

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 119
O R D I N A R I A
LUNES 10 DE NOVIEMBRE DE 2014

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con cincuenta y cinco minutos del lunes diez 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, Sergio A. Valls Hernández y Alberto Pérez Dayán.

La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión previo aviso a la Presidencia.

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 dieciocho, celebrada el jueves seis 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. 119 Lunes 10 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 lunes diez de noviembre de dos mil catorce:

I. 10/2014

Controversia constitucional 10/2014, promovida por el Municipio de Mérida, Estado de Yucatán, demandando la invalidez del artículo décimo transitorio del Decreto número 132, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida, publicado en el Suplemento del Diario Oficial del Gobierno del mencionado Estado el veintitrés de diciembre de dos mil trece. En el proyecto formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo décimo transitorio del Decreto número 132, publicado en el Suplemento del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el veintitrés de diciembre de dos mil trece, para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”*

El señor Ministro ponente Aguilar Morales realizó la presentación general del asunto y propuso someter a votación los apartados procesales del proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la discusión en torno a los considerandos primero, segundo,

tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas y actos objeto de la controversia, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la existencia del decreto reclamado y a la oportunidad.

La señora Ministra Luna Ramos, respecto del considerando quinto, precisó que también se reclamó la omisión de no incluir el artículo quinto transitorio propuesto en el decreto de marras, así como sus efectos y consecuencias, por lo que debería hacerse referencia en el proyecto de ello.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales modificó el considerando quinto del proyecto para hacer la mención sugerida.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto (modificado) y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas y actos objeto de la controversia, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la existencia del decreto reclamado y a la oportunidad, la cual se aprobó en forma 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, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

A continuación, sometió a votación la propuesta de los considerandos séptimo y octavo relativos, respectivamente, a las causas de improcedencia y a los antecedentes relevantes para la solución del asunto, la cual se aprobó en forma 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, Valls Hernández, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales realizó la presentación del considerando noveno del proyecto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez.

Señaló que se propone declarar fundado, a partir de la suplencia de la deficiencia de la queja, el argumento referente a que el Poder Legislativo del Estado de Yucatán no tomó en cuenta la interpretación de la Suprema Corte al artículo 115, fracción IV, constitucional, consistente en la sistematización de las competencias contenidas en dicho numeral que regula, entre otros aspectos, la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los municipios, puesto que dicho Poder no analizó la iniciativa propuesta por el municipio actor, además de que no distinguió la naturaleza de la norma sometida a su consideración, a la cual le dio el tratamiento de una ley secundaria común.

Señaló que se parte de que el Congreso del Estado en comento determinó no incluir el artículo quinto transitorio propuesto por el municipio en su iniciativa para reformar la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida, en el cual se proponía un beneficio fiscal y, en lugar de eso, emitió la norma impugnada, mediante la cual se prorrogó la vigencia del diverso Decreto número 18, publicado en el Diario Oficial del Estado el veintiocho de diciembre de dos mil trece, mediante el cual se expidió dicha ley, conteniendo una norma también con un beneficio fiscal, pero distinto al propuesto por el municipio actor.

Se estima que para que la Legislatura estatal esté en aptitud de establecer, en las leyes tributarias a nivel municipal, cualquier forma de liberación del pago respecto de las contribuciones vinculadas con la propiedad inmobiliaria o los derechos que le corresponden a los municipios por la prestación de servicios públicos, resulta menester que el ayuntamiento respectivo evidencie su voluntad de que se regule dicho beneficio a través de la propuesta correspondiente, pues el legislador local no puede realizarlo *motu proprio*, incluso, tratándose del caso de derogarlos, como sucedió en la controversia constitucional 19/2011; lo anterior, en virtud de que, si bien los Congresos estatales no están obligados a aprobar en automático las propuestas de los municipios en ese sentido, pues conservan su potestad al respecto, no debe perderse de vista que, en el caso, se trata de una propuesta de establecimiento de supuestos de excepción y de concesión

de beneficios tributarios, los cuales permiten que determinados grupos no contribuyan al gasto público, lo que incide en la hacienda municipal y, por tanto, la permanencia de esos beneficios debe derivar de la voluntad de los municipios y, consecuentemente, no tiene la atribución de constreñir a los municipios a mantenerlos o conservarlos.

En esa medida, se considera que la determinación del Poder Legislativo de rechazar la propuesta del municipio resulta violatoria de lo dispuesto en la fracción IV del artículo 115 constitucional, pues afecta el derecho del municipio de percibir los ingresos totales provenientes del impuesto predial, así como el régimen de administración hacendaria, lo que le resta autonomía y autosuficiencia económica. Por otro lado, se estima que el rechazo a la propuesta del municipio no puede justificarse con lo sostenido por el Poder Legislativo durante el proceso legislativo correspondiente, en el sentido de que la norma transitoria materia de la moción adolecía de claridad en su redacción y que era contraria a mantener actualizadas las cédulas catastrales, conforme a lo señalado en la norma vigente, así como que, de haberse avalado, constituiría un acto evidentemente contrario al espíritu de las normas a las cuales se encuentra obligado el ayuntamiento, pues ello no implica una justificación objetiva y razonable ya que, en todo caso, se debieron pedir las aclaraciones pertinentes, mas no se debió rechazar totalmente la inclusión de la norma.

