

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 117
O R D I N A R I A

MARTES 4 DE NOVIEMBRE DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta y cinco minutos del martes cuatro de noviembre de dos mil catorce, 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, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión por licencia concedida.

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

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública ordinaria número ciento dieciséis, celebrada el lunes tres de noviembre de dos mil catorce.

Por unanimidad de diez votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Sesión Pública Núm. 117 Martes 4 de noviembre de 2014

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el martes cuatro de noviembre de dos mil catorce:

I. 38/2013

Acción de inconstitucionalidad 38/2013, promovida por diversos integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, demandando la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce, y se reforma el primer párrafo del artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de noviembre de dos mil trece. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del primer párrafo del artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece. TERCERO. Se reconoce la validez del artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce.”*

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación general del asunto y propuso someter a valoración del Tribunal Pleno los apartados procesales del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta de los apartados I, II y IV relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del apartado III, relativo a la oportunidad, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación del apartado V del proyecto, relativo a las causas de improcedencia. Indicó que se dividió en dos partes.

En la primera, se propone determinar que se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos del artículo 2, párrafo primero, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece, hecha valer por el Senado, por el Presidente y por el Procurador General de la República, puesto que dicho numeral fue

modificado a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de noviembre de dos mil trece.

En la segunda, se propone estimar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Procurador General de la República, relativa a que los ordenamientos combatidos no constituyen normas generales conforme al criterio de la Segunda Sala al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2012, respecto de la cual se precisa que no tomó en cuenta lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 4/2011 del Tribunal Pleno, en la que, por mayoría de seis votos, se determinó que las acciones contra las leyes de ingresos son procedentes, dada su naturaleza formal y material, lo cual, a pesar de no tratarse de una mayoría calificada para constituir jurisprudencia en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, no puede soslayarse, por lo que se concluye en no sobreseer en la presente acción respecto del artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo con la primera parte, no así con la segunda.

Estimó que debería sobreseerse totalmente en el asunto, pues del criterio aducido se desprende el concepto de normas de carácter general establecido en el artículo 105, fracción II, constitucional, el cual no comprende más que a las normas que tengan el carácter de ley desde el punto de vista formal y material, además de que reúnan las

características de generalidad y amplia abstracción, siendo que, en el caso del artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce, al establecer una autorización para que el titular del Poder Ejecutivo pueda contratar deuda pública, involucra la existencia de un acto administrativo que no goza de generalidad, por lo que no se trata de una norma general desde el punto de vista material. Recordó que ya se pronunció en ese sentido cuando se resolvió la acción de inconstitucionalidad 4/2011.

Por otra parte, señaló que, de ser aprobado el pronunciamiento de la página sesenta y nueve del proyecto, se vincularía a las Salas de esta Suprema Corte para remitir al Tribunal Pleno las acciones de inconstitucionalidad que consideren improcedentes por estimar que las normas impugnadas no son generales desde la perspectiva formal y material, lo cual no compartió al considerar que las Salas cuentan con competencia para resolver las acciones, tal como lo dispone el artículo segundo del Acuerdo General 5/2013 de este Alto Tribunal, en el sentido de que basta con que deba decretarse el sobreseimiento en una acción de inconstitucionalidad para que las Salas puedan resolverla, y no es obstáculo para ello, como sostiene el proyecto, que respecto de la naturaleza de las normas que confieren al titular del Poder Ejecutivo autorización para contratar deuda pública exista un precedente, además de que el criterio de mérito se aprobó por una mayoría de seis votos, por lo que no resulta obligatorio para las Salas. Además, indicó que

Sesión Pública Núm. 117 Martes 4 de noviembre de 2014

este pronunciamiento, más allá de un tema competencial, constituye una determinación privativa de la potestad de las Salas y de sus Ministros integrantes.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se expresó en favor del sentido del proyecto y se apartó de las consideraciones. Anunció voto concurrente y adelantó que estará de acuerdo con los siguientes apartados del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se pronunció de acuerdo con el proyecto al estimar que el criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 4/2011 sigue vigente, aunado a que distinguir en cada caso si se trata de una norma individualizada o de carácter general desnaturalizaría dicha acción. Además, en el caso concreto, no resulta ser una autorización a un sujeto en concreto, sino una norma habilitante a un órgano del Estado, de tal suerte que no es una norma de carácter administrativo, siendo que, concediendo sin conceder que lo fuera, no se debería realizar un análisis detallado de cada una de las leyes o normas de carácter general que se impugnan en las acciones porque, además de ser altamente complejo, se desnaturalizaría la institución procesal.

