora Ministra Luna Ramos; sin embargo, en relación con los artículos 71 y 116 constitucionales, recordó que ha sostenido que son aplicables al régimen federal y no al orden local.

Precisó que de acuerdo con la reforma del referido artículo 116 constitucional, tomó la decisión de no desarrollar



el tema de la participación ciudadana porque ha tenido diversas variables a lo largo del tiempo, por lo que el proyecto se centra en el hecho de que el Municipio actor cuestiona una invasión de competencias que no se actualiza en el caso concreto.

En relación con el planteamiento del señor Ministro Valls Hernández, indicó que no tendría inconveniente en incorporarlo al proyecto; sin embargo, respecto de la propuesta del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea relativa a suprimir el último párrafo de las páginas cuarenta y cinco y cuarenta y seis del proyecto al cual dio lectura, sostuvo que se está ante el otorgamiento de una competencia específica de los Estados, de tal manera que consideró que no debe aludirse a la figura de la concurrencia en el sentido que se sigue en el régimen estadounidense.

En ese orden de ideas, consideró que no es necesario incorporar al proyecto el tema relativo a la participación ciudadana.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que se ha dado respuesta a los planteamientos y propuestas de los señores Ministros sin que se afecte el fondo de la propuesta en el sentido de reconocer la validez del Decreto impugnado, por lo que al no haber manifestación alguna en contra del sentido del proyecto, propuso se aprobara en votación económica, quedando a salvo el derecho de los señores Ministros para suscribir sendos votos particulares y concurrentes.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, se aprobó por unanimidad de votos con salvedades de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Gutiérrez Ortiz Mena.

Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Gutiérrez Ortiz Mena reservaron su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos indicados.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

## **II. 2. 99/2012**

Controversia constitucional 99/2012 promovida por el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Estado de Jalisco, en contra del Poder Legislativo de la misma entidad, demandando la invalidez del Decreto 24083/LIX/12 por el que se reforman diversos artículos de la Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios y la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de dicho Estado de 18 de agosto de 2012. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Se sobresee en la presente controversia constitucional, por cuanto hace al Artículo Cuarto Transitorio reclamado, en términos del considerando sexto de esta ejecutoria. SEGUNDO. Con la salvedad anterior, es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. TERCERO. Se reconoce la*

*validez de las fracciones XIII y XV del artículo 2º de la Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus municipios”.*

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso una síntesis de las consideraciones de su proyecto y agradeció las observaciones que le hizo llegar el señor Ministro Valls Hernández respecto de los considerandos relativos a la oportunidad y a la legitimación activa del promovente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno los considerandos primero “Competencia”, segundo “Oportunidad de la demanda”, tercero “Legitimación activa”, y cuarto “Legitimación pasiva”, los cuales se aprobaron, en votación económica, por unanimidad de votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando quinto “Delimitación de las normas materia de impugnación.”

La señora Ministra ponente Luna Ramos indicó que aun cuando el Decreto se impugna de manera general, los conceptos de invalidez se refieren particularmente al artículo 2º, fracciones XIII y XIV, así como al cuarto transitorio, por lo cual indicó que en su proyecto se propone fijar la litis a los preceptos señalados.

El señor Ministro Valls Hernández indicó que de la lectura integral de la demanda se desprende que el Municipio actor impugna todos los preceptos objeto de la reforma, por lo que consideró que debía ampliarse la delimitación de las normas materia de la impugnación.

La señora Ministra Luna Ramos reiteró que aun cuando se reclaman los Consejos Tarifarios, específicamente se impugna el artículo 2º, fracciones XIII y XIV, así como el cuarto transitorio del referido Decreto, por lo que al no haber agravio específico en relación con los demás preceptos, la litis debía limitarse a los que se proponen en el proyecto.

El señor Ministro Valls Hernández consideró que toda vez que el actor en su demanda se refiere a los artículos reformados en el Decreto, no debían delimitarse particularmente a los señalados en los conceptos de invalidez, ante lo cual, la señora Ministra ponente Luna Ramos consideró que no se presentó argumento específico respecto de los demás numerales.

