

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES
13 DE MAYO DE 1996.**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMAN

SEÑORES MINISTROS:

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE
ANGUIANO**

MARIANO AZUELA GUITRÓN

JUAN DÍAZ ROMERO

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

HUMBERTO ROMAN PALACIO

OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO

JUAN N. SILVA MEZA

**AUSENTES: GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 13:00 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión pública, en virtud de que con la suficiente anticipación se distribuyó entre ustedes señores Ministros, el acta de la sesión del jueves anterior, si no tienen ninguna observación que hacer, les consulto, en votación económica si ¿se aprueba?

Continúe, secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 13/95, PROMOVIDA POR EL
AYUNTAMIENTO DE SAN NICOLÁS DE
LOS GARZA, EN CONTRA DEL
CONGRESO Y DEL CONTADOR MAYOR
DE HACIENDA, TODOS EN EL ESTADO
DE NUEVO LEÓN.**

La ponencia es del Señor Ministro Mariano Azuela Güitrón, y en ella se proponen: Declarar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la controversia respecto de los temas que se precisaron en la parte final del considerando primero, que es procedente la controversia constitucional planteada por el ayuntamiento del municipio de San Nicolás de los Garza, en el Estado de Nuevo León, y que la parte actora no probó su acción y en consecuencia, la validez de los actos impugnados, y la validez del artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El proyecto se somete a la consideración de los señores Ministros. Señor Ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Como recordarán los señores Ministros, hay tres proyectos relacionados, uno es del señor Ministro Mariano Azuela, el otro es del Ministro Juan Silva Meza, y el otro mío. El mío viene en el sentido de que se declare fundada la controversia constitucional; yo he estado meditando todo este fin de semana sobre los interesantes argumentos que vieron la sesión pasada, tanto el Ministro Azuela, como el Ministro

Juan Díaz Romero, yo llegué a la conclusión, me parece argumentos muy importantes, muy atendibles, pero me parece que son argumentos que en todo caso debería atender el constituyente, pero de hecho por alguna razón o por algunas razones estableció él un sistema distinto con todos los inconvenientes de seguro que los señores Ministros le atribuyen, pero pues, la labor de intérprete es desentrañar el sentido de la norma.

Yo recibí el viernes una atenta nota que me hace llegar el señor Ministro Genaro Góngora Pimentel, que es un interesante estudio sobre el problema, como él no está, me voy a permitir hacerlo mío y distraer unos minutos de la atención de los señores Ministros, para darle lectura.

Dice: “Nos encontramos en presencia de tres asuntos que ofrecen dos criterios antagónicos, el criterio del Ministro Gudiño Pelayo, en la controversia 8/95, declara procedente la controversia referida, resolviendo que carece de validez el artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, al establecer que los Ayuntamientos no podrán acordar remuneración alguna para sus miembros sin la aprobación del Congreso, ya que se opone a la facultad que tienen los Municipios para administrar libremente su presupuesto de egresos establecida en el artículo 115, fracción IV, último párrafo de la Constitución Federal, en cambio los proyectos de los Ministros Azuela Güitrón, controversia 13/95, y Silva Meza, controversia 4/95, opta por declarar la validez del citado artículo 129, ya que en términos del artículo 13 de la Constitución Federal, las remuneraciones de los servidores públicos municipales deben ser fijadas por la ley, es decir, por el

Poder Legislativo y no por el Municipio, toda vez que este carece de Órgano Legislativo. En mi opinión –dice el Ministro Góngora Pimentel– el criterio correcto es el sustentado en el proyecto del Ministro Gudiño Pelayo, ya que la segunda parte del último párrafo, la facción IV, el 115 Constitucional debe considerarse excepción al principio de legalidad que debe regir en materia presupuestaria, desde luego, no olvido que el principio de legalidad debería regir en materia presupuestaria, ya que dicho principio es una limitante formada a la potestad financiera del Estado; de hecho se trata de un principio que tiene su génesis en el siglo pasado.

Recuerdo la controversia que se suscitó en el Estado Prusiano y que fue el origen de este principio. En efecto, a fines de 1861 el Rey Guillermo I, presenta para la aprobación del Parlamento el proyecto del presupuesto, el Parlamento se niega a aprobar dicho documento por el costoso programa de reformas militares y gastos de guerra que la Corona quería llevar a cabo, ¿cañones o mantequilla? Se preguntaban entonces. El parlamento quería que la corona respetara el texto del artículo 99 de la Constitución Prusiana que prescribía lo siguiente: Todos los ingresos y gastos del Estado, tendrán que ser previamente estimados para cada año y tendrán que figurar en el presupuesto general del Estado, este último se establece anualmente mediante ley; sin embargo, el Emperador asesorado astutamente por su jefe de gobierno, Otto Von Gismarck, aplicó en mil ochocientos sesenta y uno, mil ochocientos sesenta y dos, y mil ochocientos sesenta y tres, el presupuesto de guerra por simple ordenanza real, es decir, sin el consentimiento del Parlamento; ¿qué importa la Constitución cuando la necesidad manda? El Estado existe, por tanto, es

preciso asegurar la marcha regular de los servicios públicos, justificaba ante el Parlamento el ingenioso Gismarck. El conflicto constitucional era cada vez más agudo; en mil ochocientos sesenta y seis, después de una guerra de dos años, Prusia domina a Austria; esta victoria vino a dar gran prestigio a la Corona y a su gobierno, lo que permitió que al abrirse las sesiones del Parlamento el cinco de agosto de mil ochocientos sesenta y seis, el Rey Guillermo I, se expresara en términos conciliatorios: En estos últimos años el presupuesto no ha podido ser fijado de acuerdo con la representación nacional, los gastos públicos realizados durante este período carecen pues de base legal que, lo reconozco, luego no pueden existir en virtud del artículo 99 de la Constitución más que por medio de una ley anualmente aprobada por el Parlamento. Si mi gobierno ha gestionado los asuntos del Estado, sin esta base legal, es porque por su convicción era una cuestión de existencia para la monarquía y una necesidad absoluta, para lo cual solicito un gesto de indemnidad para la administración gestionada sin ley de presupuesto. Ante la presión de la opinión pública el Parlamento cedió y en septiembre de 1866 votó en descargo del Gobierno por los gastos efectuados en 1862 sin presupuesto aprobado legalmente.

Por su parte el Gobierno se comprometió a someter al Parlamento en tiempo oportuno el presupuesto de años siguientes. Así el conflicto constitucional había terminado, pero al mismo tiempo, el derecho público en la materia presupuestaria quedó perfectamente fijado y establecido, el presupuesto es formalmente una ley, es decir, deber ser aprobado por el Poder Legislativo, por ello nuestro país existe también la exigencia constitucional de que el presupuesto de egresos sea aprobado por el Poder Legislativo a

través del instrumento de ley, a nivel federal tenemos por ejemplo, que la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal establece que, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero, las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo. Por tanto, el principio de legalidad rige en materia presupuestaria, ya que el presupuesto de egresos debe estar materializado en la ley, sin embargo, los casos que examinamos son diferentes.

Nuestra Constitución Federal, así como establece el principio de legalidad, así también establece excepciones al mismo; tenemos, por ejemplo, al artículo 131 en materia de Comercio Exterior y el artículo 29 en la suspensión de garantías individuales, gastos en los cuales es el Poder Ejecutivo quien legisla emitiendo Decretos-leyes, Decretos-legislativos, que son actos de gobierno de carácter transitorio.

Otra excepción al principio de legalidad es en mi opinión, la segunda parte del último párrafo de la fracción IV, del artículo Constitucional “Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles”. En efecto, la norma referida es una excepción al principio de legalidad, porque simplemente el constituyente no quiso que los presupuestos de egresos de los municipios fueran aprobados por las legislaturas locales, sino por un ente que carece incluso de un órgano con facultades legislativas, como lo es el ayuntamiento, por tanto, el Presupuesto de Egresos Municipal, no es una ley, sino un simple acto administrativo.