En cuanto al argumento de que la norma partía del supuesto de que la Dirección de Catastro de Mérida no hubiese emitido una cédula catastral actualizada, se estima que tampoco constituye una justificación objetiva y razonable para rechazar la norma transitoria propuesta, porque sólo sería aplicable el beneficio a los predios respecto de los cuales no existiera una cédula catastral emitida por dicha dirección, en la que se hubiera aumentado el valor catastral del predio excedido del cincuenta por ciento.

El proyecto propone, con base en lo anterior, declarar la invalidez del artículo décimo transitorio del Decreto número 132, publicado en el Suplemento del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el veintitrés de diciembre de dos mil trece. Por lo que ve a los efectos de la invalidez, se propone que el Congreso del Estado, en un plazo no mayor de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que le sea notificada esta resolución, se pronuncie respecto de la propuesta del municipio actor consistente en el artículo quinto transitorio, en la inteligencia de que, en caso de no existir diversa justificación para rechazarla, objetiva y razonable, deberá aprobarla en sus términos y ordenar su publicación.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que debería considerarse lo aprobado en la controversia constitucional 15/2006, de la cual derivó el criterio que establece cuáles acciones debe realizar el Congreso del Estado en la materia estudiada. Reseñó que la Suprema Corte, en aquella

ocasión, precisó que, en la vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del municipio y la Legislatura local en torno a los ingresos municipales a que se refiere el artículo 115, fracción IV, constitucional, deben tomarse como parámetros los siguientes: 1) el grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el municipio y 2) la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el municipio, para lo cual, a su vez, puede recaer en: a) ausencia de motivación, b) motivación básica o c) motivación técnica.

Recordó que, en dicho asunto, se estableció como efecto de la declaratoria de invalidez que, en treinta días posteriores a la publicación de la sentencia constitucional en el Diario Oficial de la Federación, se le imponía al Congreso del Estado el atender la propuesta del municipio y exponer los motivos pertinentes para aprobarla o alejarse de ella, resultando innecesario que el municipio formulara un nuevo proyecto.

Sugirió, entonces, que el proyecto se ajuste a los efectos del precedente de la controversia constitucional 15/2006.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales modificó el proyecto para añadir los parámetros de la tesis P./J. 113/2006, derivada de la controversia constitucional 15/2006, que se utilizarán para ajustar los argumentos del proyecto, así como sus efectos.

La señora Ministra Luna Ramos reseñó algunos antecedentes del asunto: 1) que la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida del Estado de Yucatán para dos mil trece contiene un artículo sexto transitorio, el cual enuncia que, a partir del año dos mil trece y de manera subsecuente para los siguientes años, y en tanto no se emita disposición legal en contrario, para el pago del impuesto predial se emplearán los beneficios correspondientes a los tres diversos supuestos que contempló; 2) que el veintidós de noviembre de dos mil trece, el Ayuntamiento de Mérida aprobó la iniciativa de reformas a la Ley de Hacienda del Municipio de Mérida del Estado de Yucatán para dos mil catorce, en la cual solicitó la inclusión de un artículo quinto transitorio cuya finalidad sería proteger a los contribuyentes para que el incremento de su impuesto predial para dicho ejercicio sea únicamente del tres punto cinco por ciento respecto del impuesto que se determinaría durante dos mil trece, siempre y cuando la Dirección de Catastro de Mérida no haya emitido, a partir de ese año, una cédula en la que aumente el valor catastral del predio en más del cincuenta por ciento, y que dicho transitorio aplicaría para los años subsecuentes, hasta en tanto no se legislara en contrario, aclarando que esa solicitud no consistía en eliminar el artículo sexto anteriormente referido; 3) que la Comisión respectiva del Congreso del Estado, tras analizar la propuesta del municipio, resolvió no incluir ese artículo quinto transitorio porque implicaba derogar el diverso artículo sexto transitorio; 4) que el Congreso del Estado decidió no

incluir el artículo transitorio propuesto en la iniciativa del municipio y dejó, por tanto, vigente el artículo transitorio sexto.

Respecto de la claridad en la redacción del artículo quinto transitorio propuesto por el municipio, estimó que no es fácilmente entendible, pues no define el “concepto distinto” a que alude. Recordó que, además de la falta de claridad, la propuesta fue rechazada por el Congreso estatal porque, de emitirse en sus términos, se hubiesen eliminado supuestos jurídicos emitidos con anterioridad, los cuales ofrecen mayores beneficios fiscales al gobernado.

Sobre estas bases, consideró que, al final de cuentas, la Legislatura local sí dio respuesta con razones a la propuesta formulada por el municipio actor, no sólo respecto de la claridad en su redacción, para lo cual el proyecto determina debió haberse requerido lo conducente, sino también por el mayor beneficio para los contribuyentes de sostener el artículo sexto transitorio.

