

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA relativa a la Controversia Constitucional 10/2000, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, Estado de Veracruz, en contra del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Veracruz.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 10/2000.

ACTOR:

AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE XALAPA, ESTADO DE VERACRUZ.

PONENTE MINISTRO: JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO.

SECRETARIO: PEDRO ALBERTO NAVA MALAGON.

México, Distrito Federal, Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día nueve de mayo de dos mil dos.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiocho de febrero del año dos mil, Rafael Hernández Villalpando y Fernando García Barna González, ostentándose como Presidente Municipal Constitucional y Síndico Unico, del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, respectivamente, promovieron controversia constitucional demandando la invalidez de la norma general y actos que a continuación se señalan, emitidos por las autoridades mencionadas en el párrafo siguiente:

"... II.- PARTES DEMANDADAS EN EL JUICIO.- El "Poder Legislativo del Estado de Veracruz, "representado por el Presidente de la LVIII "Legislatura del Estado y el Poder Ejecutivo del "Estado, con domicilio bien conocido en el Palacio "de Gobierno Estatal.--- V.- NORMA GENERAL O "ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.- A).- De la "H LVIII Legislatura Estatal, se reclama la "expedición de la Ley número 53, que reforma y "deroga diversas disposiciones de la Constitución "Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-"Llave.- B).- Del Titular del Poder Ejecutivo Estatal "se demanda la promulgación y publicación del "mencionado ordenamiento..."

SEGUNDO.- La parte actora considera que los actos cuya invalidez demanda, son violatorios de los artículos 115, fracción IV, inciso c) y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.- En la demanda se señalaron como antecedentes del caso, esencialmente los siguientes:

a).- Que el dieciséis de septiembre de mil novecientos diecisiete, siendo Gobernador provisional del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, Mauro Loyo Sánchez, ordenó la promulgación de la Constitución Política Local, vigente hasta el tres de febrero de dos mil.

b).- Que a partir de mil novecientos diecisiete, hasta principios del año dos mil, el texto de aquella Constitución sufrió diversas reformas y adiciones, como producto del procedimiento legislativo previsto por el propio ordenamiento, esto es, los Poderes Constituidos modificaron el texto original, sin que en ningún momento éste fuera sustituido por un nuevo y distinto orden jurídico.

c).- Que la Quincuagésima Octava Legislatura Estatal, expidió la "Ley número 53", mediante la cual según su publicación, reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución precedente, sustituyéndola en su integridad por un nuevo texto que no observó para su creación el procedimiento legislativo adecuado.

d).- Que mediante acuerdo de Cabildo de veinticinco de febrero del dos mil, el Ayuntamiento de Xalapa, determinó presentar el Juicio de Controversia Constitucional, para solicitar la invalidez de la citada

"Ley número 53", dada su inconstitucionalidad.

CUARTO.- Los conceptos de invalidez que adujo la parte actora, señalan:

"PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ.- La Ley "número 53, mediante la cual la H. LVIII Legislatura "Local, pretende reformar y derogar diversas "disposiciones de la Constitución Política del "Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, es "inconstitucional, por violar el artículo 135 de la "Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos, que describe el proceso de reformas y "adiciones al propio texto

fundamental, "encomendando su realización al Organo "Legislativo Permanente. El mencionado artículo "135 y su correlativo 130 de la Constitución Política "del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, "crean un Poder Legislativo con facultades "limitadas para modificar el propio texto "constitucional, ya que la disposición mencionada: ""para que las adiciones o reformas lleguen a ser "parte de la misma", determina que la tarea "legislativa del Constituyente Permanente no "puede ser otra que la de expedir una ley que "implique necesariamente una reforma o adición al "texto constitucional vigente.--- La teoría sobre la "reforma constitucional, ha dejado en claro que la "institución reformadora es una tarea distinta, que "corresponde a los poderes constituidos y "mediante los procedimientos que la propia ley "reformada señala; por ello es contrario a la "Constitución General, pretender que el Poder "Constituyente Permanente contemplado en el "propio texto, pueda dar a la Nación o al Estado "una nueva Constitución, porque esto último sólo "es dable al Poder Constituyente Fundacional u "Originario. Por lo anterior la Ley número 53 "emanada de la LVIII Legislatura del Estado, es un "acto de autoridad contrario a la Constitución "General, por sobrepasar las facultades que ésta "confiere a dicho cuerpo colegiado. La Ley que se "contraviene no reformó ni derogó diversas "disposiciones de la Constitución Local de "septiembre de 1917 sino creó un nuevo "ordenamiento, compuesto de 84 artículos, "distribuidos en seis títulos y siete artículos "transitorios, por lo que resulta plenamente "demostrado que la H. Legislatura Local ha "incurrido en violación y por ello ese Máximo "Tribunal Judicial debe declarar la invalidez del "acto legislativo que se reclama, mismo que entró "en vigor el día 4 de febrero del 2000.--- Ningún "sistema constitucional, admite que cualquier "órgano constituido pueda atentar contra la "Constitución que lo crea, tal acto significaría la "destrucción del orden constitucional. Ahora bien, "en un acto contrario a la lógica jurídica, el mismo "Constituyente Permanente Estatal, se imposibilitó, "al desaparecer la Constitución que le daba vida, "sustituyéndola con las pretendidas reformas que "no pueden pasar a formar parte de la "Constitución, pues como ya se apuntó, la abroga "al sustituirla. El espíritu del legislador de la "Constitución de 1917, plasmado en el artículo 130 "de la Constitución Política del Estado Libre y "Soberano de Veracruz-Llave que prácticamente se "abroga, y en el 135 de la Constitución Política de "los Estados Unidos Mexicanos, es claro y no "admite otra interpretación, en ningún momento "contempla la posibilidad de una reforma total y "expresamente señala que las reformas o adiciones "sólo podrán llegar a formar parte de la misma, "esto es, nunca sustituirla.--- A mayor "abundamiento, las reformas y adiciones referidas "constitucionalmente, no pueden en modo alguno "sustituir íntegramente el texto constitucional "reformado, porque esto jurídicamente no es "posible; necesariamente toda reforma o adición "debe formar parte del texto vigente. Según el "Derecho Constitucional es inaceptable pretender "crear una nueva Constitución mediante el "instrumento de "reforma constitucional". La "creación de un nuevo orden constitucional es una "tarea que se encomienda a un poder distinto al "Constituyente Permanente y es un proceso que en "este caso iniciaría con la disolución del Congreso "Local y la convocatoria a elecciones de Diputados "a la Asamblea Local Constituyente, sin embargo, "para la creación de la Ley número 53, que es una "nueva Constitución, se recurrió a un "procedimiento diferente encomendando su "realización a un Poder Constituido, en "consecuencia debe declararse la invalidez de la "norma constitucional contenida en la mencionada "ley, por contravenir la Constitución General de la "República, según los razonamientos y "fundamentos que hemos expuesto.--- SEGUNDO "CONCEPTO DE INVALIDEZ.- La ley número 53, es "igualmente contraria a la Constitución y, por ello, "demandamos su invalidez, porque su artículo 10, "último párrafo contraviene el texto Constitucional "en su numeral 115, fracción IV, inciso c), al "establecer el beneficio de la exención impositiva, "a favor de la Universidad Veracruzana, sobre los "bienes de su propiedad, que incluyen los bienes "inmuebles, sin embargo es del conocimiento "público que dicha institución tiene en propiedad y "funcionamiento bienes destinados a un fin distinto "a la docencia, difusión y extensión de la cultura, "debiendo por tanto, contribuir como todo sujeto "pasivo de la relación jurídica tributaria, mediante "el pago de los impuestos y derechos Municipales, "tanto por la tenencia de los mismos como por las "obras de construcción o remodelación de dichos "bienes; de ahí que el mencionado artículo 10 está "en clara oposición con la