Exigir que sea una ley, es exigir algo que no quiso el constituyente, como tampoco lo quiso en los casos de los artículos 29 y 131 antes referidos.

Además, hay que recordar que el texto vigente de la segunda parte, del último párrafo de la fracción IV, del artículo 115, Constitucional, es obra de una reforma relativamente reciente, fue incorporada al texto fundamental por decreto del tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres; en cambio, el estipulado por el artículo 13 Constitucional, data desde el texto original de mil novecientos diecisiete, por lo que, conforme al principio esencial del derecho, la ley posterior deroga a la anterior.

En apoyo a mi adhesión al proyecto el Ministro Gudiño Pelayo, y como una prueba de que la intención del constituyente era la de dotar a los municipios del país de mayor autonomía financiera, tenemos el texto del artículo segundo transitorio del decreto referido: “Artículo Segundo. El Congreso de la Unión y la Legislatura de los Estados en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las Leyes Federales, así como las Constitucionales y las Leyes Locales para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo”.

¿Cuál es la conclusión? Pues que el artículo 129 de la Constitución del Estado de Nuevo León, quedó en la prehistoria, aunque el desacato del constituyente de Nuevo León hace inconstitucional el artículo 129 de la Constitución de ese Estado, pues ha violado abiertamente el mandato plasmado en el texto Constitucional Federal, ya que aún no ha realizado las reformas

que el constituyente del país ordenó en una forma vinculativa para el legislador ordinario, tanto Federal como Local, por tanto, la apatía y negligencia del constituyente de Nuevo León, no debe dejar sin efectos una reforma Constitucional de la trascendencia de la de mil novecientos ochenta y tres, cuando sería como dejar la aplicación de la Constitución Federal en manos de la voluntad caprichosa de las legislaturas locales.

Cosa distinta ha sido la emisión por parte del Congreso de Nuevo León, de la Ley Orgánica para la Administración Pública, publicada en el periódico oficial número doce, fecha veintiocho de enero de mil novecientos noventa y uno, en cuyo artículo 16 se establece lo siguiente: “Los cargos de Presidente Municipal, Regidores Síndicos de un Ayuntamiento, son obligatorios, pero no gratuitos, y su remuneración se fiará en los Presupuestos de Egresos correspondientes”. De acuerdo con la norma anterior, sorprende que el propio Congreso de Nuevo León, no admita ahora que los municipios, no obstante, de ser los facultados para aprobar su Presupuesto de Egresos, en términos de la fracción IV, del artículo 115, Constitucional, no puedan determinar por sí mismos las remuneraciones a sus funcionarios. Entonces, ¿cuál de las dos normas debe aplicarse? El artículo 129 de la Constitución del Estado de Nuevo León, que constituye un desacato al constituyente de mil novecientos ochenta y tres, o el artículo 16 de la Ley Orgánica para la Administración Pública Municipal que respeta el espíritu y texto de la fracción IV, último párrafo del artículo 115 Constitucional. Creo que la respuesta es clara, pero en todo caso no olvidemos el principio de supremacía constitucional que se contiene en el artículo 133 de la Carta Magna. “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que

emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, será la Ley Suprema de toda la Unión, los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados”.

De la misma opinión ha sido esta Suprema Corte de Justicia, quien ha emitido un haz de pronunciamiento sobre supremacía constitucional. Sin embargo, por referirme sólo a uno de ellos, me permito transcribirlo: “Constitución Federal. Las Constituciones particulares y las Leyes de los Estados, no podrán nunca contravenir las prescripciones de la Constitución Federal. Esta es, por consecuencia, la que debe determinar el límite de acciones de los Poderes Federales, como en defecto lo determina y las facultades expresamente reservadas a ellos, no pueden ser mermadas o desconocidas por las que pretendan erogarse a los Estados”. Tesis Jurisprudencial 112, Apéndice del Semanario Judicial de mil novecientos ochenta y cinco.

Por otro lado, conviene advertir que también la Doctrina participa del criterio que adopta el Ministro Gudiño Pelayo. Por ejemplo, Elizura Arteaga en su libro Derecho Constitucional, Tomo 2, nos dice: “Por lo que se refiere al ámbito municipal cabe hacer dos distinciones. El presupuesto será en ley en aquellos Estados en los que su aprobación sea facultad de la legislatura local, no lo será en aquellas entidades en la que la función de elaborarlo se confía únicamente a los ayuntamientos como se afirma por separado los ayuntamientos carece de facultad legislativa pero a pesar de que no tienen el carácter antes indicados, no hay duda de que es obligatorio tanto para el ayuntamiento que lo elaboró y

lo aprobó como para los ciudadanos que habitan dentro del municipio, por su parte Rafael Martínez Morales, en su diccionario de Derecho Administrativo, Editorial Carla, dice: “El municipio carece de órgano legislativo propio, es el Congreso de Entidad Federativa el que legisla en materia municipal, como excepciones a este principio tenemos dos casos, los que se refieren al presupuesto de egresos y lo que concierne a la disposición en materia de desarrollo urbano que habrán de emitir los ayuntamiento.

Conclusión, pues bien llegado a este punto, sólo me resta concluir que el artículo 129 de la Constitución del Estado de Nuevo León, al exigir por parte del Congreso Local la aprobación de la remuneración que cubren los municipios a sus funcionarios, invade la esfera administrativa de los propios municipios, toda vez que el artículo 115 de la Constitución Federal, establece una excepción al principio de legalidad en materia presupuestaria, razón por la cual los municipios no pueden ser limitados en su facultad de administrar libremente su presupuesto de egresos, es decir en el establecimiento del monto y naturaleza de sus gastos públicos, en consecuencia –dice el Ministro Góngora, no se encuentra presente–, estoy de acuerdo en favor del proyecto del Ministro Gudiño, o sea en favor de declarar la invalidez del citado artículo 129, así como de sus actos de aplicación, pongo a la consideración como contribución a la discusión de estos tres asuntos el magnífico estudio que tenía el Ministro Góngora, para leerlo el día de hoy. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias, señor Presidente. En la sesión anterior yo destacué desde mi primera intervención la diferencia de proposiciones que nos traen estos tres proyectos particularmente el del Ministro Gudiño Pelayo, en relación con los otros dos, en la interpretación de la misma norma se llega a conclusiones contradictorias, ya he formado convicción para esta sesión y no llego a ella a través de un conocimiento histórico de los asuntos, ni de una elaboración jurídica mayormente profunda, mismos argumentos que a continuación expondré son meramente de sentido común, el artículo 115 Constitucional en su fracción VI, establece la facultad que tienen los municipios para administrar libremente su hacienda y el problema que concretamente se nos plantea es si la aprobación de sueldos de los servidores municipales por la legislatura del Estado invaden o no invaden esta facultad de libre administración de la Hacienda Municipal, dependiendo la conclusión a la que podamos llegar será y debe ser el sentido de nuestra discusión.

Ahora bien, hasta dónde llega o cómo deben entenderse esta facultad de libre administración de la Hacienda Municipal. Yo advierto, en principio, que no se trata de una libertad absoluta como aquéllas que conciernen estrictamente al patrimonio del alma, como decía aquel famoso alcalde de Zalamea. Yo advierto que como el ejercicio de esta libertad se traduce en hechos objetivos, es una libertad que está sujeta al respeto de los derechos de los demás y a los dictados del interés público y social.

Podríamos decir que un patrón no dispone libremente de su patrimonio, porque la ley le exige que pague salarios mínimos,

podemos decir que los municipios no administran libremente su hacienda porque la legislatura aprueba los mínimos y los máximos de los sueldos que les corresponden a sus servidores. Yo creo que no, definitivamente no, en ninguno de los dos casos, porque la determinación de los salarios y de los sueldos burocráticos encuentra su razón de ser en motivos de orden público y de interés social que están por encima de la libertad de contratación, de tal manera que, ni los patronos en un caso ni los municipios en el otro, se pueden considerar afectados en la libre disposición de su patrimonio o de su hacienda, pues al igual, por ejemplo, que la observancia de los precios oficiales, los requisitos de licitación previa a la adjudicación de un contrato de obra, el pago o la retención de impuestos establecidos en otras leyes han de entenderse como condiciones legales necesarias para ejercer esa libertad de disposiciones y no como limitaciones a la libertad.