Por otro lado, estimó que no se está despojando a las Salas de su competencia, dado que la competencia original de estos asuntos es del Pleno, el cual la ha delegado parcialmente a las Salas.

El señor Ministro Franco González Salas se expresó de acuerdo con el proyecto, pues en los precedentes ha votado con salvedades respecto de la mayoría de la Sala, estimando que se trata de una competencia originaria del Tribunal Pleno delegada en las Salas, con el objeto de descargarlo de casos en donde es evidente una causa de improcedencia o de sobreseimiento.

El señor Ministro Pérez Dayán se expresó por el sobreseimiento de la acción, pues el artículo 105, fracción II, constitucional, únicamente permite interpretar que su finalidad es dar oportunidad a ciertos sujetos legitimados para impugnar leyes cuyas características principales son las de abstracción y generalidad, por lo que consideró difícil tratar de desprender, del mismo dispositivo, algún otro objetivo relativo a los razonamientos del proyecto, el cual afirma que la Segunda Sala dejó de lado una serie de precedentes sólo para utilizar los que le resultaban útiles, pues dicha afirmación no resulta congruente con lo sucedido en esa ocasión, a saber, que la Sala ejerció una competencia derivada de un Acuerdo General de este Tribunal Pleno que le permite sobreseer, en casos como el de mérito, al no haber una jurisprudencia que le ordene algo diferente.

Reiteró que, dado que participó de esa decisión de la Segunda Sala, lo que indica el proyecto no son las consideraciones que se tuvieron en cuenta para resolver en aquella ocasión dicha cuestión y que, de decidir mantener la

parte conducente en la propuesta, debería contar con antecedentes o elementos adicionales que pudieran confirmar que fue intención de la Segunda Sala el desprenderse de los criterios que no le fueran favorables, siendo que resolvió con buena fe y voluntad en una causa de su competencia.

La señora Ministra Luna Ramos se mostró de acuerdo con la primera causal de este apartado.

Respecto de la segunda, se expresó en favor del sentido pero se apartó de las consideraciones porque el precedente de la acción de inconstitucionalidad 4/2011 analizó una autorización específica para el Ejecutivo del Estado de Nuevo León para hacer un empréstito por una cantidad y garantía específicas, al estimar que ello no tenía carácter de norma general, ya que se presenta una situación concreta. No obstante, señaló que existen otros precedentes de la Segunda Sala en donde ha determinado, por mayoría de cuatro votos, que sí es factible analizar este tipo de medidas vía acción de inconstitucionalidad pues, a pesar de que se trate de una autorización específica, resulta ser una ley de ingresos formal y materialmente susceptible de impugnarse en dicho medio constitucional. Al respecto, precisó que personalmente consideró que se trataba formalmente de una ley de ingresos, pero que materialmente tenía las características de un acto administrativo al resultar ser una autorización específica.

Aclaró que, en el caso, el artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce implica una facultad para llevar a cabo un endeudamiento neto por una cantidad límite y con instituciones y condiciones precisas, para efecto de procurar un crecimiento económico, por lo que sí es impugnabile en acción de inconstitucionalidad al guardar las características formales y materiales de una ley, dado que es una facultad genérica, abstracta y general.

Respecto de lo indicado por los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán, concordó en que existe un Acuerdo General de este Tribunal Pleno que da competencia a las Salas para sobreseer en una acción de inconstitucionalidad.