norma constitucional "que al regular la exención sobre los bienes de "dominio público, establece la excepción cuando "tales bienes son utilizados para fines "administrativos o propósitos distintos a los de un "objeto público: De ahí que la Universidad "Veracruzana no pueda gozar de una exención "absoluta, sino sólo respecto de aquellos bienes "que son destinados al servicio público educativo, "por lo tanto, la norma que se combate, es "violatoria en perjuicio del patrimonio municipal, "del artículo 115 Constitucional y, por lo mismo, "debe declararse su invalidez.--- TERCER "CONCEPTO DE INVALIDEZ.- La Ley número 53 "que se controvierte, faculta en su artículo 41 "fracción IX a la Diputación Permanente, para "realizar auditorías, revisión y aprobación de las "cuentas públicas municipales, con clara oposición "en perjuicio de esta entidad del artículo 115 "fracción IV, inciso c) último párrafo de la Carta "Magna, por lo mismo, debe declararse la invalidez "de la disposición que confiere a la Diputación "Permanente de la Legislatura Local, una facultad "que la Constitución General consagra de manera "exclusiva a favor del Organo Legislativo de la "entidad actuando en Pleno.--- A mayor "abundamiento, es de hacerse notar que la "actividad fiscalizadora de las Legislaturas de los "Estados hacia los Municipios, debe concretarse a "la revisión de sus cuentas públicas; mas no a la "tarea de ordenar discrecionalmente auditorías "particularmente orientadas a los Ayuntamientos "de oposición al partido oficial, con el claro "propósito de hostigar y perseguir políticamente a "Gobiernos Municipales contrarios al interés "político de quienes integran la Comisión "Permanente del Organo Legislativo.--- De lo que "se desprende que la atribución concedida en la "Ley 53 a la Comisión Permanente de la "Legislatura, rebasa a la atribución que la "Constitución Federal concede a la Legislatura en "Pleno y por ende nos encontramos en presencia "de facultades metaconstitucionales, que vulneran "el marco normativo de los Municipios, impiden su "desarrollo institucional y obstaculizan la obra "pública y social que tiene encomendada como "tarea fundamental ese nivel de Gobierno.--- No se "omite señalar, que en el Estado de Veracruz, las "elecciones municipales del 19 de octubre de 1997 "dieron el triunfo en 107 Municipios, a los "Ayuntamientos propuestos por partidos de "oposición, contra 103 Ayuntamientos emanados "del partido oficial, que es el que predomina en el "Congreso Local y que con fines eminentemente "políticos ha procurado dotarse de instrumentos "jurídicos que le permitan en el proceso electoral "que se avecina, tratar de recuperar los Municipios "perdidos en la elección anterior.--- A lo anterior "cabe agregar, que en el año de 1998 la Legislatura "Local, se dotó de una facultad más, consistente en "la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, "organismo encargado del análisis de los "resultados de la gestión financiera de los "Municipios y que como Comisión Permanente de "Vigilancia de dicha Contaduría, creó una instancia "integrada por nueve Diputados, seis del PRI, dos "del PAN y uno del PRD, quedando fuera de la "misma, los representantes de las fracciones "parlamentarias del PT y del PVEM; la actuación de "este organismo ha sido severamente cuestionada "y combatida ante las instancias legales "correspondientes, donde se ventila la "Controversia Constitucional número 37/99 que "actualmente se desahoga en esa H. Suprema "Corte de Justicia de la Nación."

QUINTO.- Por acuerdo de primero de marzo del año dos mil, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente Controversia Constitucional, la cual por turno correspondió conocer como instructor al Ministro Juventino V. Castro y Castro.

Mediante auto de seis del mismo mes y año, el Ministro Instructor tuvo por admitida la demanda de Controversia Constitucional, sólo respecto de quien se ostentó como Síndico Unico del Ayuntamiento actor y no así del Presidente Municipal, ordenando emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación y, dar vista al Procurador General de la República.

Posteriormente, por proveído de ocho de mayo del año dos mil, el Ministro Instructor ordenó llamar a la controversia constitucional con el carácter de demandados, a la Diputación Permanente del Congreso y Secretario General de Gobierno, ambos del Estado de Veracruz, así como a los doscientos nueve ayuntamientos de dicha entidad.

SEXTO.- El Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, y la Secretaría General de Gobierno de dicha entidad, en contestación de la demanda señalaron en lo medular:

a).- Que se actualiza la hipótesis de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, ya que el artículo 105 constitucional

en ninguno de los incisos del a) al k) de la fracción I, plantea la posibilidad de que un ayuntamiento presente una controversia constitucional contra otro u otros municipios de la propia entidad, como sería en el presente caso, por virtud de que los órganos que intervinieron de manera sucesiva en el procedimiento de reformas a la Constitución Política del Estado de Veracruz, fueron la Legislatura y los ayuntamientos de los municipios del Estado y no únicamente el órgano legislativo.

b).- Que las disposiciones generales a que se refiere el inciso i) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pueden ser leyes exclusivamente producto de los Congresos o Legislaturas de los Estados o de Reglamentos Estatales o Municipales, acuerdos o decretos generales provenientes del Estado o de los Municipios, y por ello, la controversia se plantea entre el Estado y uno de sus municipios pero de ninguna forma la hipótesis señalada comprende disposiciones generales que sean producto de la actividad conjunta y sucesiva de un órgano legislativo (Congreso o Legislatura) y ayuntamientos, puesto que de ser así, la hipótesis de que un ayuntamiento de un Estado pueda plantear una controversia contra otro u otros ayuntamientos de los municipios del mismo Estado, estaría expresamente señalada en la Constitución, hipótesis que no existe en la fracción I del artículo 105 constitucional.

Que además, en el caso las disposiciones generales contenidas en la Ley impugnada contienen una alta e importante, así como trascendente referencia a la materia electoral como es lo relativo al procedimiento para la elección de los diputados, gobernador y miembros de los ayuntamientos, los requisitos que en cada caso deben llenarse, lo relativo a los partidos políticos, su financiamiento y actividades en el proceso electoral, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional conforme a los cuales se integran los Poderes Legislativo, Ejecutivo y los Ayuntamientos, así como las prohibiciones para ser diputado; que además, todas las disposiciones que se refieren al Instituto Electoral Veracruzano contemplado en el capítulo V del título segundo, así como el capítulo I del título tercero, lo mismo que los procedimientos de plebiscito y referéndum y, si bien no todo el contenido de la Ley alude a la materia electoral, es importante destacar que una parte fundamental de la misma regula la integración, por medio de los procesos electorales, de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de los Ayuntamientos, razones, argumentos y disposiciones que deben considerarse para decretar el sobreseimiento de la presente controversia en virtud de la excepción que contempla el enunciado de la fracción I del artículo 105 constitucional.

c).- Que el Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, debió demandar a los ciento noventa y cuatro ayuntamientos municipales de la entidad que aprobaron la reforma constitucional impugnada, no pudiendo ampliar la presente controversia constitucional atento a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de la materia ya que no se trata de un hecho nuevo ni superveniente, y no pueden invalidarse los actos de los municipios, consistentes en los votos favorables que emitieron a favor de la reforma sin haber sido oídos y vencidos previamente en juicio, atento a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

d).- Que debe sobreseerse la presente controversia porque tampoco se demandó a la Diputación Permanente de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado, órgano administrativo que declaró aprobada la Ley cuya invalidez se demanda.

e).- Que la demanda resulta deficiente por "ignorancia o por mala fe", al no cumplir con el requisito señalado en la fracción III del artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, pues no se señaló como tercero interesado a la Universidad Veracruzana y es indudable que la misma tiene tal carácter puesto que el último párrafo del artículo 10 de la reforma constitucional que se impugna le beneficia protegiendo su patrimonio y en el caso de que se declarara la invalidez de dicha disposición, la Universidad Veracruzana se vería afectada sin haber tenido la oportunidad de defensa, contraviniéndose el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

f).- Que la impugnación de inconstitucionalidad del acto de autoridad consistente en la promulgación y publicación de la Ley cuya invalidez se demanda es improcedente, ya que el titular del Poder Ejecutivo Local, procedió con estricto apego a lo dispuesto por los artículos 75, 87, fracción I, 88, fracción I y 131 de la Constitución Política Estatal reformada, sin contravenir lo dispuesto por la Constitución Federal en general, ni los artículos 135 y 115 inciso c), fracción IV, de dicha norma fundamental.

g).- Que el primer concepto de invalidez que hace valer el actor en su demanda es improcedente porque es falso que mediante la Ley impugnada la Quincuagésima Octava Legislatura local pretenda reformar y derogar diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado, ya que dichas disposiciones han sido reformadas y se encuentran actualmente en vigor y no como se afirma de que apenas se pretenda reformar y adicionar la Constitución Política del Estado; que es igualmente falso que la reforma de mérito sea inconstitucional ya que de ninguna forma contraviene el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni su correlativo 130 de la Constitución local; que

es falso que la Ley impugnada emanara de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado, pues dicha ley por contener la reforma constitucional es un acto legislativo complejo en cuyo proceso de aprobación intervinieron tanto la Legislatura del Estado como los ayuntamientos de la entidad quienes de ningún modo se excedieron en sus facultades ni contravinieron la Constitución Federal, sino que por el contrario, en observancia de los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, organizaron su régimen interior de acuerdo a los principios que la propia Constitución Federal establece, no violentando ninguna prohibición expresa ni eludiendo las obligaciones que la citada ley fundamental les impone.