En este interesante estudio que nos leyó el Ministro Gudiño Pelayo, y que elaboró nuestro querido compañero don Génaro Góngora, se establecen conclusiones definitivas, en la página cinco, por ejemplo, dice otra excepción al principio de legalidad es en mi opinión la segunda parte del último párrafo de la fracción IV del artículo 15 Constitucional, “los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles”. Yo siento que aquí estamos incurriendo en un error de apreciación, no está en juego la libertad del municipio para elaborar su presupuesto de egresos, el municipio puede elaborar su presupuesto de egresos y puede disponer libremente de su hacienda. Mi punto de vista es que tratándose de determinadas erogaciones hay disposiciones en otras leyes que condicionan el ejercicio de esta libertad, no es que la limiten, en otra parte del

estudio que nos leyó el Ministro Gudiño Pelayo, en la página siete, dice: “por tanto, la apatía y negligencia del contribuyente de Nuevo León, no debe dejar sin efectos una reforma constitucional de la trascendencia de la de mil novecientos ochenta y tres, pues sería tanto como dejar la aplicación de la Constitución Federal en manos de la voluntad caprichosa de la Legislatura Local”.

Yo no veo así, sinceramente yo advierto que no existe ninguna pugna entre lo dispuesto por el artículo 115 en esta parte que establece la libre administración de Hacienda Municipal y el requisito que establece el artículo 129 de la Constitución Local de Nuevo León. En lo que concierne a que la Legislatura Estatal debe aprobar los sueldos de determinados empleados municipales, los que integran el ayuntamiento, estos sueldos no pueden ser libremente señalados por los propios funcionarios que los van a recibir, hay razones de mucho peso que aparecieron desde el primer proyecto que nos presentó don Juan Díaz Romero, que inclinan a la necesidad y justificación de que deba ser otro órgano el que establezca estos mínimos y máximos en la remuneración de los empleados municipales. Para mí, –repito–, no veo cortapisa en la libre administración de la Hacienda Municipal, por el hecho de que se ponga esta condición y una última referencia al escrito del señor Ministro Góngora, en la página ocho, nos dice cuál de las dos normas debe aplicarse al artículo 129 de la Constitución del Estado de Nuevo León, que constituye un desacato al constituyente de mil novecientos ochenta y tres o el artículo 16 de la Ley Orgánica para la Administración Pública Municipal que respeta el espíritu y texto de la fracción IV, último párrafo del artículo 115 Constitucional, se refiere a dos hechos, el municipio tiene la libertad de formular su propio presupuesto de egresos y en

este precepto de la Ley Orgánica para la Administración Pública Municipal se dice que dentro de este presupuesto deben aparecer los sueldos del Presidente, del Síndico y de los Regidores, pues sigo viendo que hay una Parente contraposición normativa, pero que no se da colisión material en estas disposiciones, que no hay ningún inconveniente en que se obtenga la aprobación de la Legislatura o en que resulten en alguna manera modificadas las propuestas municipales para la remuneración de sus servidores y así ya aprobadas por la Legislatura se incorporen al presupuesto de egresos como previsión de los gastos que se tiene que hacer durante un año en especial.

Por estas razones yo he formado convicción en el sentido del proyecto que nos propone el señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, señor Presidente. Las cuestiones que suscitan estos proyectos son desde luego muy interesantes. Uno de los argumentos que se siguen de algunos de los proyectos y se estructuran pensando en lo siguiente. Es conveniente la uniformidad para el señalamiento de los sueldos de los regidores que integran los ayuntamientos porque si se parte de que todos estos ayuntamientos están dentro de un Estado, las diferencias que pudiera haber entre ayuntamiento y ayuntamiento pues insuflarían el desconcierto y la arbitrariedad, de suerte tal que los regidores de un ayuntamiento tuvieran percepciones superiores a los de otro y para un trabajo igual estaríamos en presencia de remuneraciones diferentes.

Esto a mí, me preocupó mucho e incluso en algún proyecto que hoy es sentencia y que se aprobó pedí algunas matizaciones respetuosamente al señor Ministro ponente, y él muy gentilmente aceptó introducirlas en el engrose, pero aquí subyace la misma cuestión, desde el punto de vista utilitario, desde el punto de vista pragmático, qué tan conveniente es que exista el estándar o el desestandar, para mí la respuesta también es de sentido común y es obvio, las posibilidades económicas, lo que dinamizan en materia de economía, los problemas que tiene un ayuntamiento de otro, divergen y a veces en una forma muy pronunciada.

El señor Ministro Góngora nos decía en ocasión pasada, que un ayuntamiento de un municipio muy grande con mucho dinamismo de economía, con muchas necesidades de servicios puede requerir y ponía un ejemplo en materia de aguas contratar grandes técnicos, que un ayuntamiento menor pues no tendría necesidades de ello, probablemente con un pozo artesiano o artesanal, surta las necesidades de agua potable para la población y que o necesita técnico alguno en esta materia. Esto no hace, sino más que ponerle un factor de amplificación a las realidades municipales; existen ayuntamientos muy pequeños que requieren de salarios y erogaciones menores para cumplir con sus necesidades de servicio y existan ayuntamientos enormes, con problemas también enormemente complejos, en donde se necesitan cualidades especiales de los individuos que prestan los servicios que necesitan ser remunerados, muy bien. Estas ideas trasladadas a un proyecto nos llevan a ver el artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, la necesidad de un análisis de su contexto.

Decía el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, para mí, por sentido común no entraña una limitación a la libertad de la libre administración de sus recursos, por parte de un municipio, pensando así sería tanto como autorizar que los municipios se desentendieran en forma total, en forma absoluta de todo el orden jurídico que pueda regular materias que inciden en la órbita de aplicación municipal, lo cual sería válido y ponía un ejemplo en materia tributaria, pues los empleados municipales y los municipios y todo el que tenga ingresos, estarán sujetos a determinados impuestos federales o estatales por aquella remuneración, no lo decía literalmente, pero hago, quizá una mala paráfrasis, a pretexto de la administración libre municipal, se podría determinar cierto tipo de exención a esos impuestos estatales y federales y se apoyaría esto en la libre posibilidad de ejercicios presupuestos, por parte de los ayuntamientos, lo cual pugnaría con el orden jurídico, entonces, debemos de ver dinamizada la norma constitucional que faculta a los municipios para administrar libremente sus presupuestos, sus haciendas, a todo el orden jurídico, entonces, él ve en la norma del artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, otra taxativa de orden jurídico general, que no limita en forma alguna, la facultad de administrar libremente sus haciendas, por parte de los municipios.

Desgraciadamente, yo no lo veo así, yo veo dos necesidades, una necesidad basada en el fenómeno de observancia de necesidad de que los municipios determinen los emolumentos sin escandalización alguna, porque los municipios, son diferentes en la magnitud de sus problemas, en sus posibilidades económicas, y

en las calificaciones que se requieren en los individuos que han de colaborar con ellos, y por otro lado, pues también, para mí el texto del artículo 129, resulta claro, es una prohibición para los ayuntamientos de acordar remuneración alguna para sus miembros, sin aprobación del Congreso, esta prohibición para mí es evidente, que contiene una limitación a la libertad, si se siguiera a pie puntillas, se podría pensar que ni siquiera salarios mínimos puede aprobar el texto del artículo 129, a eso nos lleva, ni salarios mínimos, ni salarios máximos, ni de índole alguna, sino simplemente, se limita a la libertad de los ayuntamientos a acordar remuneración alguna para sus miembros, sin aprobación del Congreso, si se atendiera a la legalidad de esto, se caería en lo mismo que trata de evidenciar mediante la crítica el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, porque también pareciera que el Congreso del Estado de Nuevo León tuviera la facultad de apartarse del orden jurídico en forma general, porque podría no aprobar percepciones, incluso, inferiores a los salarios mínimos. Yo creo que las cosas no se pueden analizar así, yo creo que la limitación a la libertad municipal es evidente porque se trata de una enorme prohibitiva, los ayuntamientos no podrán acordar remuneración alguna para sus miembros sin aprobación del Congreso.