El señor Ministro Presidente Silva Meza se manifestó de acuerdo con la propuesta del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que la señora Ministra Luna Ramos tiene razón al considerar que se trata de una ley general impugnabile en este tipo de vía constitucional, lo cual no implica que abandona su criterio, previamente indicado.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del apartado V, relativo a las causas de improcedencia, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones relativas a la segunda causa

Sesión Pública Núm. 117 Martes 4 de noviembre de 2014

de improcedencia, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de las consideraciones relativas a la segunda causa de improcedencia, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales en contra de las consideraciones relativas a la segunda causa de improcedencia, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán en contra de las consideraciones relativas a la segunda causa de improcedencia y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación del apartado VI del proyecto, relativo a las consideraciones y fundamentos.

Indicó que el proyecto atiende tres violaciones aducidas por los promoventes, referentes a los artículos 134, 73, fracción VIII, y 31, fracción IV, respectivamente.

En primero término, los accionantes esgrimieron el argumento consistente en que la autorización de la contratación de deuda sin hacer referencia al sistema financiero establecido en la Constitución de manera integral, es decir, sin incorporar la presentación y revisión de la cuenta pública ante la misma Cámara de Diputados a través de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, viola el artículo 134 de la Constitución Federal. El proyecto propone establecer que el sistema financiero es dinámico y complejo, al intervenir ambas Cámaras del Congreso de la

Unión de manera distinta y cumpliendo funciones diferenciadas en los tiempos políticos que les corresponde, lo que permite un control democrático de las condiciones del ejercicio del gasto; de este modo, se entiende que la ley de ingresos es el instrumento general y abstracto que contiene las autorizaciones generales para que el mismo Congreso, a través de la Cámara de Diputados, avale las partidas de gasto y evalúe su ejercicio a través de la rendición de la cuenta pública y, por tanto, la función de esta norma general no puede ser autorizar actos concretos, pues tergiversaría el sistema financiero al romper no sólo la naturaleza de la ley, sino con el principio de división de poderes.

En segundo término, los promoventes señalaron que la norma impugnada autoriza la celebración de empréstitos con un fin distinto a lo previsto por el artículo 73, fracción VIII, constitucional. El proyecto propone establecer que no es posible atender esa pretensión, dado que los fines del financiamiento autorizado en el artículo combatido se encuentran explicitados de manera pormenorizada, además de que el ejercicio y gestión del gasto no se encuentra en la Ley de Ingresos, sino en las partidas del presupuesto de egresos correspondiente a la Ley de Ingresos de que se trate, por lo que ésta no es el instrumento para hacer una evaluación contable, sino que debe limitarse a la justificación general y política de la autorización de un tope posible de endeudamiento; por ello, se concluye que los montos generales de endeudamiento neto, interno y externo no resultan violatorios del artículo 73, fracción VIII,

constitucional, no sólo porque no sobrepasan el monto presupuestado para inversión física, sino también porque la aplicación y destino de dicho monto se encuentra justificado en la estrategia programática del gasto.

En tercer término, los accionantes hicieron valer la supuesta violación a los principios aplicables al gasto de los recursos públicos, previstos en el artículo 134 constitucional, indicando que no es sino hasta que el gasto ha sido ejercido cuando se pueden realizar las evaluaciones correspondientes y determinar si su administración se realizó conforme a dichos principios. El proyecto propone reiterar que ambas Cámaras tienen una intervención diferenciada en el ciclo administrativo y político del sistema financiero y, de este modo, se califica como infundado el argumento aludido como “despilfarro presupuestario”.

En cuarto término, el proyecto propone desestimar el concepto de invalidez relativo a que la autorización de deuda para el ejercicio fiscal de dos mil catorce es arbitraria, en el sentido de que no se expresaron las razones para apartarse de las medidas de austeridad contempladas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo que representa una falta de fundamentación y motivación, puesto que el artículo 134 constitucional revela que no puede realizarse una evaluación de manera autónoma y en cada una de las motivaciones de la Ley de Ingresos, sino que dicha evaluación la realiza la entidad técnica de la Cámara de Diputados cada tres años y posterior al ejercicio

de los ingresos y presupuestos autorizados, por lo que, de tal forma, se establece la imposibilidad de exigir una motivación reforzada, puesto que, en el caso, sí existe la suficiente en la exposición de motivos de la ley materia de análisis.