h).- Que la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave deroga, reforma, reagrupa y reubica las disposiciones del propio texto constitucional, compendiándolos en ochenta y cuatro artículos, sin que en ningún momento ni en ningún precepto se cambien, alteren o trastocuen los principios fundamentales que rigen el sistema republicano, democrático y federal, la división de poderes u otros establecidos en la Constitución Federal de la República, por lo que no puede hablarse de una nueva Constitución; que el propio decreto promulgatorio señala que se trata de una reforma, disponiendo el artículo primero que se derogan los artículos del 85 al 141 y el segundo que se reforman los artículos del 1 al 84.

i).- Que de ninguna manera se incorpora en el artículo 10, último párrafo de la Constitución local la figura de la exención como aduce la actora, sino la no relación jurídica tributaria que los tribunales del Poder Judicial de la Federación han dejado perfectamente establecida y diferenciada, de modo que en ese punto no existe contravención alguna a la Constitución Federal. Se cita en apoyo a lo anterior la tesis del rubro: *“EXENCION DE IMPUESTOS O DERECHOS, ES UNA SITUACION JURIDICAMENTE DIFERENTE AL REGIMEN FISCAL DE NO SUJECION.”*

j).- Que debe tenerse en consideración que la Universidad Veracruzana se encuentra en la hipótesis autorizada en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, pues los bienes de la Universidad Veracruzana son de dominio público del Estado, afectos a la educación y ninguno de los mismos es utilizado para fines distintos al proceso educativo, amén de que dicha institución educativa no es entidad paraestatal ni tampoco particular.

k).- Que el tercer concepto de invalidez consistente en que la fracción IX del artículo 41 de la reforma constitucional, al otorgar a la Diputación Permanente la facultad de realizar auditorías, revisiones y aprobación de las cuentas públicas municipales, es opuesta a lo previsto por el artículo 115 de la Norma Fundamental por ser una facultad que la misma consagra exclusivamente en favor del Organismo Legislativo de la Entidad actuando en Pleno, es infundado, pues si bien las “Legislaturas” funcionan en Pleno y en Comisiones, en el Estado de Veracruz, la Comisión Permanente funciona en sustitución de la Legislatura cuando la misma no está en funciones, limitando sus atribuciones, en el caso de la fracción IX del artículo 41 de la Constitución de la entidad, al “conocimiento” de los asuntos relacionados con la hacienda de los municipios en cuanto a la práctica de auditorías, revisiones y aprobaciones de las cuentas respectivas, las que de ninguna manera practica, revisa o aprueba puesto que tal facultad compete al Congreso con apoyo del órgano de Fiscalización Superior del Estado, tal como lo señala la fracción XXIX del artículo 33 de la Constitución Política de Veracruz, de modo que en los recesos de la Legislatura, la Diputación Permanente sólo toma conocimiento para informar al Pleno de la Legislatura, sin que tenga mayor injerencia en los procedimientos respectivos.

l).- Que la actividad fiscalizadora de la Legislatura de ninguna forma se utiliza para hostigar y perseguir a los gobiernos municipales contrarios al interés político de quienes integran la Comisión Permanente, pues dicho órgano se integra con miembros de diversos partidos.

Por lo que se refiere al Congreso del Estado de Veracruz, la Diputación Permanente de éste y Ayuntamientos de dicha entidad, señalados como autoridades demandadas, resulta innecesario efectuar la síntesis de lo manifestado por éstos, por las razones que más adelante se precisarán.

SEPTIMO.- El Procurador General de la República, manifestó en síntesis:

1.- Que considerando que en el presente juicio el Municipio de Xalapa, Veracruz, plantea la invalidez de una norma general, así como de los actos emitidos por el Congreso y el Gobernador, ambos de la misma entidad, que presuntamente le causan perjuicio, se actualiza la competencia de esta Suprema Corte para sustanciar y resolver la controversia constitucional en que se actúa.

2.- Que la parte actora, Ayuntamiento de Xalapa, comparece a juicio por conducto del Presidente Municipal y Síndico Unico del Ayuntamiento y, en términos del artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave, el citado Síndico está legitimado para representar al Municipio actor, no así el indicado Presidente Municipal, por lo que debe declararse que este último carece de legitimación procesal para intervenir en este juicio.

3.- Que debe modificarse el carácter de demandados de los ayuntamientos que votaron en contra de la reforma constitucional por la de terceros interesados, en razón de que la autoridad demandada es quien directamente emite y promulga los actos jurídicos cuya invalidez se demanda, aunado a que la Ley que reformó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, fue emitida bajo un procedimiento especial en el que participaron los ayuntamientos de la entidad, pero que a final de cuentas el responsable de la emisión es el Congreso de la entidad, ya que, una vez aprobada por parte de este órgano colegiado, sólo requería de la aprobación de la mayoría de los municipios para la continuación del procedimiento que culminara con su publicación.

Que la participación de cada municipio para configurar el acto jurídico consistente en una reforma constitucional, se traduce en una manifestación que concurre con la voluntad de la Legislatura Estatal, ya que el sentido de la reforma fue aprobado por las tres cuartas partes de los diputados integrantes del Congreso, por lo que sólo estamos en presencia de un procedimiento legislativo distinto al ordinario. Dicho acto de reforma al requerir una votación mayoritaria de la totalidad de los municipios que conforman el Estado de Veracruz, se ve materializado sólo con la colaboración de la mitad más uno de los municipios.

4.- Que aun cuando los Ayuntamientos que votaron en contra participaron dentro del procedimiento, su voluntad no concurrió con el acto que mediante esta vía se impugna, por lo que si bien no deben tener el carácter de demandados, sí pueden verse afectados con la sentencia que llegare a dictarse en la presente controversia, en virtud de que se trata de una norma de carácter general aplicable dentro de su ámbito jurisdiccional, por lo que de conformidad con el numeral 10, fracción III de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, de la Constitución Federal, deberá tenerseles con el carácter terceros interesados.

5.- Que el Municipio actor controvierte la validez de la Ley y actos consistentes en la expedición, promulgación y publicación de la misma con motivo de su publicación, ostentándose sabedora de los mismos desde la citada publicación, por lo que considerando que la norma que se impugna fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz-Llave el tres de febrero de dos mil, el plazo para promover la presente controversia constitucional feneció el dieciséis de marzo de dos mil, por lo que si el escrito de demanda se presentó el veintiocho de febrero del mismo año, resulta evidente que el mismo fue presentado en tiempo.

6.- Que la causa de improcedencia apoyada en que el artículo 105 Constitucional no contempla que un Ayuntamiento presente una controversia constitucional en contra de otro de la misma Entidad ni su procedencia respecto de normas producto del Organismo Legislativo y Ayuntamientos, es infundada, pues la participación de ambos órganos no es el objeto del conflicto, sino la norma de carácter general emitida bajo el proceso respectivo.

7.- Que el argumento relativo de que se actualiza la hipótesis de improcedencia prevista en la fracción VIII del numeral 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional con relación al inciso i) de la fracción I del artículo 105 constitucional, el cual dispone que la Suprema Corte conocerá de las controversias constitucionales entre un Estado y uno de sus municipios, con excepción de las que se refieren a la materia electoral es infundado ya que si bien las controversias constitucionales son improcedentes en los casos en que las disposiciones o actos se refieran a la materia electoral y en el presente juicio no se están impugnando aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales, pues como toda Constitución, la Ley impugnada regula la materia electoral, mas tal no es el objeto de la demanda, ya que lo que se controvierte son los aspectos de su formación y emisión, así como ciertos preceptos generales que están vinculados con principios contemplados en la Constitución Federal ajenos a la materia electoral.

8.- Que se argumenta que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el numeral 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en virtud de que el Municipio actor omitió señalar en su demanda como autoridades demandadas a los municipios del Estado que aprobaron la reforma constitucional impugnada; a la Diputación Permanente de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado y, como tercero interesado

a

la

Universidad Veracruzana.