Yo creo que la forma de enjuiciar el problema, sí debe de trasladarse a la Constitución Política del país y eso nos lleva a la relectura de la fracción IV, en su último párrafo, los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y esto confrontarlo, como bien lo sugería el señor Ministro Azuela, con lo dicho por el artículo 13 constitucional y ahí se verá que sí hay diferencia, esta diferencia es una contradicción constitucional y esta diferencia es

simplemente algo que puede interpretarse porque la norma general del artículo 13 tiene un caso excepción en el párrafo último de la fracción IV, del artículo 115 constitucional y luego, el Ministro Góngora en su atenta nota nos lleva a ver el artículo 2° transitorio y dice: "...las constituciones de la reforma constitucional que determinó el texto actual del 115..." dice, "... las constituciones de los Estados deberán ajustarse a esta norma constitucional reformada..." y parece evidente que en el Estado de Nuevo León no lo hicieron respecto a la Constitución, lo hicieron respecto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, en donde sí se señala con toda claridad que los cargos del Presidente Municipal, Regidores y Síndicos de un Ayuntamiento, son obligatorios pero no gratuitos y su remuneración se fijará en los presupuestos de egresos correspondientes, si se analiza el problema confrontando esta norma de la Ley Orgánica para la Administración Pública Municipal con el artículo 13 constitucional, sí parecía que esta norma tiene una constitución de una contradicción con aquel artículo 13, pero la realidad es que no es así, la interpretación armónica constitucional, sí nos lleva a pensar que el principio de legalidad del artículo 13, sufre de excepción en el caso de los presupuestos de egresos que serán aprobados por los ayuntamientos, con base en los ingresos disponibles, entonces, estas reflexiones, pues a mí también me parecen de sentido común, pero la juridicidad misma, el sentido común, conforme el texto constitucional, creo que apoyan el proyecto del Ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Juan Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias, señor Presidente. Retomo el asunto desde la interpretación del artículo 115, en su fracción IV, último párrafo, es de donde deriva el cambio de impresiones que estamos teniendo, dice ese párrafo que "...las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas, los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles". Hasta aquí la lectura de este párrafo, lo cual nos ha llevado a pensar que corresponde a las legislaturas de los Estados sin ninguna opinión en contrario.

Me parece, hasta ahorita no la he oído, ya a estas les corresponde aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas, queda solamente esta interpretación que nos ha llevado algún tiempo de reflexión, la última parte, ahí donde dice que los presupuestos de ingresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, aquí se trata de interpretar por parte del municipio actor, que el artículo 129 de la Constitución local choca con esta disposición constitucional vista en la última parte y yo examino este artículo 129 y no veo en realidad que sea un aspecto que incida o que afecte de alguna manera completa, absoluta la facultad que da el artículo 115, Constitucional, el 129 lo podemos leer en la página 6 del proyecto de don Mariano Azuela, en el primer párrafo dice: "Los Ayuntamiento no podrán acordar remuneración alguna para sus miembros, sin la aprobación del Congreso", tal vez sea cuestión de lectura la interpretación que de aquí derivemos, en ningún momento yo observo que el artículo 129, establezca que el presupuesto municipal deba ser aprobado por la legislatura, no solamente y –repito y recalco–, solamente la remuneración para

los miembros del municipio y esto deriva no solamente de la interpretación letrística, gramatical del último párrafo de la fracción IV, del artículo 115, Constitucional, sino también de otros artículos de la Constitución, principalmente el artículo 13, que establece sin lugar a dudas, que los emolumentos de los funcionarios públicos deben estar establecidos en la ley, desde el punto de vista formal y material, –digo yo–, porque esto es lo que se ha venido estableciendo a lo largo de toda la historia jurídica de nuestro país.

Se dice por parte del Señor Ministro Góngora Pimentel, –en su magnífica nota–, que en realidad estamos en presencia de una excepción al artículo 13, Constitucional, porque se previene en este párrafo nuevo, el que data de 1983, en este párrafo del 115, que los ayuntamientos tienen libertad para establecer su presupuesto y para legislar al respecto, es una excepción, dice el artículo 13, Constitucional, yo observo varias cosas ahí, con la cual desgraciadamente no comparto la opinión de mi admirado compañero y amigo don Génaro Góngora Pimentel, en primer lugar, veo que si verdaderamente se tratara de una excepción, la excepción no vendría de la comparación del artículo 131, de la Constitución y el artículo 129, dan facultades al Presidente de la República, administrador al fin y al cabo, para expedir leyes y legislar, por consiguiente no solamente eso, sino conforme al artículo 89, fracción I, tiene facultades para legislar, para establecer reglamento, esto, no necesitamos ir muy lejos, porque lo encontramos en el mismo artículo 115, los municipios tienen facultades para legislar en aspectos de reglamentos y dice el artículo 115 en su fracción II: “Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas, que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de

policía y un buen gobierno y los reglamentos circulares, disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”, hay que reconocer pues, que sí tienen facultades reglamentarias y en un precedente que presenté a la consideración de sus Señorías, así se dijo, lo mismo al establecer y aprobar su presupuesto, no tenemos que ir muy lejos para encontrar que en este aspecto hay una excepción, pero no se debe plantear así la excepción, la excepción debe plantearse lógicamente desde este punto de vista, ¿puede un ejecutivo, un funcionario ejecutivo o administrativo como es el Presidente de la República o Gobernador que tienen facultades para reglamentar, para expedir leyes o leyes en sentido material, ponerse a establecer para sí mismos los emolumentos propios?, ¿puede el Presidente de la República a través de un reglamento, decir, “yo voy a ganar tanto y mis secretarios de Estado van a ganar tanto?, o ¿puede un gobernador hacer lo mismo?, no puede, no puede porque se le está impidiendo no solamente el artículo 13, Constitucional, sino los demás artículos 108, 109, 110 de la Constitución que otorgan facultades a otros Órganos para verificar en contraste con la ley, ¿cuándo se da este tipo de leyes, en dónde es desde el punto de vista formal y material donde debe existir la aprobación del presupuesto para los emolumentos de los órganos administrativos?, ahí sí diría yo, una especie como más convincente que obviamente no es más que una parte de lo que estamos discutiendo, pero esto no se puede, –repito–, porque le impide la inteligencia, la estructura general de la Constitución.

Decía yo, Estatal tenga que acordar la aprobación del presupuesto, esto no es respetuoso al Congreso y al 129, mandé pedir los presupuestos de ingresos de San Nicolás de los Garza,

en Nuevo León y de otro municipio que también viene en el Diario de Nuevo León de veinticinco de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, es –si bien es cierto–, el de San Nicolás de los Garza, está contenido en una sola hoja, no cabe duda que no solamente se refiere a las remuneraciones, sino se refiere a otros múltiples aspectos que involucran la administración del municipio, dice por ejemplo, en los siguientes renglones: “Servicios Administrativos, veintidós millones seiscientos noventa y dos mil seiscientos veintiocho; Policía y Tránsito, Desarrollo Municipal, Servicios Sociales, Servicios Económicos, adquisición de bienes, amortización financiera, obras públicas, pasivo bancario y otros”, es una simple lista, ya el de Santa Catarina es un poco más amplio, además de referirme a estos diferentes renglones, servicios administrativos comunitarios, desarrollo social, etcétera. Determinados en números redondos, viene a continuación una cierta especificación, de algunos de estos renglones, por ejemplo, en servicios administrativos, habla de tres aspectos; 1.- Administración de la Función Pública; 2.- Gastos administrativos; 3.- Gastos de función, de “función”, aquí es donde seguramente uno de estos renglones, seguramente en el primero, estarán los emolumentos, pero todos los demás no son aprobados por el Congreso local, y ello, comprende gastos administrativos, gastos de función y los servicios comunicatorios que se refieren al alumbrado público, limpieza municipal, mantenimiento de vías públicas, parques y jardines, jardines municipales, educación, cultura, asistencia social, fondo al deporte –me estoy saltando–, a seguridad pública, tránsito, equipo de transporte, mantenimiento, equipo de oficina, bienes muebles, obras públicas directas, obras por cooperación, etcétera.