Finalmente, en cuanto a los argumentos en los que se aduce una supuesta violación al artículo 134 constitucional por considerar los promoventes que las deudas en las finanzas del Estado comprometen el crédito público y afectan a futuro los recursos públicos que deben destinarse para su pago y garantía, el proyecto desestima este dicho, pues sólo tendría sentido si se hubiera demostrado que la autorización contenida en el precepto impugnado fuese inconstitucional.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó su conformidad con el sentido del proyecto, apartándose de varias consideraciones, lo cual precisaría en un voto concurrente, precisamente: 1) en relación a la motivación, porque se trata de un acto legislativo, respecto del cual este Alto Tribunal tiene el criterio de que basta con que exista la competencia y la necesidad de legislar en la materia, 2) en lo relacionado con que podría atentarse contra el principio de división de poderes, pues el artículo 117, fracción VIII, constitucional, indica que debe tratarse de cuestiones relacionadas con los empréstitos solicitados por los Estados de la República, y 3) en cuanto a los párrafos setenta y cinco a setenta y siete, porque se están refiriendo al acto de

Sesión Pública Núm. 117 Martes 4 de noviembre de 2014

aplicación, siendo que la acción de inconstitucionalidad exclusivamente analiza la ley.

Precisó compartir plenamente el párrafo sesenta y cuatro de la propuesta, porque ya se ha establecido que, cuando se considere un acto individualizado, debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad, sin embargo, en el caso concreto, estima que el artículo materia de litis es de carácter general.

El señor Ministro Franco González Salas se separó de la afirmación de la consulta atinente al grado de motivación para algunos actos legislativos, pues ello está vinculado a las facultades del Poder Legislativo. En lo demás, se pronunció de acuerdo con el proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales se expresó, en principio, de acuerdo con la propuesta, pero planteó la duda relativa a si se aclarará el proyecto en cuanto a si la autorización del artículo impugnado se aplicará a la inversión pública productiva en relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal de dos mil catorce, porque si se mantiene en términos amplios, podría recaer en cualquiera de sus aspectos. En todo caso, adelantó que podría formular voto concurrente.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz apuntó que la sugerencia del señor Ministro Aguilar Morales implica una ampliación del estudio, no un cambio en el mismo, por lo que realizará la ampliación en la medida de lo posible.

El señor Ministro Aguilar Morales advirtió que, al final de la propuesta, se sostiene que no es necesario analizar los argumentos relacionados con la violación a los principios de justicia fiscal, sin embargo, se declaran infundados los mismos, por lo que apuntó que, si ya se consideró innecesario estudiarlos, deben desestimarse o no tomarse en cuenta.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz modificó el proyecto para indicar que no se realizaría el estudio de los conceptos respectivos, al haber dado razones suficientes para estimar infundado lo planteado en ellos. Aclaró que, en acciones de inconstitucionalidad, este Alto Tribunal no suele desestimar ni declarar inoperantes los argumentos.

El señor Ministro Pérez Dayán expresó que la solicitud del señor Ministro Aguilar Morales confirma que a la ley impugnada se le está considerando un acto administrativo a partir de lo solicitado por los accionantes, esto es, evitar la posibilidad de que se evite la discrecionalidad en la contratación de la deuda a través de normas o de determinantes específicas.

Refirió que si la acción de inconstitucionalidad está dirigida a un tema de generalidad, lo anterior sólo demuestra que se está atendiendo al precepto de marras como si fuese una acto administrativo específico, con lo cual no concordó, pues ello no se puede establecer, en esta dinámica de necesidades financieras, montos y finalidades específicos, sin aceptar el argumento alusivo a que esto generaría un uso

indiscriminado y discrecional de los recursos, aun cuando no se utilizaran para los fines pretendidos, pues la ley es bastante clara en acotar para qué se puede contraer un préstamo y cuáles es su cantidad límite.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz recordó que el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que se está discutiendo la Ley de Ingresos, por lo que no es viable realizar una identificación, norma por norma, para descubrir cuáles son generales y cuáles no, con lo que basta para resolver el problema.