El señor Ministro Pardo Rebolledo manifestó la misma interrogante que el señor Ministro Valls Hernández, toda vez que la argumentación del Municipio actor es en el sentido de que los Consejos Tarifarios invaden su esfera de competencia en cuanto a la fijación de las tarifas por el uso y consumo de agua por lo que cuestionó si debían tenerse por impugnados todos los preceptos referidos a dichos Consejos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza se pronunció en el mismo sentido y se refirió a los artículos 62 y 63 del Decreto 24083/LIX/12, que reforma diversos artículos de la Ley de Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios y la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, que determinan las funciones de los Consejos Tarifarios y a los

diversos Segundo y Cuarto Transitorios en los que se establecen sus definiciones, de manera que consideró que no podrían estudiarse separadamente.

La señora Ministra ponente Luna Ramos consideró que en el caso no se está ante impugnación alguna de la integración de los referidos Consejos, sino que sólo se impugna que con su establecimiento se invade la facultad del Municipio para determinar las tarifas de agua e indicó que en el proyecto se transcribe su forma de integración y funcionamiento para llegar a la conclusión de que no se está ante una violación al artículo 115 constitucional.

Manifestó que en caso de llegar a la conclusión de invalidar los preceptos impugnados, por extensión se tendrían que dejar sin efectos aquellos artículos relacionados con los Consejos Tarifarios, aunado a que si este Alto Tribunal determina que es violatorio a la esfera competencial del Municipio habría una consecuencia pues no existe argumento relativo la impugnación de su integración.

Señaló que el proyecto considera que los preceptos señalados no son violatorios del artículo 115 de la Constitución y se delimitó la litis exclusivamente a su análisis, toda vez que no existe un concepto de invalidez específico en cuanto a la integración y en caso de que se considere que se invade la esfera competencial del Municipio, no sería necesario entrar al análisis de su integración, pues por vía de consecuencia se declararía la

invalidez de los artículos relacionados con la regulación de los Consejos Tarifarios.

El señor Ministro Pérez Dayán consideró que sí cumple con el principio de exhaustividad pues el proyecto se orienta hacia un determinado fin y examina todos los argumentos hechos valer por la accionante, por lo que nada impediría ampliar la litis pues no habría concepto cuyo estudio hubiere faltado.

Asimismo, señaló que si ese no fuera el sentido en el que se pronunciara el Tribunal Pleno, la litis se tendría que desmenuzar analizando en la función en que se considere inválida alguna disposición, de tal manera que estimó que si se cubre la totalidad del estudio en cuanto a los argumentos, podría entenderse que la litis es más completa.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que de acuerdo con la postura del señor Ministro Pérez Dayán se sigue el planteamiento del proyecto en el que no se señalan expresamente los artículos 62 y 63 del referido Decreto; pero sí las funciones que desarrollan al ser un motivo para los accionantes de esa invasión de competencia, por lo que en caso de declararse la invalidez, por vía de consecuencia se declararían también la de los preceptos relacionados con la regulación de los Consejos Tarifarios.

La señora Ministra ponente Luna Ramos propuso incorporar al considerando relativo de la especificación de la litis los demás preceptos que se abordan en el proyecto, con

el señalamiento de que no existe concepto de invalidez específico en relación con cada uno de ellos.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que en el caso de que el proyecto planteara la invalidez o que este Alto Tribunal la determinará únicamente respecto de los preceptos propuestos, no podría hacerse si se reclama la totalidad del Decreto pues incluye todos sus artículos que además, constituyen el sistema de los referidos Consejos, por lo que no podría limitarse la invalidez sólo a los dos artículos propuestos en el proyecto, sin extenderse a los demás no como una consecuencia de la invalidez sino como una consecuencia estricta de la totalidad del Decreto combatido.

Por ello, considero que debe integrarse la totalidad del Decreto con todos los preceptos que lo componen aunque se haga un estudio enfático de aquellos precisados en los conceptos de invalidez.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que en los precedentes invocados en el proyecto se impugnó la totalidad de la Ley Municipal, ante lo cual, este Alto Tribunal sostuvo que no es posible impugnar con esa amplitud los conceptos de invalidez, pues sería éste el que tendría que construir los argumentos respectivos.

Asimismo, consideró complicado que este Tribunal Pleno elabore ejercicios para determinar las atribuciones

fiscales relacionadas con la integración o la generación de los Consejos Tarifarios.