Todo eso no se somete a la aprobación del Congreso local, –sólo repito única y llanamente–, los emolumentos y por qué razón, pues, obviamente para evitar que aquellos que manejan fondos públicos, no rindan cuentas ante los órganos correspondientes, entre los muchos aspectos que yo he mencionado en mi anterior proyecto, decía, para aquél que va a revisar la cuenta pública, resulta muy conveniente que haya un límite, haya un tope en los emolumentos, porque de lo contrario si hay una plena libertad de los munícipes para fijarse para sí mismos los emolumentos a los sueldos, sobresueldos y compensaciones que les corresponden, ahí no podrán ser revisados, podrán ser revisados otros muchos aspectos, pero ese no, ya está dentro del presupuesto, no robado por el Congreso local, el tope que deben tener, y aquí aunque sea un municipio muy pequeño, puedo establecer unos sueldos grandísimos, inclusive mayores que el del Gobernador, y hasta allí puede llegar la revisión, legalmente es un subterfugio, para mi modo de ver, exponer arriesgar una cuestión que debe ser bien establecida en la ley de acuerdo con la Constitución, se decía también, que si es conveniente la uniformidad o no es conveniente, en realidad si nosotros vemos cómo se pretende el funcionamiento, tenemos que echar mano, de una parte de lo que menciona el señor Ministro, lo que se menciona en el proyecto del Señor Ministro Gudiño Pelayo, que es el tercer asunto que vamos a ver en este día y que yo me permito adelantar, ¿cómo funciona? pues, bueno, funciona entre estableciéndose un mínimo y un máximo, para los diferentes grupos de municipios, en la foja 85, el dictamen del Congreso local, dice: Grupo primero.- Mínimo_ tres mil doscientos cuarenta a seis mil doscientos.- Segundo.- Cuatro mil ochocientos sesenta y nueve mil. Tercer Grupo. - Siete mil doscientos treinta y seis a catorce mil. Cuarto Grupo. - Diez mil

ochocientos a veinte mil. Quinto Grupo. - Dieciséis mil doscientos a treinta y un mil. Y dos hojas más adelante, en la página 87, encontramos ya con toda precisión los diferentes municipios y las cantidades que se fijan como tope mínimo y máximo para presidente municipal, regidores y síndicos.

Yo veo que, con esto se logra una uniformidad que es conveniente porque de ella se sigue que aquellos que están manejando fondos públicos, se sometan a todo tipo abierto de examen de sus emolumentos.

Se nos habla de algunas anécdotas históricas en la atenta nota que acaba de leer el señor Ministro Gudiño Pelayo, no vayamos muy lejos de este tipo de datos anecdóticos porque yo encuentro también una gran similitud de lo que se pretende por los munícipes en estos casos con aquel caso de un gran militar español que se llamaba don Gonzalo Fernández de Córdoba que era un gran capitán, venció cuantas veces se propuso y lo necesitó España; en todas las batallas creo que salvo una, la que empezó, la primera que tuvo perdió, pero todas las demás las ganó y era tal punto grande su fama, que así se le llamaba “El Gran Capitán Fernández de Córdoba”, con motivo de que el rey le exigía que le rindiera cuentas de todo el dinero que había manejado en esas campañas y después de hacerse mucho del rogar, finalmente don Gonzalo Fernández de Córdoba, rindió esas cuentas y en una hoja empezó diciendo, –en algo que desde entonces, se ha visto como las cuentas del gran capitán–. En picos, palas y azadones cien millones. Las cuentas del Gran Capitán.

Yo no quisiera, que independientemente de que se estableciera un criterio que de alguna manera dejara abierta esta posibilidad, este agujero dentro de la interpretación constitucional. Finalmente, cuando llegara el órgano revisor del Estado a ver las cuentas de los presidentes municipales, regidores y síndicos, en un rengloncito pusiera él: En sueldos, sobresueldos y compensaciones cien millones. Las cuentas del Gran Capitán. No, tenemos que ajustarlo a lo que establece la Constitución y a lo que corresponde a todo aquel que maneje dineros públicos. Insisto pues, creo que está por demás decirlo que votaré con el sentido del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: No quisiera empezar diciendo que llegué a la conclusión que propongo en mi proyecto porque estimo que veo con toda claridad el problema o que el sentido común advierto que necesariamente lleva a estas conclusiones, después de escuchar la intervención de cuatro Ministros y de oír el documento de uno más y apreciar que llegan a conclusiones contradictorias, pues lo único claro es que el problema no es nada claro.

Por ello, yo en esta intervención, voy a tratar de justificar por qué sostengo mi proyecto en la forma como está presentado; sin que esto signifique que no estoy de acuerdo con las intervenciones del señor Ministro Ortiz Mayagoitia –que me es muy importante–, y la del señor Ministro Juan Díaz Romero, que han hablado a favor del proyecto.

El señor Ministro Gudiño Pelayo, dio lectura e hizo suyo el documento del Señor Ministro Góngora Pimentel; este documento lo he estudiado con detenimiento, y para mí, tiene una primera parte que –también para mí–, curiosamente fortalece mi proyecto, porque en esa primera parte, de un gran contenido histórico, viene a justificar a través aún de ese tipo de interpretación, que lo propio de un presupuesto es ser aprobado por la legislatura, que es lo que sostiene el proyecto que se está discutiendo. Después, el documento señala que el 115, Constitucional, establece una excepción, no sólo a todo un sistema de la Constitución Federal en estas materias, sino al artículo 13, Constitucional, que es el que propiamente está refiriéndose a remuneraciones de funcionarios públicos; y viene la parte final del documento, que resulta muy coherente sobre estas bases: Si la Constitución, en materia municipal establece una excepción, puesto que los municipios pueden decidir con plena libertad las remuneraciones a sus integrantes, el artículo 129, Constitucional del Estado de Nuevo León, viola la Constitución Federal; pero observemos que está partiéndose de una premisa: La Constitución Federal, reconoce una situación de excepción respecto de los municipios, en cuanto a las reglas generales que establece. Y ahí es donde yo quisiera abundar un poco, si el texto constitucional en sí mismo, o interpretado a través de los antecedentes del constituyente permanente, o poder reformar de la Constitución, nos llevaran a corroborar que se trata de una excepción, la situación sería muy clara. ¿Qué dice la exposición de motivos del 115, Constitucional al respecto? Yo debo decirles que, no he encontrado ni una línea que pueda justificar que el propósito de este poder reformador de la Constitución fue establecer un sistema de excepción tratándose

de municipios, en cuanto a presupuesto y específicamente en cuanto remuneraciones de servidores públicos.

Un párrafo en el que se dijera: Propósito de este constituyente, o propósito de esta iniciativa, es que haya una excepción del artículo 13, que señala: que toda remuneración de funcionario público, debe ser aprobada en ley, porque estimamos que el municipio por su autonomía, etcétera., debe vivir un régimen especial en esto, no aparece, y es evidente que tampoco aparece en el texto, más aún, si vemos el texto, el texto gramaticalmente es absurdo, porque dice que deben aprobar su presupuesto conforme a sus ingresos disponibles, y nunca un presupuesto puede ser conforme a ingresos disponibles, siempre un presupuesto es sobre previsión de ingresos que puedan llegarse a adquirir, esto incluso explica, que tenga que hacerse a veces cambios de partidas, ampliaciones de partidas, ajustes presupuestales; porque de la naturaleza misma de un presupuesto –y al rato daré lectura–, es Ley Federal, pero en última instancia es un elemento que permite saber lo que es un presupuesto; un presupuesto es un documento que se elabora como previsión de gasto futuro, tomando en cuenta la previsión de ingresos que se pueden llegar a tener, no es posible un presupuesto, que se pierda de vista que esto tiene que ser en relación con “no ingresos disponibles”, es un disparate, si se quiere interpretar gramaticalmente, son ingresos previsibles, porque no puede hablarse de ingresos disponibles, los ingresos disponibles son los que ya se tienen en un gasto corriente, cuando se cuenta con los recursos, ¿Qué ingresos tuve durante este mes? Esto significaría que yo cada mes, tendría que establecer: El municipio tuvo como ingresos en este mes, tanto ¿cómo voy a poder distribuirlos?, y entonces, decir: remuneraciones de los

funcionarios del municipio, ¿cuánto les señalo? Y luego los demás elementos.