Aclaró que lo enunciado por el señor Ministro Pérez Dayán es una técnica de aproximación distinta a una ley en sentido formal y material, lo cual constituye un criterio minoritario de esta Suprema Corte y que podría expresarlo en un voto.

En otros términos, hizo hincapié en que ya se ha exigido al legislador una motivación reforzada y el señalamiento de sus razones, contrario a la jurisprudencia de mil novecientos sesenta y siete, de la que fue ponente el señor Ministro Del Río Rodríguez, la cual ha variado mucho desde entonces, recordando casos interesantes como el del impuesto predial de los municipios y, más recientemente, la unificación de las tasas del impuesto sobre el valor agregado en la frontera, por lo que no es exacto decir que sólo en los actos concretos se pide motivación y fundamentación.

Consideró correcta la afirmación de la señora Ministra Luna Ramos referente a que, en el caso concreto, no se dan las mismas condiciones de particularidad y, consecuentemente, el numeral combatido es una autorización genérica.

Concluyó que, salvo los ajustes aceptados, mantendría el proyecto con sus elementos.

El señor Ministro Pérez Dayán señaló que este aspecto de fundamentación y motivación se ha desarrollado a partir de la jurisprudencia apuntada, en la inteligencia de que la motivación es el referente que tiene la autoridad para aplicar el contenido de la norma y, cuando esto se concretiza en una situación particular, el juzgador debe verificarla, pero cuando esto ocurre respecto de normas generales no existe un referente que indique dónde radica la motivación, lo cual podría conllevar a que el juzgador se sobreponga al legislador, pues la ley se emite en función de una competencia y atribuciones de un órgano legislativo, sin que exista una determinación previa que determine hacia dónde se dirige.

En el caso concreto, precisó que la Constitución le dio competencia al Congreso de la Unión para establecer el contenido de la Ley de Ingresos de mérito, en función, incluso, de las necesidades del propio Poder Ejecutivo, el cual presenta la iniciativa correspondiente, por lo que el legislador, sobre la base de la realidad y de las necesidades nacionales, da contenido a esa norma y provee al Ejecutivo

Sesión Pública Núm. 117 Martes 4 de noviembre de 2014

de un instrumento necesario para hacerse de ingresos y cubrir el presupuesto, de ahí que el ejercicio de la revisión de su motivación es fundamental por parte del juzgador para establecer su régimen de legalidad, no obstante que se trata de un criterio subjetivo de su parte.

Concluyó que los precedentes a que se ha referido el señor Ministro ponente Cossío Díaz han conformado y organizado el sistema de decisiones del Poder Judicial de la Federación pero que, de no ser la pauta correcta, entonces se ha resuelto sobre bases equivocadas.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta modificada del proyecto contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, la cual se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas con reservas en cuanto al grado de motivación, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Silva Meza con salvedades.

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutivos que regirán el presente asunto deberán indicar:

“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de

Sesión Pública Núm. 117 Martes 4 de noviembre de 2014

inconstitucionalidad respecto del primer párrafo del artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece. TERCERO. Se reconoce la validez del artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

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

II. 19/2014

Controversia constitucional 19/2014, promovida por el Municipio de Paraíso, Estado de Tabasco, demandando la invalidez del Decreto 092 por el que se expide la Ley de Ingresos de dicho Municipio para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintiséis de diciembre de dos mil trece, así como del dictamen en sentido negativo a la solicitud de ampliación de presupuesto para la aprobación de mayores ingresos para el mencionado municipio, de veintisiete de noviembre de dos mil trece, aprobado por el Congreso del Estado el diez de diciembre de dos mil trece. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz se propuso: *“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la*

Sesión Pública Núm. 117 Martes 4 de noviembre de 2014

validez del artículo 1º de la Ley de Ingresos del Municipio de Paraíso, Tabasco, para el Ejercicio Fiscal del año dos mil catorce, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el veintiséis de diciembre de dos mil trece; así como del acto impugnado consistente en el dictamen en sentido negativo a la solicitud de ampliación de presupuesto para la aprobación de mayores ingresos para el Municipio de Paraíso, Tabasco, de veintisiete de noviembre de dos mil trece, aprobado por el Pleno de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, el diez de diciembre de dos mil trece.”