Indicó que en el caso el actor alega que se invaden sus atribuciones para determinar las tarifas, no que se invaden genéricamente sus atribuciones; por lo que consideró que una vez determinado que dicho órgano no puede determinar dichas tarifas, quedaría sin subsistencia jurídica ya que su función sustancial consiste en elaborar las referidas propuestas de tarifas.

Por ello, consideró que sería conveniente mantener un planteamiento competencial como el que propone el proyecto para definir si se deben extender los efectos del reconocimiento de validez, pues de lo contrario, este Alto Tribunal se comprometería a suplir la deficiencia de la queja de la totalidad de los elementos.

El señor Ministro Valls Hernández precisó que en el caso, la cuestión efectivamente planteada es la creación de los Consejos Tarifarios, por lo que propuso delimitar la litis a los artículos del Decreto que se refieran a los referidos Consejos Tarifarios.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó que si bien es cierto que al resolver la controversia constitucional 14/2001 en la que se impugnó la totalidad de la ley se determinó la totalidad de su análisis, en el caso concreto es acertada la delimitación de la litis propuesta en el proyecto,



pues debe hacerse en función con la conclusión a la que se llegará.

La señora Ministra ponente Luna Ramos aceptó delimitar la litis en función de los preceptos reclamados en la demanda.

Se refirió al planteamiento del Municipio actor en los conceptos de invalidez e indicó que no se hace mención alguna del artículo 63 en adelante, sino únicamente del artículo 2, fracciones XII y XV, así como del diverso Cuarto Transitorio del citado Decreto, respecto de lo cual, el considerando respectivo sintetiza los planteamientos de invalidez que son coincidentes con la demanda.

Precisó que estará a lo que determine este Alto Tribunal; sin embargo, de fijarse este criterio, recordará que cada vez que se fije la litis en un asunto, deberá analizarse en su totalidad.

Sostuvo que no tendría inconveniente en que se declare la invalidez de precepto pues, en vía de consecuencia, se declararía que los numerales que establecen la creación del Consejo Tarifario aun cuando no estén impugnados.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que en el caso se alega el desarrollo de los Consejos Tarifarios previsto en los artículos 62 y 63 del Decreto señalado desde el punto de vista que se está ante una invasión de la esfera de competencias.

Indicó que de aprobarse la propuesta, no se estaría abandonando el criterio sostenido por el Tribunal Pleno, sino que de declararse la invalidez de dichos preceptos, en vía de consecuencia, se declarará la totalidad de los numerales relacionados con la integración y desarrollo de dichos Consejos.

El señor Ministro Aguilar Morales dio lectura, en lo conducente, a los conceptos de invalidez señalados en la demanda, de donde se desprende que no sólo se refiere a los dos artículos señalados en el proyecto, sino a los diversos relativos a los Consejos Tarifarios, por lo que consideró que debe hacerse mención en ese sentido.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas consideró que podría tratarse de una cuestión de efectos dependiendo de la decisión a que se arribe y estimó que esta situación deberá abordarse en el análisis del fondo del asunto.

Asimismo, manifestó interrogantes en relación con la validez de los preceptos pues, en todo caso, consideró que debían analizarse los más relevantes para llegar a una conclusión distinta a la que arriba el proyecto.

Por ello, sostuvo que si bien se trata de una cuestión de efectos, lo cierto es que el estudio depende de la conclusión a la que se arribe.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó que no se está ante ningún cambio de criterio, sino ante una

demanda escueta y poco clara respecto de la cual se debe suplir la deficiencia de la queja en relación con los Consejos Tarifarios, de tal manera que se pronunció en el mismo sentido que el señor Ministro Presidente Silva Meza para que se continúe con la estructura del proyecto y la integración de la litis se aborde en el análisis del estudio de fondo.

La señora Ministra Luna Ramos se refirió a las tesis de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR” y “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE UNA SENTENCIA” e indicó que en caso de que se determine la invalidez de los preceptos, se podrá hacer extensiva a aquellos relacionados con dichos Consejos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando sexto “Sobreseimiento”.

La señora Ministra ponente Luna Ramos expuso que su proyecto propone sobreseer en la presente controversia constitucional respecto del artículo Cuarto Transitorio del Decreto impugnado, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la Materia, toda vez que al haber

transcurrido el plazo de treinta días que previó el legislador para la integración de los Consejos así como el plazo para el establecimiento de la tarifa de dos mil trece, que no fue determinada en su oportunidad, cesó en sus efectos.