Esto no veo cómo pueda ser posible. Por ello, gramaticalmente, incluso estimo que lo que dice el texto constitucional, no se puede aplicar literalmente; sino hay que tratar de desentrañar, dentro de todo un sistema, qué es lo que en realidad se está queriendo decir.

Yo no voy a ir ahorita, ni siquiera a exposiciones de motivos, voy al texto mismo de la Constitución, dice el artículo 100 de la Constitución, en uno de sus párrafos: “La Suprema Corte de Justicia, elaborará su propio presupuesto, y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación”.

Bueno, cómo que elaboramos nuestro propio presupuesto, pero enseguida añade: “Con ambos, se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación, que será remitido por el Presidente de la Suprema Corte, para su inclusión en el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación”.

Entonces, ¿qué resulta? El presupuesto del Poder Judicial de la Federación, integrado por el presupuesto de la Suprema Corte y el presupuesto del Consejo de la Judicatura, van a formar parte de un proyecto de presupuesto, que se va a someter a consideración de la legislatura.

Observen ustedes, nuevamente, que el constituyente utiliza expresiones cuyo contenido debe desentrañarse del análisis sistemático de todo el texto constitucional, regla importante de

interpretación –a lo que yo presto adhesión–, es que, antes de establecer situaciones de excepción o contradicciones, debe buscarse la coherencia de las disposiciones, cuando el 13, Constitucional establece que las remuneraciones que forman parte del presupuesto, deben estar sujetas a aprobación del legislador, está pretendiendo establecer algo contrario a todo el sistema de presupuesto, contabilidad y gasto público, o al contrario, está tratando de integrarse a ese mecanismo.

Cuando en el 115, incluso en un párrafo que habla de ley de ingresos, cuenta pública y presupuesto de ingresos, ¿podemos desvincular la parte final de los otros dos? ¿De las otras dos partes?, nada tiene que ver el presupuesto municipal, con cuenta pública y ley de ingresos, a lo que se está haciendo es, simplemente, dar un esquema general, coherente con el esquema que establece la Constitución Federal para la Federación, y específicamente, para las leyes federales.

La ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público –a la que hice referencia hace un momento–, tiene un capítulo que se denomina: “De los presupuestos de egresos. El gasto público federal, se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución”. Hay una expresión, que se³ utiliza cotidianamente en todas las áreas administrativas: “Ejercer el presupuesto”, no se hace el presupuesto cuando se está ejerciendo, el presupuesto es algo previo, que señala rubros distintos, que se van a poder ir ejerciendo, y eso que establece sobre posibilidades de ingresos que se vayan a tener, cuántas veces hemos vivido la experiencia en México de que se tienen que

hacer ajustes presupuestales porque los ingresos previsibles, no los ingresos disponibles. Los ingresos previsibles que son los que básicamente están sustentados en la Ley de Ingresos, no responde a las previsiones, no responden a las expectativas, cuando alguna relación ha tenido uno con esto por haber integrado en su momento Comisiones de Gobierno y Administración, uno advierte que cuando se elabora un presupuesto, normalmente se observa el presupuesto anterior, un presupuesto que no se pudo ejercer porque sobró muchísimo dinero, es un presupuesto mal hecho, y viceversa, un presupuesto que no permite afrontar todos los gastos que se van presentando, también es un presupuesto muy mal hecho, aunque sea con previsión, pero se debe de algún modo buscar un equilibrio respecto de lo previsible y ahí está el contacto fundamental con la Ley de Ingresos, esto explica para mí con toda claridad el que se haya acabado con esa experiencia de que una cosa la manejaba una Secretaría de Estado y otra, otra Secretaría de Estado, haya concluido, por qué, porque se trata de elementos íntimamente conectados, una secretaria que, – permítanme la metáfora–, era la buena, presupuesto de egresos, cuánto quieras, tantos millones, tantos cientos de millones, ahí los tienes, la mala, Ley de Ingresos, recaudación y cómo le hacemos para afrontar aquello, no, debe haber un equilibrio, yo necesito como Legislador Federal y coherentemente como Legislatura Local saber qué es lo que puedo prever con base en los presupuestos que me entregan todos los organismos que van ejercer el presupuesto sobre los ingresos previsibles que yo voy a tener que prever; y por ello a mí me parece que esto es perfectamente coherente, no sólo respecto del presupuesto en general, sino de manera específica respecto de remuneraciones de funcionarios públicos. Yo, sinceramente, no alcanzo a entender

que dos líneas de un precepto constitucional, sin ningún respaldo en la exposición de motivos, sin ningún respaldo en el proceso del constituyente permanente, cuando se discutió el 115, podemos interpretarlo como una excepción a todo un sistema financiero y como excepción a un precepto claro que dice: “remuneraciones de funcionarios deben ser aprobadas por el Legislador”, yo pienso que sustentar la postura del señor Gudiño Pelayo y del documento del Señor Ministro Góngora Pimentel, pues tendría simplemente como base hablar en general de la autonomía municipal, pero en esto yo sigo lo dicho por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, yo no veo porque se afecta a la autonomía municipal con señalarse determinadas limitaciones en materia presupuestal relacionada con remuneraciones a funcionarios públicos, yo aún diría, y esto no es propio de estos asuntos, que lo dicho por el señor Ministro Juan Díaz Romero, habría quizá que dialogarlo, cuando se dice: “El municipio puede presupuestar todo como quiera, menos las remuneraciones, se está también diciendo eso, ¿puede hacer lo que quiera? No, él tiene que presupuestar conforme a los ingresos previsibles, ahí donde la palabra “disponibles” es la que de algún modo puede llevar a algunas equivocaciones conforme a los ingresos previsibles, qué es lo que yo municipio puedo recaudar por los servicios que presto, qué es lo que yo como municipio voy a obtener de acuerdo con las participaciones que me deban dar obligatoriamente como participación de Gobiernos Federales, qué es lo que yo como municipio puedo llegar a obtener por otro tipo de participaciones que no de manera obligatoria, pero que me puedan dar, qué es lo que yo puedo recaudar de acuerdo con eso sí privilegio que me da la Constitución en relación con tributos inmobiliarios y de acuerdo con todos estos ingresos previsibles que yo puedo tener cómo lo voy a repartir y ahí si yo coincidiría

con el señor Ministro Juan Díaz Romero, en lo que no son remuneraciones, ahí me muevo con libertad, porque esa es mi política autónoma de municipio, voy a tratar de fortalecer lo relacionado con jardines, voy a tratar de encausar esto a mercados, en fin lo propio de los servicios municipales, ahí si me muevo con una gran libertad, así no puede la Legislatura cambiarlo y decir, no, tú te vas a dedicar a esto, eso sí sería atentatorio contra la autoridad municipal que salvaguarda el 115, pero en materia de remuneraciones ahí sí, en materia de remuneraciones el sistema de la Constitución Federal está previendo esto lo debe establecer el legislador, y entonces, en la coherencia con los demás aspectos económicos que va a observar la Legislatura yo estoy de acuerdo con el señor Ministro Aguirre Anguiano, que no es necesariamente todos los municipios van a tener las mismas remuneraciones, no vayamos más lejos, al Estado de México, en el Estado de México, ustedes tiene toda la gama de municipios, tienen ustedes municipios como Naucalpan, en que tiene que tener una organización hacendaria extraordinaria, algo Tlalnepantla, pero hay otros municipios que son el municipio sencillo mexicano en que incluso hasta cuesta trabajo encontrar quién quiere hacerle de Presidente Municipal, porque obviamente tiene recursos muy reducidos, pero eso quien llegarlo a establecerlo con conocimiento de causa es la Legislatura.