El señor Ministro Franco González Salas planteó su impedimento para conocer del presente asunto, dado que se involucra directamente al gobernador del Estado de Tabasco, con quien mantiene una amistad estrecha, en términos del artículo 146, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que, conforme se ha resuelto en la Segunda Sala con razones similares y tratándose de una causa de impedimento de aspectos subjetivos como la amistad, estimó que el señor Ministro Franco González Salas está impedido para conocer del asunto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea consideró que es legal el impedimento planteado, máxime que el propio señor Ministro Franco González Salas se manifestó impedido, recordando que en este Tribunal Pleno y en las

Salas se ha sido deferente respecto de esas expresiones, aunado a que se ha aceptado que puede haber impedimento en cualquier tipo de procedimiento que se tramite en esta Suprema Corte, por lo que concluyó no tener óbice para calificar de fundado el impedimento.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación el planteamiento de impedimento del señor Ministro Franco González Salas, respecto de la cual, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se determinó que está *in curso* en la causa de impedimento prevista en el artículo 146, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para conocer del presente asunto.

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

El señor Ministro Franco González Salas ya no se reincorporó al salón de sesiones del Tribunal Pleno tras el receso.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación general del asunto y sometió a la valoración del Tribunal Pleno los apartados procesales del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y planteamientos de la demanda, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

Luego, abrió a discusión en torno al apartado VII del proyecto, relativo a las causas de improcedencia.

La señora Ministra Luna Ramos consideró que el acto reclamado consistente en el dictamen en sentido negativo de la solicitud de ampliación de presupuesto para el Municipio de Paraíso, Estado de Tabasco, de veintisiete de noviembre de dos mil trece, aprobado por la Legislatura local el diez de diciembre de dos mil trece y notificado el doce de diciembre del mismo año, está referido al ejercicio fiscal de dos mil trece para poder pagar los contingentes en materia laboral respecto de las sentencias respectivas, sin embargo, el presupuesto de dicho año feneció al entrar en vigor el del año dos mil catorce, al que se refiere el Decreto 092 también impugnado, por lo que debería sobreseerse por lo que hace a dicha negativa por causa de cesación de efectos.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz precisó que no se está estudiando dicho dictamen como parte del proceso legislativo, sino como un acto aislado respecto del cual recayó una negativa, de forma tal que no puede sobreseerse respecto de ese acto, pues guarda una condición desvinculada.

La señora Ministra Luna Ramos aclaró que, de considerar este Tribunal Pleno que no se debe sobreseer al respecto, se separaría de este apartado del proyecto y, obligada por la posición mayoritaria, daría su opinión en el estudio de fondo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en el apartado VII, relativo a las causas de improcedencia, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

El señor Ministro ponente Cossío Díaz realizó la presentación del apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos.

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

posteriormente, precisa que es facultad de los ayuntamientos elaborar su iniciativa de ley de ingresos y enviarla a los Congresos locales para que las analicen, discutan y aprueben, siendo que, una vez aprobadas, cada ayuntamiento deberá elaborar y aprobar su presupuesto de egresos anual; enseguida, se analiza el caso concreto, en el sentido de que el municipio actor envió al Congreso de Tabasco su iniciativa de ley, de la cual se advierte que solicitó, en el rubro de participaciones federales un monto de ciento setenta y seis millones de pesos por concepto de laudos laborales y administrativos; después, se precisa que el Congreso dictaminó que la citada iniciativa indicó que dicho rubro debería eliminarse, dado que ese concepto no puede incluirse como ingreso, siendo que lo correcto era incluir dicho concepto en el presupuesto de egresos municipal, tal como lo prevé el artículo 109 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco; por ello, se concluye que la actuación del Congreso local, al emitir la Ley de Ingresos del Municipio de Paraíso, Tabasco, para el Ejercicio Fiscal de dos mil catorce fue constitucional.