El señor Ministro Cossío Díaz se refirió a la página veintiuno del proyecto relativa a que en el caso ha cesado en sus efectos el numeral combatido, toda vez que se agotaron los presupuestos normativos que en él se contenían, pues transcurrió en exceso el plazo de treinta días que previó para la integración de los Consejos.

Propuso únicamente mantener en el proyecto la razón relativa a la creación del órgano y no así, al transcurso del plazo, por lo que sugirió eliminar la tesis de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ” pues de lo contrario, sería difícil para algunos señores Ministros manifestar su criterio en contra de las omisiones legislativas.

El señor Ministro Valls Hernández estimó que independientemente de que hubiesen transcurrido los plazos previstos para la creación y operación de los Consejos Tarifarios así como para la fijación de las tarifas correspondientes, debía analizarse si la referida creación resulta o no constitucional pues de concluirse que no lo fuera, la invalidez impactaría necesariamente en el artículo Cuarto Transitorio, por lo que se manifestó en contra de la propuesta.

La señora Ministra ponente Luna Ramos, en relación con el planteamiento del señor Ministro Cossío Díaz señaló que de las actas de la creación de los Consejos Tarifarios, se desprende que estos fueron creados y se encuentran en funcionamiento e indicó que el precepto de tránsito pretende dar viabilidad al Decreto.

Respecto del argumento del señor Ministro Valls Hernández, consideró que el precepto transitorio no es materia de análisis, toda vez que ya cesó en sus efectos.

El señor Ministro Franco González Salas se refirió al segundo párrafo del artículo Cuarto transitorio, que señala: “Los Consejos Tarifarios deberán establecer la tarifa para el ejercicio fiscal dos mil trece a más tardar el treinta de septiembre de dos mil doce, en caso de que no se haya realizado en dicha fecha, se actualizarán las tarifas vigentes conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor en el mes de noviembre de dos mil doce, para su vigencia a partir del año dos mil trece”, por lo que consideró que está surtiendo sus efectos, de tal manera que debe ser materia de análisis, toda vez que el sobreseimiento no podría operar en relación con dicha porción normativa, lo que fue aceptado por la señora Ministra ponente Luna Ramos.

El señor Ministro Cossío Díaz se refirió al artículo 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, para el ejercicio fiscal de dos mil trece, de donde se desprende que incluso el supuesto previsto en el segundo párrafo del artículo Cuarto Transitorio del Decreto

impugnado ya se actualizó, por lo que propuso sobreseer en relación con dicha porción normativa, lo que fue aceptado por la señora Ministra ponente Luna Ramos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consultó si se había aceptado la propuesta del señor Ministro Franco González Salas en relación de que no se debe sobreseer en relación con el artículo Cuarto Transitorio del referido Decreto; ante lo cual, la señora Ministra ponente Luna Ramos precisó que se mantendría el proyecto en sus términos con la adición propuesta por el señor Ministro Cossío Díaz relativa al artículo 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga.

El señor Ministro Valls Hernández aclaró que su postura consiste en que no se debe sobreseer en relación con el artículo Cuarto Transitorio impugnado.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando sexto del proyecto, se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, con salvedades relacionadas con las omisiones legislativas; Luna Ramos, Franco González Salas, con reservas que en su caso precisará en un voto concurrente; Pardo Rebolledo, únicamente por lo que se refiere al sobreseimiento respecto del párrafo primero del artículo Cuarto Transitorio impugnado; Sánchez Cordero de García Villegas, con salvedades relacionadas con las omisiones legislativas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los

señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Valls Hernández votaron en contra.

A las trece horas el señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso y la sesión se reanudó a las trece horas con veinte minutos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno el considerando séptimo, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Tercero, consistente en reconocer la validez de las fracciones XIII y XV del artículo 2º de la Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus municipios.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra de la propuesta, toda vez que de conformidad con el artículo 115, fracción IV constitucional, los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones que se establezcan a su favor agregando que lo previsto en dicho párrafo incluye la totalidad de las cuotas y de las tarifas, máxime que las legislaturas locales deben aprobar las leyes de ingresos de los Municipios, así como revisar y fiscalizar sus cuentas públicas, pues de la lectura de esta podría sostenerse que los Consejos Tarifarios se encuentran previstos en el artículo 2º, fracción XIII, del citado Decreto como instancias que se limitan a presentar proyectos, sin que quede claro si éstos se entregarán al Ayuntamiento para que a su vez los proponga

a la Legislatura, o si presentarán directamente a la legislatura local.