Por otra parte, de acuerdo con lo interpretado por esta Suprema Corte en relación con el artículo 115, fracción IV, constitucional, no es posible que el Congreso del Estado otorgue este tipo de exenciones fiscales por sí y ante sí, sin embargo, en el caso concreto, el Congreso no está estableciendo las referidas excepciones, ya que estaban previstas en el artículo sexto transitorio anterior, además de que, si bien omitió incorporar el artículo quinto transitorio, dio razones para ello en los términos reseñados.

En cuanto a los efectos del proyecto, esto es, que se tome en consideración lo dicho por el municipio para incorporar el artículo quinto transitorio y dejar sin efectos el artículo sexto transitorio, se manifestó en contra porque dicho artículo sexto no ha sido motivo de impugnación, sino que forma parte de un decreto anterior, el cual no fue combatido en su momento y, por eso, no se le puede invalidar, puesto que no formó parte de esta litis.

El señor Ministro Pérez Dayán se sumó a lo expuesto por la señora Ministra Luna Ramos, considerando adicionalmente que, en el caso concreto, no se está cuestionando una disposición legal sobre sus méritos propios, sino que se trata del análisis de una competencia exclusiva del Congreso de Yucatán, el cual debe atender cualquier sugerencia de algún municipio de dicho Estado, por lo que, en esa medida, la respuesta correspondiente fue suficiente porque, por una parte, no estaba claro el planteamiento respectivo y, por otra parte, era conveniente mantener el sistema previamente establecido.

Manifestó preocupación respecto de la decisión del proyecto, consistente en obligar al Congreso estatal a dar una respuesta objetiva y razonable a la petición del municipio actor, pues no se ha determinado el alcance de los conceptos “objetivo” y “razonable”, lo cual podría quedar a la subjetividad de alguno de los contendientes en esta controversia constitucional.

Estimó que el derecho que asiste al municipio para proponer modificaciones al Congreso del Estado ha sido colmado con la respuesta dada, la cual, además, parece congruente por atender a razones suficientes.

Finalmente, respecto de la afirmación del proyecto atinente a que, ante la falta de claridad de la proposición, se pudo haber requerido una aclaración, hizo hincapié en que los tiempos con que cuentan los Congresos de los Estados para resolver este tipo de problemas resultan muy limitados por las propias Constituciones Locales.

Por todas estas razones, anunció voto en contra del proyecto.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales recalcó que el artículo quinto transitorio propuesto por el municipio actor es claro al procurar una modificación a la forma en la que se habían determinado previamente las exenciones o los beneficios a los contribuyentes, sin que se haya hecho alusión a las cédulas catastrales actualizadas, sino que se pretendía excluir de un régimen específico de personas que se ubicaran en una determinada situación.

Recordó que la invalidez que propone el proyecto es la del artículo décimo transitorio, el cual ratifica, en sus términos, el artículo sexto transitorio anterior no impugnado, sin tomar en cuenta la modificación propuesta por el municipio, siendo que éste tiene derecho, cuando se afectan sus ingresos, a proponer iniciativas al respecto, en

congruencia con el precedente referido por el señor Ministro Cossío Díaz. En esos términos, las razones dadas por la Legislatura local no resultan razonables porque argumenta sobre una cuestión no propuesta por el municipio.

La señora Ministra Luna Ramos concordó con que el municipio no propuso modificación alguna respecto de las cédulas catastrales, sin embargo, reiteró que el artículo quinto transitorio propuesto no es claro.

Por otro lado, apuntó que el concepto de invalidez también es bastante confuso y, por lo mismo, se tuvo que acudir a la suplencia de la queja.

En relación con que se dejará sin efectos el artículo décimo transitorio, no así el sexto, precisó que el décimo otorga ultractividad al sexto, por lo que estimó que se mantendría vigente con o sin el décimo y, por ende, si el efecto de la invalidez no suprime el sexto, en todo caso provocaría el análisis de todo el decreto al tratarse de una violación casi de carácter formal incurrida durante el proceso legislativo, pues se alegó que no se tomó en consideración la iniciativa presentada por el ayuntamiento. Al respecto, consideró que sí se tomó en consideración dicha iniciativa, dándosele respuesta con dos razones contundentes, a saber, la no claridad y la reducción de las posibilidades de beneficio respecto de las que otorgaba el artículo sexto transitorio.

El señor Ministro ponente Aguilar Morales recapituló que la modificación que el ayuntamiento proponía era para subsanar lo que consideraba un error, ello a partir de un derecho inherente a sus ingresos, sus beneficios, sus aumentos y sus disminuciones, siendo que la Legislatura le contestó aludiendo a una cuestión no indicada en la propuesta del artículo quinto transitorio.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a votación la propuesta modificada del considerando noveno, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra.

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 doce horas con cuarenta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Pleno para acudir a una sesión privada dentro de quince minutos, así como a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el martes once de noviembre de dos mil catorce, a la hora de costumbre.

Sesión Pública Núm. 119 Lunes 10 de noviembre de 2014

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