Que en el caso, el Ministro instructor en ejercicio de la facultad que le confiere el numeral 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, de la Constitución Federal, suplió la deficiencia de la demanda, respecto a las partes que se deben tener con el carácter de demandados, y determinó no tener a la Universidad Veracruzana como tercero interesado, por lo cual deben desestimarse los argumentos aludidos, aunado a que el Municipio actor no realizó ningún tipo de ampliación a la demanda, al ser este Alto Tribunal quien resolvió sobre las deficiencias que presentó ésta.

9.- Que se aduce que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el numeral 19, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en virtud de que el acto reclamado por el Ayuntamiento actor plasmado en el tercer concepto de invalidez de la demanda, está siendo combatido ante esa Suprema Corte mediante la controversia constitucional 37/99; que lo anterior es infundado, toda vez que resulta errónea la apreciación asentada pues si bien la controversia constitucional 37/99 está pendiente de resolución, en ella no existe identidad de partes, la norma impugnada es la Ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Veracruz, las partes demandadas, además del Congreso del Estado, lo son la Diputación Permanente, el Gobernador, el Secretario General de Gobierno y los doscientos nueve ayuntamientos de la entidad y, por último, los conceptos de invalidez argumentados por la actora en el presente juicio no se relacionan con los que se hicieron valer en la otra controversia, por lo cual no se surten los extremos precisados en el numeral 19, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia.

10.- Que se señala que se configura en el caso, la causal de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia al no probar el Ayuntamiento actor que la Constitución reformada sea una nueva Constitución; que tal argumento involucra el estudio del fondo por lo cual debe desestimarse. Citando el Procurador en apoyo a su estimación la Jurisprudencia del rubro: *"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL "SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA "QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA "DESESTIMARSE."*

11.- Que se manifiesta que el Municipio de Xalapa contaba con el plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente de la fecha de publicación de la ley impugnada para presentar su demanda y éste concluyó el cuatro de marzo de dos mil, por lo que al no señalarse desde un principio a los ayuntamientos como demandados y surtir efectos el auto del Ministro Instructor que suplió la deficiencia hasta el ocho de mayo, transcurridos dos meses, la demanda es extemporánea y tal causal es infundada, pues aun cuando el acuerdo aludido fue posterior a la fecha en que se presentó la demanda, éste fue dictado por el Ministro Instructor ejercitando la facultad de suplencia de la deficiencia de la demanda establecida en la Ley Reglamentaria, por lo cual no se está en la hipótesis consagrada en el artículo 21, de dicha norma que se refiere al plazo para la presentación de la demanda.

12.- Que del texto del artículo 130 de la Constitución Local anterior a la reforma se desprende que únicamente la Constitución puede ser adicionada o reformada, es decir, la redacción del referido numeral sólo despeja duda en el sentido de que no puede darse una reforma total de la Ley Primaria de Veracruz, ya que la propia disposición al señalar que "La presente constitución puede ser adicionada o reformada..." y que "... para que el proyecto de adiciones o reformas llegue a formar parte de la Constitución...", se está presuponiendo, necesariamente, que esa Norma Suprema local sigue existiendo como tal y que no ha sido abrogada por otra.

Que a lo anterior debe sumarse la interpretación que sobre las expresiones "reformas" y "adiciones" ha hecho Felipe Tena Ramírez, advirtiendo que "adicionar" significa agregar algo nuevo a lo ya existente y, por su parte, "reformular" significa suprimir la totalidad de la ley o sustituir un texto por otro dentro de la ley existente, es decir ambas actividades se ejercitan siempre sobre una ley que prevalece y sigue vigente. Dentro de este contexto, es de concluirse que el poder reformador de la Constitución debe detenerse ante a lo que el propio maestro De la Cueva llamó "...los principios que contribuyen a la integración del estilo de vida política del pueblo...", expresión que pudiera ser equivalente a la de los valores ideológicos fundamentales acuñada por Karl Loewenstein, este modo de pensar parece tener correspondencia con la declaración sobre la inviolabilidad de la Constitución encerrada en el último de los artículos de la Constitución Federal, por lo que no se trata de una nueva Constitución.

Que es importante tomar en cuenta lo que se menciona en la exposición de motivos de la Ley impugnada al señalar que "... la presente iniciativa de Reforma Integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave sustenta un proyecto que significa por la compactación, supresión, modificación, adición y reordenamiento de los Títulos, Capítulos, Secciones y artículos de las partes dogmática y orgánica de nuestra ley Suprema... Como resultado de lo anterior, se propone un dispositivo constitucional compuesto por ochenta y cinco artículos, estructurados en seis Títulos, quince Capítulos y ocho Secciones..."

Que en relación a la consideración por parte del Municipio actor de que el "Poder Constituyente Permanente de Veracruz-Llave" no es competente para emitir la norma que se impugna, toda vez que se trata de una abrogación, facultad que sólo tiene el Poder Constituyente Originario, cuyo poder es ilimitado, toda vez que al emitir una nueva Constitución puede escoger el régimen político y gubernativo que estime más adecuado, así como regular y organizar el funcionamiento del poder público y sus órganos conforme lo considere necesario, la Ley Primaria local ciertamente sufrió una serie de reformas, pero que de

ninguna manera es posible considerarla como una nueva norma que abroga a la misma Constitución, en virtud de que esta figura jurídica implica la supresión total de la vigencia de un todo normativo.

Que del estudio de la ley impugnada no se observa la abrogación expresa de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, en virtud de que en su primer dispositivo se limita a derogar los artículos 85 al 141, en tanto que los numerales 1 a 84 fueron reformados por mandato del segundo precepto que lo integra, por tanto, no se suprime totalmente la vigencia u obligatoriedad jurídica de la Ley Cimerá local, toda vez que la reforma constitucional tuvo sólo como consecuencias la privación parcial de la ley y sus efectos jurídicos, en razón de que mantiene sus principios, valores e instituciones políticas, sociales, económicas y culturales fundamentales. Asimismo, en los siete artículos transitorios de la misma, no se establece en forma expresa que las disposiciones de la Constitución queden abrogadas, por lo que la misma norma que regía sobre la materia sigue vigente, sufriendo sólo una reforma integral, pero sin que se esté en presencia de un nuevo cuerpo legislativo.

Que el órgano que reformó la Constitución del Estado de Veracruz-Llave no abrogó a la ley fundamental local, toda vez que las reformas legislativas que contiene en realidad modificaron el texto constitucional, suprimiendo los ordenamientos que establecían algunos preceptos, agregando otras normas, pero siempre respetando el régimen de gobierno republicano, representativo y popular, manteniendo y protegiendo las decisiones jurídicas y políticas fundamentales que deben observar los estados en el sistema federal mexicano, como la división de los poderes públicos estatales, teniendo como base de su división territorial al municipio libre y el sufragio universal.

Que el órgano reformador de la Constitución de la entidad actuó en estricto apego a las facultades otorgadas por la misma Ley Primaria local para emitir las reformas constitucionales, por lo que no se conculcan los numerales 3, 40 y 116 de la Ley Fundamental, respetándose, por ende, la soberanía popular del Estado de Veracruz.

13.- Que el acto de refrendo llevado a cabo por la Secretaría General de Gobierno del Estado de Veracruz del Decreto Promulgatorio, no es inconstitucional, ya que del precepto 93 de la Constitución Política del Estado de Veracruz anterior, se desprende la obligación de dicho funcionario para ello, por lo que el refrendo resulta válido, evidenciando que las autoridades demandadas no incurrieron en ningún tipo de transgresión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de que los actos imputados a cada una de ellas fueron emitidos en pleno apego a las facultades que le otorgan las disposiciones legales aplicables, además de que se sujetaron al proceso de formación de la norma impugnada.

14.- Que si bien el precepto 10, último párrafo de la Ley impugnada determina un beneficio en favor de la Universidad Veracruzana respecto al pago de la tributación local y municipal, tal disposición no conculca el artículo 115, fracción IV, incisos a) y c), segundo párrafo, de la Constitución Federal, pues la figura fiscal de la exención para el pago de las contribuciones previstas en los incisos a) y c) indicados, sólo es aplicable para los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios y en el caso de los bienes propiedad de entidades paraestatales, éstos no están sujetos a dicho beneficio fiscal, quedando prohibido que a través de una norma general se establezca una exención a su favor. Que según criterio de este Alto Tribunal la figura jurídica de no sujeción a la relación tributaria surge cuando el legislador determina en forma expresa que cierto supuesto no resulta contemplado por el hecho imponible, dejando de existir el deber de realizar la prestación tributaria correspondiente. Esto obedece a que el hecho imponible, consistente en la conducta o situación que produce el crédito fiscal prevista en una norma general impositiva, no se produce porque ha sido retirado alguno de los elementos de la relación tributaria, es decir, no se dan los supuestos legales para que se genere el pago del tributo respectivo.