Por ende, manifestó interrogantes respecto de las atribuciones del referido Consejo, pues sería razonable que se encontrara facultado sólo para apoyar técnicamente a los Municipios, pero no que se sustituyan al Ayuntamiento en la presentación de las iniciativas, pues en términos del citado artículo 56 de la referida Ley de Ingresos no sólo se refiere a un auxilio técnico a los Ayuntamientos para la formulación de estas tarifas, sino la sustitución directa de este Consejo Tarifario, respecto de la presentación de la iniciativa.

Señaló que al resolverse la controversia constitucional 14/2004 se estableció que correspondía al Ayuntamiento presentar estos mismos elementos, en tanto que la legislatura local debía tomar en cuenta las tablas de valor unitario, para que en caso de que pretendiera modificarlas, proporcionara una motivación reforzada, por lo que consideró que el referido órgano se sustituye al Municipio en relación con la facultad de iniciativa prevista en la Constitución, pero no con la diversa legislativa.

Por ello, se manifestó en contra de la propuesta y reservó su derecho para formular, en su caso, el voto correspondiente.

El señor Ministro Valls Hernández indicó que de acuerdo con lo previsto en el antepenúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 116 constitucional, los Ayuntamientos



están facultados para proponer a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables, entre otros, a los derechos, dentro de las que se encuentran aquéllas derivadas de la prestación de los servicios públicos a cargo de los Municipios, como el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

Precisó que la facultad de iniciativa de los Ayuntamientos debe ejercerse sin intermediación o interferencia de algún otro órgano, incluso, de carácter ciudadano, como es el caso, pues la autonomía municipal no puede verse menoscabada bajo el argumento relativo a la necesidad de integrar la participación ciudadana para asegurar el equilibrio técnico, económico y social en la determinación de las cuotas y tarifas correspondientes, pues constitucionalmente no se contempla la participación social en el proceso de fijación de estos tributos.

En ese tenor, consideró que con la creación de los Consejos Tarifarios se vulnera la esfera de competencia del Municipio actor, aunado a que la aprobación de las leyes de ingresos de los Municipios, no sólo constituye una facultad sino una obligación de las legislaturas locales, de acuerdo con lo previsto en el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional la cual no puede renunciarse ni delegarse en algún otro órgano, so pena de violentar el texto constitucional.

Asimismo, consideró que aun cuando el artículo 2, fracciones XIII y XV, de la Ley del Agua para el Estado de

Jalisco y sus Municipios define a los Consejos Tarifarios como los organismos o instancias con participación social que se constituyen para realizar los estudios, formular, y en su caso, aprobar el proyecto de las cuotas y tarifas que deben pagar los usuarios como contraprestación por determinado uso del agua, rango de consumo, descarga, en función del tipo de usuario, zona socioeconómica o cualquier otro factor que apruebe la autoridad competente, los diversos 51, 62, 63, 77 y 98 se refieren a la aprobación de las cuotas tarifarias y que su publicación en las gacetas municipales, o en su caso, en el Periódico Oficial del Estado, a costa del organismo operador, a más tardar el treinta y uno de diciembre del año inmediato anterior a su vigencia, sin posibilidad de que la legislatura local las revise, ni tampoco las apruebe, lo que hace evidente la inconstitucionalidad de las normas impugnadas ya que dicha facultad únicamente puede ser ejercida constitucionalmente por la legislatura local.

Por ello, estimó que debe declararse la invalidez de los artículos 2º, fracción XIII, fracciones IV, V, párrafo último; 48, fracciones I, segunda parte, y II, segunda parte; 51, 52, fracciones XIII y XV; 62, 63, 77, 85 bis, fracción VI; 98 y 101 bis, párrafo cuarto, de la Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios, así como la de los Transitorios Cuarto y Quinto, fracción I, del Decreto por el que se reformó dicho ordenamiento, así como por extensión, la invalidez del artículo 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, para el ejercicio fiscal dos mil trece.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó en contra de la propuesta y consideró que el hecho de que se faculte a los Consejos Tarifarios debe abordarse desde dos enfoques: el primero relativo a que no impiden o sustituyen a los Ayuntamientos para hacer propuestas al Congreso y, el segundo, referente a que directamente determinen las cuotas de las tarifas correspondientes.