Imaginémonos que un municipio que va a tener raquícos ingresos previsibles, por lo pronto establece remuneraciones altísimas a todos los que trabajen en el municipio, cómo va a ser posible esto dentro de un sistema representativo y que además esto no admita ni siquiera posibilidad de revisión en la cuenta pública, porque en

el momento en que se revise la cuenta pública, se dirá cuáles eran las remuneraciones, estas, cuánto se les pagó, pues lo que estaba previsto para remunerarlos, pues la cuenta pública en esto está bien, no el problema tiene que ver con la intervención de la Legislatura en el momento en que aprueba la Ley de Ingresos, tomando en cuenta obviamente el presupuesto de egresos, yo técnicamente desconozco cómo se haga esto en cada uno de los Estados de la República, pero estimo que de acuerdo con lo que es un presupuesto dice el artículo 15: “El presupuesto de egresos de la Federación, será el que contenga el Decreto que apruebe la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo para expensar durante el período de un año a partir del 1° de enero las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señale. Artículo 16, el Presupuesto de Egresos de la Federación comprenderá las previsiones de gasto público que habrán de realizar las entidades a que se refieren las fracciones I a IV, del Artículo 2° de esta ley, daría un complemento de mi experiencia personal, he formado parte de algunas asociaciones civiles, normalmente de carácter docente, bueno, de estas asociaciones civiles a mí me parecería verdaderamente escandaloso que no hubiera presupuesto de gastos, toda asociación civil, por más pequeña que sea hace su presupuesto, y el presupuesto debe estar en relación con los ingresos de los que va a disponer, cuotas de asociados, cursos que se van a dar, qué se va a cobrar por estos cursos, y sería verdaderamente descabellado que yo elaborara un presupuesto del doble, del triple, del cuádruple, diez veces más de lo que yo voy a poder recaudar de entrada, ya estoy realizando algo inconcebible. Por eso me parece un tanto raro que tratándose de los municipios,

derivándose de dos líneas de la Constitución se quiera romper con este esquema que da la lógica financiera de cualquier grupo humano, claro, eso lleva a la quiebra, en la propia economía doméstica, si en la economía doméstica yo me gasto todo en libros, bueno, no hay problema para afrontar las demás necesidades, no, tengo también que hacer mi presupuesto, qué es lo que gano, de lo que gano que es lo que voy a aplicar en esto, en esto, en esto, pero siempre es respecto de un punto.

Por ello, yo con respeto a las posiciones que había exteriorizado los señores Ministro Gudiño y Aguirre Anguiano, la exteriorizada por el señor Ministro Góngora, estoy plenamente convencido de mi proyecto que en su mayor parte recoge lo que fue resolución de este órgano colegiado con una ponencia del señor Ministro Juan Díaz Romero, damos la aportación relacionada con el artículo 13 de la Constitución, y lo que ahí expresamos pues, es lo que hizo el señor Ministro Juan Díaz Romero, en su estudio que fue un análisis sistemático del orden constitucional en torno a este problema de presupuesto, y que llevó a las conclusiones que yo ahora ofrezco en el proyecto que someto a la consideración de ustedes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, señor Presidente, voy a ser muy breve. Nos decía el señor Ministro Azuela, que él no encontraba en el proceso legislativo referencia alguna en donde se pudiera sugerir la independiente y bibérrima facultad municipal para señalar los sueldos de los munícipes, yo

me puse a revisar ahorita el proyecto del señor Ministro Gudiño, porque recordé que en él se daban amplios antecedentes de la reforma Constitucional, y encontré a fojas ciento veinte que se inicia diciendo en el último párrafo; que ha de hacer mención respecto al artículo 115 de la Constitución en el aspecto reproducido, data de la reforma antes mencionada, continúa diciendo, la iniciativa del Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado se presentó en la Cámara de Senadores, y en cuanto al tema de la reforma de que se trata, y transcribe una serie de pasajes, pero me llamó la atención el que viene en la foja ciento veinticuatro, párrafo intermedio, ahí se dice, por parte del autor de la iniciativa, además, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los municipios, deban ser aprobados sólo por los arrendamientos con base en los ingresos que se le hubiesen autorizado. Bueno, para el autor de la iniciativa, Presidente Miguel de la Madrid, esto resultaba muy claro.

Creo que para nosotros pues, es una muletilla válida que nos auxilia en la interpretación de la norma en comento. Y algo tangencial y muy breve, oí que el gran Capitán Gonzalo de Córdoba, se le reprocha en presentar cuentas globales aumentadas o exageradas sin recurrir al menor detalle por picos, palas y cañones cien millones. Yo creo que al gran capitán se le criticaba precisamente por los contrastes, por lo exageradamente meticuloso en sus cuentas, en algún museo castrense en España, existe un cuadro muy simpático, por cierto, en donde se hace referencia a la gran precisión exagerada para dar cuenta exacta de las mínimas partidas, alguna muy famosa de las velas. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Una intervención muy breve, pero estimo obligada en tanto que uno de los tres asuntos con este tema que se está discutiendo en tal actitud en esta ocasión continúan los anteriores es el de mi ponencia. Simplemente creo que es obligatorio hacer la manifestación ahora pública respecto del contenido del propio proyecto como es del conocimiento de todos ustedes este proyecto, precisamente recoge todas las consideraciones que se tuvieron en cuenta y que se votaron por este órgano Pleno de la ponencia del señor Ministro Juan Díaz Romero, y que en su caso y por lo que ahora se ha dicho, desde luego recogería esa aportación para inscribirlo también dentro de esa congruencia constitucional en la exégesis que se hace en la interpretación económica y sistemática que se hace con las disposiciones para fundamentar el sentido del proyecto a lo contenido en el artículo 13, Constitucional, en tanto que, efectivamente, pues habría esa congruencia y estaría inscrito, precisamente en todo el sistema constitucional que regula la actividad financiera del Estado. Hago esta salvedad ya que, si fuera el caso y en su oportunidad, esto se incluiría dentro del proyecto la consideración correspondiente respecto de esta aportación que se hace en relación con el artículo 13, Constitucional, pero también aprovecho la oportunidad para señalar que tal vez sería una fusión de argumentos los que aquí se han dado pero que se recogen en los proyectos, definitivamente, me refiero al proyecto del señor Ministro Azuela Güitrón, y el de su servidor, en contraposición al del señor Ministro Gudiño Pelayo, también considero que esa libertad en la

administración de la hacienda municipal no se ve lesionada esa libertad en tanto que, efectivamente, encuentra los límites de respeto a los demás como lo ha dicho el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, pero sobre todo porque está inscrita desde nuestro punto de vista, precisamente, como aquí también se ha dicho dentro de todo un sistema constitucional y legal, no solamente federal, sino también estatal y municipales si se quiere, y además, también tomando en consideración como lo ha dicho ahora el señor Ministro Juan Díaz Romero, en relación a agotar la temática que estamos abordando en tanto que no es el presupuesto de egresos en lo general, sino podríamos decir un apartado, un capítulo de ese presupuesto que es en relación con las remuneraciones de los miembros de los ayuntamientos, y precisamente, por ello, desde nuestro punto de vista, todas esas consideraciones que se recogieron en relación con ello, esto es con la materia de esta controversia al resolver o al proponer esa solución con la materia de esta controversia, pensar que precisamente esa limitación constituye una media para moderar la atribución del ayuntamiento como se dice en el proyecto y como se decida el proyecto de don Juan Díaz Romero.

Por ello, yo también estaré sosteniendo el sentido de este proyecto anunciando a ustedes, mejore el caso, yo incluiría algún argumento o argumentos en relación con la inclusión o la fundamentación en la inscripción también del artículo 13, Constitucional, pero arribando a las mismas conclusiones que sostiene este proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Estando los suficientemente ventilado este problema, sírvase tomar la votación del proyecto, señor secretario.