Que en tal sentido, al establecerse en la Constitución local que los ingresos bienes de la propiedad de la Universidad Veracruzana, así como los actos y contratos en que intervenga, no serán sujetos de tributación local o municipal, se está retirando a dicha institución de la situación jurídica imponible, ya que se elimina un elemento que compone a la relación tributaria, como es el no gravar al objeto generador de la obligación. Lo anterior se debe a que dentro del orden jurídico local, las leyes de Hacienda del Estado de Veracruz y la de Hacienda Municipal de la misma entidad, son las que establecen obligaciones fiscales determinadas que deben ser pagadas por los sujetos a la relación tributaria, independientemente de que exista alguna disposición que establezca otro tipo de contribución. Sin embargo, al disponer la norma impugnada que el objeto gravable queda ausente, desaparece el supuesto generador de la obligación tributaria, ya que dichas leyes secundarias establecen el tributo con base en el objeto que genera el gravamen.

Que bajo ese esquema, al confrontar la norma local impugnada con el precepto constitucional federal, se advierte que el privilegio otorgado a favor de la Universidad Veracruzana no está prohibido

constitucionalmente, ya que el legislador local coloca a la Universidad Veracruzana bajo la figura de no sujeción a la relación tributaria y no en la de exención, a la cual se refiere el artículo 115 de la Constitución Federal; que la figura de la exención ocurre cuando la persona física o moral cuya situación legal normalmente tiene la calidad de causante, pero no está obligado a enterar el crédito tributario por encontrarse en condiciones de privilegio o franquicia; caso contrario a lo que ocurre con la Universidad Veracruzana, puesto que su situación ya no coincide con la que la ley señala como fuente de un crédito o prestación fiscal, siendo por ello, un no causante, por tanto, al no estar dentro del supuesto de la exención de contribuciones municipales, el artículo 10, último párrafo, de la Constitución local no viola el supremo ordenamiento jurídico invocado, siendo infundado así el razonamiento esgrimido por la actora.

15.- Que resulta infundado el concepto de invalidez planteado, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 41, fracción IX de la Ley cuya invalidez se demanda, ya que tal precepto tiene como antecedente el artículo 82, fracción XII, de la Constitución local anterior a la reforma y de acuerdo con su texto anterior, se observa que la norma vigente precisa, en su primera parte, la misma atribución relativa a “conocer de los asuntos relacionados con la hacienda de los municipios”.

Que aun cuando el Municipio actor sostiene que a través de la fracción IX del artículo 41 de la Constitución local, se otorga a la Diputación Permanente una atribución que conculca lo dispuesto por el numeral 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que las legislaturas de los Estados revisarán y fiscalizarán las cuentas públicas de los municipios, la misma Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave dispone sustancialmente en su artículo 40, que la aludida Diputación Permanente del Estado es un órgano perteneciente al Poder Legislativo, el que funcionará únicamente cuando la Asamblea de los diputados integrantes del Congreso no se encuentre en sesiones, es decir, en los recesos de la Legislatura, correspondiéndole como funciones, de acuerdo a lo previsto en el artículo 41 de dicha norma la de tomar ciertas decisiones inherentes a cuestiones de naturaleza administrativa y no legislativa.

Que de un análisis gramatical del precepto impugnado se desprende que a la Diputación Permanente no se le concede competencia para realizar auditorías, revisiones o aprobaciones de las cuentas públicas municipales, sino sólo la de conocer de los asuntos relacionados, con la finalidad, en todo caso, de darle el trámite correspondiente. Aunado a que en materia de fiscalización, la misma Constitución de la entidad señala en su artículo 33, fracción XXIX, que es facultad del Congreso del Estado revisar las cuentas públicas del gobierno local y de los ayuntamientos, de lo cual, se infiere que le corresponde únicamente a la Legislatura local, llevar a cabo la revisión y aprobación de las cuentas públicas municipales, en tanto que la Diputación Permanente, durante los recesos de aquélla, únicamente conocerá de los asuntos relacionados con la hacienda de los municipios y la actividad fiscalizadora, sin que esté facultada para ejercer la atribución de auditar, aprobar o revisar las cuentas públicas, por lo que es infundado el concepto de invalidez esgrimido por el Municipio actor.

Que la norma impugnada se apega a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, ya que con la facultad otorgada a la Diputación Permanente del Estado de Veracruz no se rebasan las atribuciones que la Ley Fundamental dispone en forma exclusiva para las Legislaturas estatales sin afectar el marco normativo de los municipios, su desarrollo institucional ni obstaculiza la función constitucional que tienen encomendadas.

Que respecto a los argumentos relativos a la Contaduría Mayor de Hacienda, no ha lugar a ser analizados, ya que no tienen relación con la litis de la presente controversia constitucional, puesto que en el presente concepto de invalidez se refiere exclusivamente a la atribución otorgada a la Diputación Permanente en la “Ley 53” que reformó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

OCTAVO.- El ocho de diciembre del año dos mil, tuvo verificativo la audiencia prevista en los artículos 29 y 34, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, Constitucional, en la cual se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y, agotado el trámite respectivo, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO :

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por virtud de que se plantea un conflicto entre el Estado de Veracruz a través de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y uno de sus Municipios.

SEGUNDO.- En principio debe analizarse si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

Del oficio de demanda, aparece que la parte actora impugna la expedición, promulgación y publicación del Decreto publicado el tres de febrero del año dos mil, mediante el cual se declaró aprobada la "Ley número 53"

que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz y concretamente por lo que se refiere a los artículos 10, último párrafo, y 41, fracción IX, de la citada Norma local, lo anterior con motivo de su publicación, toda vez que no refiere ningún acto concreto de aplicación.

El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"Artículo 21.- El plazo para la interposición de la "demanda será:

"I...

"II.- Tratándose de normas generales, de treinta "días contados a partir del día siguiente a la fecha "de su publicación, o del día siguiente al en que se "produzca el primer acto de aplicación de la norma "que dé lugar a la controversia".

Del transcrito precepto se desprende el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de normas generales, será de treinta días, a partir del siguiente de la fecha de publicación, o bien, de aquél en que se produzca el primer acto de aplicación.

De la copia certificada de la Gaceta Oficial número veinticuatro del Estado de Veracruz-Llave, la cual obra en el expediente, se evidencia que la publicación de la citada norma general impugnada, se verificó el jueves tres de febrero del dos mil, por lo que atendiendo al contenido del transcrito artículo 21, fracción II, el plazo relativo debe computarse a partir del día siguiente al de la citada publicación, es decir, del viernes cuatro de febrero al jueves dieciséis de marzo de dicho año, descontando del plazo indicado, los sábados cinco, doce, diecinueve, y veintiséis de febrero, cuatro y once de marzo, así como los domingos seis, trece, veinte y veintisiete de febrero, cinco y doce de marzo, todos del referido año dos mil, por haber sido inhábiles en este Alto Tribunal, conforme al artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los numerales 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Por tanto, considerando que del sello estampado a fojas nueve vuelta del expediente, aparece que la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes veintiocho de febrero del dos mil, esto es, al décimo séptimo día hábil del plazo correspondiente, es inconcuso que la misma fue promovida con oportunidad.

TERCERO.- Acto continuo, se procederá al análisis de la legitimación de la parte promovente de la controversia constitucional.

La presente controversia constitucional se admitió a trámite sólo respecto de Fernando García Barna González, quien se ostenta con el carácter de Síndico Unico del Ayuntamiento, de Xalapa, Veracruz, y acredita su personalidad con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección de Ayuntamientos, expedida por el Presidente y el Secretario de la Comisión Municipal Electoral de Xalapa, Veracruz, el veintidós de octubre de mil novecientos noventa y siete, a favor de dicho promovente, documento que obra a fojas ciento sesenta y cinco del expediente.

Ahora el artículo 38 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz, dispone:

"ARTICULO 38.- Los síndicos son los encargados "de la procuración, defensa y promoción de los "intereses municipales y la representación jurídica "de los ayuntamientos en los litigios en que éstos "fueren parte, así como en la gestión de los "negocios de Hacienda."

Del precepto transcrito, puede advertirse que la representación jurídica del municipio corresponde a los Síndicos del Ayuntamiento en todas las controversias o litigios en que este último sea parte, por lo que deviene indiscutible que debe reconocerse la legitimación de quien acredita ser Síndico Unico del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, el cual suscribe la presente acción de controversia constitucional en representación del citado municipio.