En relación con el primer aspecto, estimó que el hecho de que se encuentren autorizados para formular y aprobar el proyecto de las cuotas tarifarias por determinado uso del agua es violatorio de la norma constitucional, pues dicha atribución constitucionalmente corresponde a los Municipios, aunado a que de conformidad con los precedentes de este Alto Tribunal, debe ser tomado en consideración por la legislatura local y de ser desestimado, deben establecerse las razones y motivos por las que no se atendió la propuesta del Municipio.

Respecto del segundo aspecto relativo al artículo 62 del citado Decreto, consideró que en principio se prevé una facultad más allá de proponer o establecer un proyecto para la aprobación de las cuotas y tarifas, por lo que incluso podría entenderse que se les exime del proceso legislativo respectivo, pues no estarán obligados a elaborar una propuesta, sino que las cuotas aprobadas por el Consejo Tarifario serán vinculatorias para los usuarios, lo que también es violatorio de la Constitución.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó en contra de la propuesta al estimar que el precepto impugnado es violatorio de la distribución de competencias en materia de hacienda municipal así como del principio de reserva de ley en materia tributaria, toda vez que conforme a los artículos 62 y 63 del Decreto 24083/LIX/12, que reforma diversos artículos de la Ley de Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios y la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, los citados Consejos Tarifarios, además de diseñar y actualizar las cuotas y tarifas observando en todo momento, en el impacto de la economía de los usuarios así como en el aumento de los precios de los bienes y servicios de conformidad con las bases generales que establece el artículo 101 bis de la ley respectiva, aprobarán las cuotas o tarifas a más tardar el treinta de noviembre del año inmediato anterior al de su vigencia.

Al respecto, sostuvo que el precepto es inconstitucional al ser violatorio del artículo 115, fracción IV de la Norma Fundamental, pues la hacienda municipal se conforma entre otras, por las contribuciones que las legislaturas establezcan en su favor, incluyendo los derechos por concepto de la prestación de los servicios de agua, de drenaje, de alcantarillado, de tratamiento y de disposición de aguas residuales, siendo facultad del Municipio proponer a la legislatura las cuotas o tarifas aplicables a impuestos, derechos y otras contribuciones, los cuales deberán ser

aprobados de acuerdo con el procedimiento legislativo local correspondiente.

En ese tenor, señaló que dichos preceptos se encuentran vinculados con el principio de reserva de ley previsto en el diverso 31, fracción IV, de la Constitución, de donde se desprende que aun cuando este Alto Tribunal ha sostenido que opera de forma relativa en materia tributaria, no implica que su relatividad alcance para delegar la fijación y aprobación de cuotas o tarifas en órganos, reglamentos u otros instrumentos distintos a una ley formal, sin dejar de reconocer lo loable de la intención de pretender incorporar una mayor participación ciudadana.

La señora Ministra ponente Luna Ramos manifestó que de las posturas presentadas, modificaría su opinión en relación con la presentación del asunto.

Se refirió, en lo conducente, al artículo 115 de la Constitución General en el sentido de que prevé la posibilidad de proponer a las legislaturas, entre otras, las tarifas de diversos servicios, respecto de lo cual este Alto Tribunal ha establecido el criterio relativo a que cuando el Municipio propone alguna tarifa de las previstas en dicho precepto por concepto de derechos, impuestos o contribuciones, la legislatura no necesariamente se encuentra obligada a establecerla en la forma en que manifieste el Municipio; sin embargo, el Tribunal Pleno conserva el criterio relativo a que si no se toma en consideración en la forma en que el Municipio las hace valer,

tendrán que precisarse las razones por las cuales no se tomaron en consideración.

Manifestó comprender que la legislatura tenía la facultad de la fijación de las tarifas y, el Municipio, la propuesta de dichas tarifas conforme a su realidad económica, política y social, aunque no necesariamente se tomaran en consideración; ante lo que debían expresarse las razones por las cuales no se consideraron.