En otros términos, señaló que el proyecto indica que el criterio de este Alto Tribunal, relativo al rango constitucional de las propuesta municipales y la vinculación entre éstas y la decisión de los Congresos locales para apartarse de ellas o modificarlas, no resulta aplicable al caso, dado que el municipio actor incorporó la solicitud de autorización de mayores ingresos en el rubro de participaciones federales, no así en otros como cuotas, tarifas aplicables a impuestos,

Sesión Pública Núm. 117 Martes 4 de noviembre de 2014

derechos, contribuciones de mejoras, entre otros, que son justamente los conceptos respecto de los cuales sí sería aplicable.

Por otro lado, se califica de infundado el argumento del municipio actor, en el sentido de que señala que el Congreso del Estado contaba con diversos instrumentos y facultades establecidos en la Ley de Deuda Pública del Estado y sus Municipios para haber resuelto la solicitud de otorgarle una partida extraordinaria para hacer frente a sus obligaciones, toda vez que, de conformidad con el artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, constitucional, los Estados y municipios sólo pueden contraer obligaciones y empréstitos cuando se destinen a inversiones públicas productivas, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas locales y por los conceptos y montos que éstas fijen, siendo que, en el caso, el pago de un pasivo por laudos condenatorios de ningún modo encuadra como dicha inversión.

Finalmente, en cuanto al dictamen en sentido negativo a la solicitud de ampliación del presupuesto para la aprobación de mayores ingresos para el municipio actor, el proyecto estima que dicho documento cumple con los requisitos de fundamentación y motivación.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo con el proyecto porque el rubro de participaciones federales comprende recursos que la Federación transfiere a las entidades federativas y éstas a los municipios, conforme

a los criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que el Congreso local no puede, con base en la petición de un municipio, alterar la mecánica prevista en dicho ordenamiento.

Además, indicó no observar elemento alguno que ponga en duda la constitucionalidad de la Ley de Ingresos combatida y que el proyecto se ajusta a los criterios sustentados por este Tribunal Pleno.

La señora Ministra Luna Ramos estimó correcta la determinación de validez porque el artículo 109 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco da solución al problema del pasivo contingente para el pago de sentencias por cuestiones laborales, ya que, si el municipio no tenía la posibilidad económica de cubrirlo, debió incluirlo en el presupuesto de egresos del año siguiente.

Adelantó que se apartaría de: 1) lo expresado en los párrafos treinta y dos a treinta y ocho del proyecto, en los cuales se realiza una contestación de acuerdo al análisis del artículo 115 constitucional, referente a la aproximación entre lo solicitado por el municipio actor y lo resuelto en el presupuesto de egresos, aunado a que se involucra el tema de la motivación reforzada que no comparte y además de que la solución del citado artículo 109 es suficiente para declarar la validez de mérito, y 2) la afirmación del párrafo cincuenta y nueve, relacionada con el acto por el cual estimó debería sobreseerse.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta del proyecto contenida en el apartado VIII, relativo a las consideraciones y fundamentos, la cual se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de las consideraciones que precisó, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Silva Meza, el secretario general de acuerdos dio lectura a los puntos resolutivos que regirán el presente asunto, de la siguiente manera:

“PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 1º de la Ley de Ingresos del Municipio de Paraíso, Tabasco, para el Ejercicio Fiscal del año dos mil catorce, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el veintiséis de diciembre de dos mil trece; así como del acto impugnado consistente en el dictamen en sentido negativo a la solicitud de ampliación de presupuesto para la aprobación de mayores ingresos para el Municipio de Paraíso, Tabasco, de veintisiete de noviembre de dos mil trece, aprobado por el Pleno de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, el diez de diciembre de dos mil trece. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

Sesión Pública Núm. 117 Martes 4 de noviembre de 2014

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cuarenta minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves seis de noviembre de dos mil catorce, a la hora de costumbre.

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