CUARTO.- A continuación, se procederá al análisis de la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Conviene recordar que las autoridades demandadas son:

- a).-** El Poder Legislativo del Estado de Veracruz; y,
- b).-** El Poder Ejecutivo de la citada Entidad.

Asimismo, que mediante proveído del ocho de mayo del dos mil, se determinó llamar con tal carácter de autoridades demandadas, por virtud de haber participado en el proceso de aprobación de la ley reclamada, o formar parte de quienes debían participar en su aprobación, a:

- c).-** La Diputación Permanente de la aludida Legislatura.

d).- El Secretario General de Gobierno del Estado de Veracruz.

e).- Los Ayuntamientos de Acajete, Acatlán, Acayucan, Actopan, Acula, Acultzingo, Agua Dulce, Atlapilahuac, Alto Lucero, Altotonga, Alvarado, Amatitlán, Amatlán de los Reyes, Angel R. Cabada, Apazapan, Aquila, Astacinga, Atlahuilco, Atoyac, Atzacán, Atzalan, Ayahualulco, Banderilla, Benito Juárez, Calcahualco, Camarón de Tejeda, Camerino Z. Mendoza, Carlos A. Carrillo, Carrillo Puerto, Castillo de Teayo, Catemaco, Cazonas de Herrera, Cerro Azul, Coacoatzintla, Coahuilán, Coatepec, Coatzintla, Coetzala, Colipa, Comapa, Cosamaloapan, Cosautlán de Carvajal, Coscomatepec, Cosoleacaque, Cotaxtla, Coxquihui, Coyutla, Cuichapa, Cuitláhuac, Chacaltianguis, Chalma, Chiconamel, Chicontepec, Chinameca, Chinampa de Gorostiza, Las Choapas, Chocamán, Chontla, Chumatlán, Emiliano Zapata, Espinal, Filomeno Mata, Fortín, Gutiérrez Zamora, Hidalgotitlán, El Higo, Huatusco, Huayacocotla, Hueyapan de Ocampo, Huiloapan de Cuauhtémoc, Ignacio de la Llave, Ilimatlán, Isla, Ixcatepec, Ixhuacán de los Reyes, Ixhuatlán de Madero, Ixhuatlán del Café, Ixhuatlán del Sureste, Ixhuatlancillo, Ixtaczoquitlán, Jalacingo, Jalcomulco, Jáltipan, Jamapa, Jesús Carranza, Jilotepec, José Azueta, Juchique de Ferrer, Landero y Coss, Lerdo de Tejada, Magdalena, Maltrata, Manlio Fabio Altamirano, Mariano Escobedo, Martínez de la Torre, Mecatlán, Mecayapan, Medellín, Miahuatlán, Las Minas, Minatitlán, Misantla, Mixtla de Altamirano, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Naolinco, Naranjal, Nautla, Nogales, Oluta, Omealca, Otatitlán, Oteapan, Ozuluama, Pajapan, Pánuco, Papantla, Paso de Ovejas, Paso del Macho, La Perla, Perote, Platón Sánchez, Poza Rica de Hidalgo, Pueblo Viejo, Puente Nacional, Rafael Delgado, Rafael Lucio, Los Reyes, Río Blanco, Saltabarranca, San Andrés Tenejapan, San Andrés Tuxtla, San Juan Evangelista, Santiago Tuxtla, Sayula de Alemán, Soconusco, Sochiapa, Soledad Atzompa, Soledad de Doblado, Soteapan, Tamalín, Tamiahua, Tampico Alto, Tancoco, Tantima, Tatahuicapan de Juárez, Tatatila, Tecolutla, Tehuipango, Temapache, Tempoal, Tenampa, Tenochtitlán, Teocelo, Tepetlán, Tepetzintla, Tequila, Texcatepec, Texhuacán, Texistepec, Tezonapa, Tierra Blanca, Tihuatlán, Tlacojalpan, Tlacolulan, Tlacotalpan, Tlacotepec de Mejía, Tlachichilco, Tlalixcoyan, Tlaltetela, Tlanelhuayocan, Tlapacoyan, Tlaquilpa, Tlilapan, Tonayán, Tres Valles, Tuxpan, Tuxtilla, Ursulo Galván, Uxpanapa, Vega de Alatorre, Veracruz, Las Vigas de Ramírez, Villa Aldama, Xico, Xoxocotla, Yanga, Yecuatla, Zacualpan, Zaragoza, Zentla, Zongolica, Zontecomatlán, Zozocolco de Hidalgo, La Antigua, Boca del Río, Citlaltépetl, Coatzacoalcos, Córdoba, Chiconquiaco, Ixmattlahuacán, Juan Rodríguez Clara, Naranjos-Amatlán, Orizaba, Playa Vicente, Tantoyuca, Tepatlaxco, Tomatlán y Totutla, todos del Estado de Veracruz.

Los artículos 105, fracción I, Constitucional, 10, fracción II, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, prevén:

"ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de "la Nación conocerá, en los términos que señale la "Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I.- De las controversias constitucionales que, con "excepción de las que se refieran a la materia "electoral, se susciten entre: a)... b)... c)... d)...e)... "f)... g)... h)... h)...

"j).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la "constitucionalidad de sus actos o disposiciones "generales;...".

"ARTICULO 10.- Tendrán el carácter de parte en las "controversias constitucionales:...

"... II.- Como demandado, la entidad, poder u "órgano que hubiere emitido y promulgado la "norma general o pronunciado el acto que sea "objeto de la controversia..."

"ARTICULO 11.- El actor, el demandado y, en su "caso, el tercero interesado deberán comparecer "a juicio por conducto de los funcionarios que, en "términos de las normas que los rigen, estén "facultados para representarlos. En todo caso, se "presumirá que quien comparezca a juicio goza "de la representación legal y cuenta con la "capacidad para hacerlo, salvo prueba en "contrario..."

Carlos Brito Gómez, quien signa la contestación de la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, se ostenta como Presidente de la Diputación Permanente sin acreditarlo, no obstante haber sido requerido para ello por proveído de ocho de mayo del dos mil.

La anterior omisión en el cumplimiento del requerimiento relativo, trae como consecuencia que no se tenga por contestada la demanda respecto del Congreso del Estado de Veracruz, sin que sea obstáculo para esto último lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la Materia, en el sentido de que se presumirá quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario, por virtud de que de la lectura del citado precepto se desprende que la presunción a que alude dicho precepto se refiere a la representación legal del ente, poder u órgano correspondiente y no al cargo con que se ostente el promovente.

Por su parte quien signa la contestación de la demanda en representación del Poder Ejecutivo de la multicitada Entidad se ostentó como Gobernador Constitucional del Estado y acredita su personalidad con un ejemplar del original de la Gaceta Oficial de la Entidad, del tres de octubre de mil novecientos noventa y ocho, que contiene el Decreto que declara a Miguel Alemán Velasco, como Gobernador Constitucional electo, para el periodo comprendido del primero de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, al treinta de noviembre del año dos mil cuatro.

Del análisis de la Constitución Política del Estado de Veracruz vigente y anterior, así como de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la Entidad, se advierte que tal ordenamiento no contempla quién tiene la representación del Poder Ejecutivo en la Entidad, por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de la materia, debe presumirse que el citado goza de la representación legal de dicho Poder y cuenta con la capacidad para ello, al no existir en el expediente constancia alguna que impida dicha presunción.

Previamente al análisis de la legitimación pasiva de las restantes autoridades señaladas como demandadas, debe precisarse que este Tribunal Pleno, ha sustentado el criterio de que los "órganos de gobierno derivados", es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional.

Asimismo, que sólo puede aceptarse con legitimación pasiva un órgano derivado si es autónomo de quienes siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105, de la Constitución Federal, siempre y cuando no se encuentre de ninguna forma subordinado jerárquicamente a otro poder o ente de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, Constitucional.