Al respecto, señaló que de la participación de algunos señores Ministros deviene que la facultad constitucional del Municipio no es la fijación de las tarifas, sino que esta corresponde a la legislatura local; sin embargo, la propuesta correspondiente es facultad del Municipio.

Precisó que le causó buena impresión la participación ciudadana en los Consejos Tarifarios al dar cumplimiento al artículo 4° de la Constitución General que prevé esta prerrogativa, incluso, respecto de derechos como el cobro del servicio de agua para que la población tome conciencia de lo que implica el servicio, aunado a que contaba con la participación directa de las autoridades municipales y aun que las que no integran el Ayuntamiento.

Indicó que de conformidad con el propio precepto, aun cuando prevé que una vez que se determina la cuota tarifaria se remitirá directamente a la Legislatura del Estado para que analice si se va a establecer o no en la ley correspondiente,

también prevé que independientemente de su autorización, esta será cobrada.

En ese sentido, pese a que se prevé la participación ciudadana para que incluso haga conciencia de los servicios prestados, lo cierto es que el precepto constitucional prevé que la propuesta corresponde a los Municipios, sin incluir otra autoridad o persona ajena a estos, por lo que se pronunció por la inconstitucionalidad del precepto pues no se determina que sea directamente el Municipio el que revise la actuación del Consejo Tarifario y presente la propuesta al Congreso estatal y, sobre esta base, por extensión, por la inconstitucionalidad de los demás relacionados con la determinación, facultades y operación de los Consejos Tarifarios.

El señor Ministro Presidente precisó que la propuesta modificada consiste en la determinación de invalidez en los términos planteados.

El señor Ministro Franco González Salas reconoció a la señora Ministra ponente Luna Ramos la modificación de su propuesta y se manifestó a favor de ésta en lo esencial; sin embargo, reservó su derecho para formular voto concurrente una vez que conozca el engrose correspondiente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza propuso votar la invalidez del precepto en particular, para que la siguiente sesión se pueda plantear la invalidez por extensión de los

diversos relacionados con la determinación, facultades y operación de los Consejos Tarifarios.

La señora Ministra ponente Luna Ramos manifestó que presentaría la propuesta relativa a los efectos de invalidez en la siguiente sesión, en la inteligencia de que la Ley de Hacienda se derogó en relación con dichos preceptos, para dejar exclusivamente el cobro de derechos en la Ley de Aguas.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que al haberse sobreseído respecto del artículo Cuarto Transitorio que establecía la posibilidad de cobrar las tarifas de dos mil trece, éste no estaría afectado por dicha declaratoria.

El señor Ministro Presidente Silva Meza señaló que el problema que presenta el referido Consejo Tarifario podría ser relativo a las facultades que se le otorgaron, pues corresponden a la legislatura local y no son delegables, de donde se desprendería que la participación ciudadana aun cuando tiene aspectos positivos, carece de competencias, aunado a que la propia Constitución en su artículo 115 es clara en relación con las facultades del Municipio.

Asimismo, se sumó al reconocimiento del señor Ministro Franco González Salas respecto de la actitud de la señora Ministra ponente Luna Ramos en relación con la modificación de su propuesta, la cual es demuestra una actitud gratificante para efectos del desempeño de este Alto Tribunal, lo que fue agradecido por la referida señora



Ministra, la cual indicó que los valiosos argumentos de los señores Ministros la convencieron a modificarla.

La señora Ministra ponente Luna Ramos propuso no sobreseer en relación con el segundo párrafo del artículo Cuarto Transitorio, ante lo cual, el señor Ministro Presidente Silva Meza consideró que debía votarse en este momento únicamente la validez o la invalidez, y en la próxima sesión los efectos del considerando respectivo así como la invalidez extensiva.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto en el sentido de declarar la invalidez de los preceptos del Decreto impugnado relacionados con los Consejos Tarifarios, se aprobó por unanimidad de votos con reservas del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza indicó que a partir de estas votaciones la declaratoria de invalidez se surte definitivamente y la próxima sesión se abordará el tema relativo al sobreseimiento y a los efectos en todas sus extensiones, de acuerdo con la nueva propuesta que presentará la señora Ministra ponente Luna Ramos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes diecisiete de junio del año en curso a partir de las once horas y levantó la sesión a las catorce horas con cinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.