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

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En contra del proyecto y porque se declara la invalidez del amparo.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GUITRÓN: Con el proyecto en la parte que ahora se discute, en tanto que, por lo que toca a la procedencia de la acción de controversia constitucional y a la competencia de este alto Tribunal para conocer de ella, ya se había firmado resolución.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En el mismo sentido que el señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Con el proyecto en sus términos.

SEÑOR MINISTRO ROMAN PALACIOS: A favor del proyecto en sus términos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMAN: En favor del proyecto en sus términos.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, hay mayoría de siete votos en favor del proyecto, en

cuando se declara la validez de los actos impugnados y del artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: POR TANTO, SE RESUELVE.

PRIMERO. ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LOS TEMAS QUE SE PRECISAN EN LA PARTE FINAL DEL CONSIDERANDO PRIMERO DE ESTE FALLO.

SEGUNDO. ES PROCEDENTE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PLANTEADA POR EL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN NICOLAS DE LOS GARZA, DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

TERCERO. LA PARTE ACTORA NO PROBÓ SU ACCIÓN, Y EN CONSECUENCIA SE DECLARA LA VALIDEZ DE LOS ACTOS IMPUGNADOS QUE SE HICIERON CONSISTIR EN EL ACUERDO NUMERO 54 EMITIDO POR EL H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE FECHA 18 DE MAYO DE 1995, PUBLICADO EL DÍA 29 DE MAYO DE 1995, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO, Y EL OFICIO NÚMERO 287 DE FECHA 14 DE JUNIO DE 1995, GIRADO POR EL CIUDADANO CONTADOR MAYOR DE HACIENDA AL PRESIDENTE MUNICIPAL, RECIBIDO EL DÍA 14 DE JULIO DEL MISMO AÑO, EN EL CUAL SE DA CUMPLIMIENTO AL ACUERDO NÚMERO 54, DEL H. CONGRESO DEL ESTADO Y SE ORDENA AL CITADO PRESIDENTE PROCEDER A HACER EFECTIVOS LOS OFICIOS DEL 221 AL 238 GIRADOS POR EL CONTADOR MAYOR DE HACIENDA A LOS CIUDADANOS EXPRESIDENTE MUNICIPAL, EX SINDICO Y EX REGIDORES, MIEMBROS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL 1992-1994, Y QUE CONTIENEN TRINCAMIENTOS DE RESPONSABILIDAD EN CONTRA DE DICHOS EX FUNCIONARIOS, CON MOTIVO DE LA PERCEPCIÓN DE SOBRESUELDOS NO AUTORIZADOS POR EL H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, DURANTE EL EJERCICIO CORRESPONDIENTE AL AÑO DE 1993. ASIMISMO, SE DECLARA LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

NOTIFIQUESE POR MEDIO DE OFICIO A LAS PARTES Y, EN SU OPORTUNIDAD, ARCHIVASE EL EXPEDIENTE.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno en sesiones celebradas los días dieciocho de marzo, después sigue la votación.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Sí, señor Presidente, sigue la votación la fecha de hoy, pero ya no como resolutivos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo solicito también, se los señores Ministros están de acuerdo, en que se publique en el Semanario Judicial de la Federación, toda la parte considerativa de este fallo. Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, señor Presidente, quiero avisar que formularé voto particular en este asunto y en los otros dos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Si me permite el señor Ministro que se vea voto en minoría y me sumaré con darlos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES
NÚMERO 4/95, PROMOVIDA POR EL
AYUNTAMIENTO DE SAN NICOLÁS DE
LOS GARZA CONTRA ACTOS DEL
CONGRESO, GOBERNADOR Y
SECRETARIO DE LA CONTRALORÍA,
TODOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.**

La ponencia es del señor Ministro Juan N. Silva Meza, y en ella se proponen: Declarar, primero que la parte actora no probó su acción, y segundo, la validez de los actos y ordenamientos impugnados.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En virtud de que. Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO ORTÍZ MAYAGOITIA: Gracias, señor Presidente. en esta controversia constitucional número cuatro tiene la característica de que fue promovida por el mismo Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, en la número trece y en esta misma se reclama una norma general y distintos actos de aplicación, en la controversia que acabamos de fallar, los actos reclamados consisten en la orden para fincar responsabilidad a ex funcionarios que ya no están en el servicio, en la que ahora se pone nuestra consideración, el acto reclamado consiste en la obligación de presentar declaraciones patrimoniales por parte de los funcionarios que están en activo, pero en cuanto a ambas controversias se enderezan contra normas generales, es exactamente el mismo acto reclamado, la constitucionalidad del artículo 129 de la Constitución Local de Nuevo León, lo reflejan así

los dos estudios que nos han presentado, desde mi punto de vista, conforme a lo dispuesto por el artículo 19 fracción IV, debe sobreseerse en este segundo caso, en la parte que concierne a esta reclamación, leo el artículo 19 que dice: “Las controversias constitucionales son improcedentes, fracción IV, contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y concepto de invalidez en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo de la Constitución”. Entonces, con todo respeto me permito proponerle al ponente que en esta parte de la contienda se decrete el sobreseimiento de la controversia por lo que atañe a la inconstitucionalidad del artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias, señor Presidente. También me permitiría sugerirle al señor Ministro ponente, elaborar una interpretación sobre este precepto que nos acaba de leer el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, en relación con este sobreseimiento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Frente a estas importantes intervenciones creo que lo más conveniente es pedir el aplazamiento del asunto abordar este tema, elaborar el nuevo

resolutivo y someter a la consideración de ustedes, ya con el tema conocido el próximo jueves, por ejemplo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Están de acuerdo los señores Ministros en el aplazamiento? Para el próximo jueves.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
NÚMERO 8/95, PROMOVIDA POR EL
AYUNTAMIENTO DE MONTERREY, EN
CONTRA DEL CONGRESO DEL
GOBERNADOR Y DEL SECRETARIO
GENERAL DE GOBIERNO, TODOS DEL
ESTADO DE NUEVO LEÓN.**

La ponencia es del señor Ministro Gudiño Pelayo, y en ella se propone: Declarar primero, que es procedente la controversia, segundo, que la parte actora probó su acción y los demandados no acreditaron sus excepciones, tercero, que carece de validez el artículo 129 de la constitución política del estado de nuevo león y sus actos de aplicación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El proyecto se somete a la consideración de los señores Ministros. No habiendo ningún comentario, sírvase tomar la votación, señor secretario.

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

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GUITRÓN: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: En los mismos términos que el señor Ministro Juan Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO ROMAN PALACIOS: En contra del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En los términos del señor Ministro Juan Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUINACO ALEMAN: En contra del proyecto, en los mismos términos del señor Ministro Juan Díaz Romero.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, hay mayoría de siete votos en contra del proyecto, porque se declare la constitucionalidad del artículo 129 de la Constitución de Nuevo León.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En este caso, yo creo que se desecha el proyecto y se turna.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Señor Presidente, creo que ya está votado, sería cuestión nada más de que en los resolutivos en el segundo, que está en la página ciento treinta y nueve, -en el primero no hay problema porque es procedente la controversia-, segundo, la actora, la parte actora, no probó su acción y los demandados acreditaron sus excepciones y luego, tercero, se declara la validez... todo lo demás.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: POR TANTO, SE RESUELVE:

PRIMERO. ES PROCEDENTE LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. LA PARTE ACTORA NO PROBÓ SU ACCIÓN Y LOS DEMANDADOS ACREDITARON SUS EXCEPCIONES. TERCERO. SE DECLARA LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y LOS ACTOS DE APLICACIÓN DE DICHO PRECEPTO

QUE SE DEMANDARON, PRECISADOS EN EL RESULTANDO PRIMERO.

NOTIFIQUESE...”.

Señor Ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Quería manifestar que yo no tengo ningún inconveniente en hacerme cargo del engrose.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tome nota, señor secretario. Por lo avanzado de la hora, se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:45 HORAS)