Sobre el particular, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la Jurisprudencia 84/2000, consultable en la página novecientos sesenta y siete, del Tomo XII, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, que dice:

"LEGITIMACION PASIVA EN CONTROVERSIAS "CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS "ORGANOS SUBORDINADOS.--- Tomando en "consideración que la finalidad principal de las "controversias constitucionales es evitar que se "invada la esfera de competencia establecida en "la Constitución Federal, para determinar lo "referente a la legitimación pasiva, además de la "clasificación de órganos originarios o derivados "que se realiza en la tesis establecida por esta "Suprema Corte de Justicia de la Nación, número "PL LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, "Diciembre de 1998, Pleno, Novena Epoca del "Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, "bajo el rubro: "CONTROVERSIAS "CONSTITUCIONALES. LEGITIMACION ACTIVA Y "LEGITIMACION PASIVA", para deducir esa "legitimación, debe atenderse, además, a la "subordinación jerárquica. En este orden de "ideas, sólo puede aceptarse que tiene "legitimación pasiva un órgano derivado, si es "autónomo de los sujetos que, siendo "demandados, se enumeran en la fracción I del "artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando "ese órgano derivado está subordinado "jerárquicamente a otro ente o poder de los que "señala el mencionado artículo 105, fracción I, "resulta improcedente tenerlo como demandado, "pues es claro que el superior jerárquico, al "cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, "a todos sus subordinados, las órdenes e "instrucciones necesarias a fin de lograr ese "cumplimiento; y estos últimos, la obligación de "acatarla aun cuando no se les haya reconocido el "carácter de demandados."

En tal virtud, es claro que la Diputación Permanente llamada a la presente controversia como autoridad demandada, carece de legitimación pasiva para comparecer a ésta en tanto se trata de un órgano subordinado y transitorio, integrado únicamente durante los recesos del Congreso local, en los términos que señala la propia Constitución estatal, para los fines en ella misma establecidos y que, una vez concluido el periodo de receso cesa en sus funciones. En el entendido de que es el Congreso local el que reasume todas y cada una de las funciones que dicha Diputación Permanente hubiera desempeñado y, al haber sido demandado y emplazado dicho cuerpo legislativo, debe entenderse que está en condiciones de defender los actos que se le imputan.

Igualmente, debe estimarse que carece de legitimación pasiva para comparecer a esta controversia la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, pues con independencia de si se trata o no de una autoridad subordinada jerárquicamente al Gobernador Constitucional de dicha entidad, lo cierto es que aun y cuando se le cita como autoridad demandada, no existe un acto concreto que se le atribuya como tal, en tanto en el ordenamiento constitucional veracruzano no se encuentra previsto que los decretos del Poder Ejecutivo local deban ser refrendados o sancionados por el funcionario en cuestión.

En lo que respecta a los Ayuntamientos llamados a esta controversia constitucional como autoridades demandadas mediante proveído de ocho de mayo de dos mil, debe indicarse que carecen igualmente de legitimación pasiva en la presente controversia.

Es decir, la participación de los Ayuntamientos en el acto de aprobación de reformas constitucionales que expida el Congreso local en los términos previstos por la propia Constitución estatal, no puede dar lugar a que se les considere parte integrante del "órgano legislativo", que emitiera la ley impugnada, pues es evidente que no actúan como diputados, ni forman un órgano deliberante, sino que, en su carácter de entidades políticas, componentes del Estado, tienen la potestad de manera individual y separada de aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a la Constitución estatal, es decir, son entes públicos que intervienen en el proceso de formación de las normas locales supremas para validar o invalidar en su caso, con su voto las modificaciones a la Constitución, discutidas y aprobadas previamente por el Congreso local como órgano legislativo que permanentemente efectúa esa función. En consecuencia, aun cuando en el proceso extraordinario de reformas a la Ley Suprema de una entidad hay concurrencia de poder legislativo y de los Ayuntamientos, esta circunstancia no altera la naturaleza y esencia del Poder Legislativo, esto es, en nada modifica su integración formal ni material.

Resulta aplicable al caso, por analogía, la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno, visible en la página 469 del tomo XIII, marzo de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo texto es el siguiente:

"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENE "LEGITIMACION PARA PROMOVERLA EN CONTRA "DE REFORMAS O ADICIONES A LAS "CONSTITUCIONES LOCALES, EL TREINTA Y TRES "POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DEL "CONGRESO O LEGISLATURA "CORRESPONDIENTE SIN TOMARSE EN "CONSIDERACION A LOS AYUNTAMIENTOS "CUANDO LOS MISMOS DEBAN INTERVENIR. De "lo previsto en los artículos 105, fracción II, inciso "d), de la Constitución Política de los Estados "Unidos Mexicanos y 62 de la ley reglamentaria de "la materia, se desprende que en los casos en que "la acción de inconstitucionalidad se ejercite por "integrantes de algún órgano legislativo estatal en "contra de leyes expedidas por el propio órgano, la "demanda correspondiente deberá estar firmada "cuando menos por el equivalente al treinta y tres "por ciento de quienes integran el mismo. En este "sentido, por "órgano legislativo estatal" debe "entenderse aquel en el que se deposita el Poder "Legislativo de un Estado conforme a su propia "Constitución, pues éste y no otro es el "depositario de dicha función legislativa. Por "tanto, cuando en la mencionada vía se plantea la "invalidez de una reforma o adición a una "Constitución Local para lo cual la misma norma "requiera la intervención de los Ayuntamientos del "propio Estado, como lo establece la Constitución "de Tabasco, tal circunstancia no modifica la "naturaleza del Congreso Estatal como depositario "del Poder Legislativo y órgano emisor de la ley, "por lo que el equivalente al treinta y tres por "ciento de los integrantes de dicho cuerpo "legislativo sí está legitimado para impugnar dicha "reforma o adición. Ello es así, porque del mismo "modo en que la aprobación, promulgación y "publicación de las leyes que realiza el titular del "Poder Ejecutivo no hace que éste forme parte "integrante del Congreso, ni que deba tomársele "en cuenta para calcular el treinta y tres por ciento "de sus miembros, la participación de los "Ayuntamientos en el acto de aprobación de las "reformas constitucionales que expida el "Congreso, no da lugar a que se les considere "parte integrante del órgano legislativo pues no "actúan como diputados, ni forman un órgano "deliberante, sino que, en su carácter de entidades "políticas, componentes del Estado, tienen la "potestad de manera individual y separada de "aprobar o no las nuevas disposiciones que "pretendan incorporarse a la Constitución Estatal; "esto es, son entes públicos que intervienen en el "proceso de formación de las normas locales "supremas para validar con su voto las "modificaciones a la Constitución, discutidas y "aprobadas previamente por el Congreso Local "como órgano legislativo que permanentemente "ejercita esa función."

Tampoco es el caso de considerar a los citados Ayuntamientos como terceros interesados, en tanto no se satisfacen los requisitos que para tenerlos como tales establece la fracción III del artículo 10 de la Ley de la materia, pues la sentencia que llegare a dictarse no les podría deparar perjuicio alguno, al no tener efectos generales y, por tanto, circunscribirse los mismos única y exclusivamente a las partes involucradas en la controversia.

Esta conclusión encuentra apoyo, por identidad de razón, en la jurisprudencia que aparece publicada en la página 282, del tomo IX, abril de 1999, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, que dice:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO "PROCEDE LLAMAR A JUICIO CON EL CARACTER "DE TERCEROS INTERESADOS A LOS MUNICIPIOS "DE UN ESTADO DISTINTOS DE LOS ACTORES, "CUANDO SE IMPUGNAN DISPOSICIONES "GENERALES ESTATALES, PUES AUNQUE SE "DECLARE SU INVALIDEZ, LOS EFECTOS "GENERALES SOLO SE LIMITARAN A LOS "MUNICIPIOS ACTORES. De conformidad con los "artículos 105, fracción I, penúltimo y último "párrafos, de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley "reglamentaria, si la controversia constitucional se "funda en la fracción I, inciso i), del artículo 105 de "la propia Constitución, y se trata de un conflicto "sobre una disposición general, entre un Estado, "como demandado, y uno o varios de sus "Municipios como actores, la resolución que "declare su invalidez, si bien tiene efectos "generales, éstos se circunscribirán sólo a los "Municipios actores que obtuvieron sentencia "favorable, sin afectar los derechos de los demás "Municipios que no fueron parte de la controversia "constitucional, respecto de los cuales la "disposición seguirá siendo de observancia "obligatoria y, por ende, es innecesario llamarlos a "juicio como terceros interesados."

No es obstáculo para lo anterior, que mediante proveído el ministro instructor otorgara a las referidas autoridades (Diputación Permanente, Secretaría General de Gobierno y Ayuntamientos, todos del Estado de Veracruz) el carácter de demandados, ya que los autos de trámite dictados durante el proceso no constituyen resoluciones que decidan sobre las características de las partes o su calidad como tales, por lo cual, no hay impedimento para que sea éste el momento procesal en el cual se analice a fondo el carácter con el que comparecen a esta controversia los distintos entes involucrados y se resuelva sobre el tema.

QUINTO.- Previamente al estudio de los conceptos de invalidez, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, procede efectuar el análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento que hagan valer las partes, o bien, que de oficio advierta este Máximo Tribunal de Justicia, en el entendido de que las causales de improcedencia invocadas por los municipios no serán objetos de estudio, dado que no forman parte de esta controversia constitucional.

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sostiene que se actualiza la causa de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, por virtud de que de conformidad con el numeral 105, fracción I, de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede conocer de controversias constitucionales, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y, en una parte de la norma general cuya invalidez se demanda se regula lo relativo a la integración de los Poderes por medio de los procesos electorales.

Es de precisar, que en el caso, además de la impugnación genérica a la reforma constitucional, de manera destacada exclusivamente se formulan conceptos de invalidez, en relación con los artículos 10, último párrafo y 41, fracción IX, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, los cuales no se refieren a la materia electoral, sin ser motivo de impugnación específica ningún numeral en los que se regula lo relativo. Por lo tanto es evidente que no puede ni debe considerarse que se actualice en el caso la hipótesis a que alude la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resultando por tanto infundado el argumento de improcedencia relativo.

En cuanto al argumento del representante del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, respecto a la omisión de la actora de señalar como tercero interesado a la Universidad Autónoma Veracruzana, es indiscutible que tal circunstancia aun de resultar cierta, no puede traer consigo, la improcedencia de la presente controversia constitucional, al no actualizar ninguna de las hipótesis a que se refiere el artículo 19 y análogos de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Al no existir más causales de improcedencia o sobreseimiento que hagan valer las partes o que de oficio advierta este órgano jurisdiccional, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

SEXTO.- En los conceptos de invalidez planteados, se aduce en síntesis lo siguiente:

a).- Que la Ley número "53", publicada en la Gaceta Oficial del Organismo de Gobierno del Estado de Veracruz, el tres de febrero del año dos mil, bajo el título de reforma a la Constitución local, en realidad es una nueva Constitución para el Estado de Veracruz, lo que resulta violatorio de los artículos 39, 40 y 116 de la Constitución Federal, en tanto sólo un poder constituyente, depositario de la soberanía popular, puede elaborar una nueva Constitución, no así los poderes constituidos que sólo pueden modificar, perfeccionar o aclarar las normas constitucionales, sin alterar su esencia y respetando siempre los principios fundamentales que sustenten el texto constitucional.

b).- Que el artículo 10, último párrafo de la citada norma impugnada, contraviene el diverso 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, al establecer en beneficio de la Universidad Autónoma Veracruzana, la exención impositiva sobre los bienes de su propiedad.

c).- Que el artículo 41, fracción IX, de la norma cuya invalidez se demanda, es violatoria del precepto, fracción e inciso de la Constitución Federal de la República mencionados en el apartado anterior, en perjuicio del Ayuntamiento actor, al otorgar facultades a la Diputación Permanente del Estado, para realizar auditorías, revisión y aprobación de las cuentas públicas municipales, lo cual es facultad exclusiva del Pleno del Organismo Legislativo.

De la síntesis precedente y considerando lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de la materia, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, se aprecia que la actora impugna la validez de los preceptos 10, último párrafo, 41, fracción IX de la norma cuya invalidez demanda, así como su emisión, por considerar que se trata de una nueva Constitución Local, por lo que el estudio de fondo se constreñirá a determinar la validez o no de dichos numerales y la emisión de la norma de que se trata.

En el primer concepto de invalidez, al impugnarse la reforma integral de la Constitución del Estado de Veracruz, debe aceptarse la existencia de un interés legítimo del municipio actor para hacerlo, toda vez que al mismo tiempo está combatiendo diversos preceptos de dicho orden normativo que estima lesionan directamente su esfera competencial, circunstancia que permite afirmar que el procedimiento de reforma constitucional en sí mismo es susceptible de impugnación, al derivar de éste las normas que, específicamente, considera restringen o limitan sus atribuciones, advirtiéndose a partir de esta circunstancia un principio de afectación a éste.

En tal contexto, debe estimarse que existe un principio de afectación a la esfera de competencia del municipio actor, mismo que confiere a éste un interés legítimo para impugnar la reforma y preceptos mencionados y, a la vez, obliga a este órgano colegiado a pronunciarse sobre el concepto de invalidez correspondiente, supliendo la deficiencia de la queja si resultara necesario.

Sirve de apoyo a estas consideraciones, la tesis de jurisprudencia 83/2001, sustentada por este Tribunal Pleno, que aparece publicada en la página 875 del tomo XIV, julio de 2001, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, cuyo rubro y texto son:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERES "LEGITIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la "Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, "visible en la página novecientos sesenta y cinco "del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario "Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro "es CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. "DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE "CONTROL CONSTITUCIONAL, que en la "promoción de la controversia constitucional, el "promoviente plantea la existencia de un agravio "en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe "entenderse como un interés legítimo para acudir "a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una "afectación que resienten en su esfera de "atribuciones las entidades poderes u órganos a "que se refiere la fracción I del artículo 105 de la "Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos, en razón de su especial situación "frente al acto que consideren lesivo; dicho "interés se actualiza cuando la conducta de la "autoridad demandada sea susceptible de causar "perjuicio o privar de un beneficio a la parte que "promueve en razón de la situación de hecho en "la que ésta se encuentre, la cual necesariamente "deberá estar legalmente tutelada, para que se "pueda exigir su estricta observancia ante la "Suprema Corte de Justicia de la Nación."

Una vez establecida la procedencia de esta vía, resulta conveniente analizar el primer concepto de invalidez, en el cual la parte actora reclama, en síntesis, el hecho de que la Ley número 53, publicada en la Gaceta Oficial del Organismo de Gobierno del Estado de Veracruz, el 3 de febrero del año 2000, bajo el título de reforma a la Constitución local, en realidad establece una nueva Constitución para el Estado de Veracruz, lo que resulta violatorio de los artículos 39, 40 y 116 de la Constitución Federal, en tanto sólo un poder constituyente, depositario de la soberanía popular, puede elaborar una nueva Constitución, no así los poderes constituidos que sólo pueden modificar, perfeccionar o aclarar las normas constitucionales, sin alterar su esencia y respetando siempre los principios fundamentales que sustenten el texto constitucional.

El argumento así resumido resulta infundado, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

Los artículos constitucionales que el municipio actor estima violentados por la reforma de la Constitución Veracruzana son el 39, 40 y 116 de la Constitución Federal, ahora bien, para una mayor claridad en el análisis de por qué no existen las violaciones alegadas, es pertinente transcribir el texto de los mismos:

"Artículo 39. La soberanía nacional reside "esencial y originariamente en el pueblo. Todo "poder público dimana del pueblo y se instituye "para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo "tiempo el inalienable derecho de alterar o "modificar la forma de su gobierno."

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano "constituirse en una República representativa, "democrática, federal, compuesta de Estados libres "y soberanos en todo lo concerniente a su régimen "interior; pero unidos en una Federación" establecida según los principios de esta ley "fundamental."

"Artículo 116. El poder público de los Estados se "dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, "Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o "más de estos poderes en una sola persona o "corporación, ni depositarse el Legislativo en un "solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán "conforme a la Constitución de cada uno de ellos, "con sujeción a las siguientes normas:

"Los gobernadores de los Estados no podrán durar "en su encargo más de seis años.

"La elección de los gobernadores de los Estados y "de las legislaturas locales será directa y en los "términos que dispongan las leyes electorales "respectivas.

"Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea "la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en "ningún caso y por ningún motivo podrán volver a "ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de "interinos, provisionales, sustitutos o encargados "del despacho.

"Nunca podrán ser electos para el periodo "inmediato:

"El gobernador sustituto constitucional, o el "designado para concluir el periodo en caso de "falta absoluta del constitucional, aun cuando "tenga distinta denominación;

"El gobernador interino, el provisional o el "ciudadano que, bajo cualquier denominación, "supla las faltas temporales del gobernador, "siempre que desempeñe el cargo los dos últimos "años del periodo.

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un "Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y "nativo de él, o con residencia efectiva no menor "de cinco años inmediatamente anteriores al día "de la elección;

"II. El número de representantes en las "legislaturas de los Estados será proporcional al "de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, "no podrá ser menor de siete diputados en los "Estados cuya población no llegue a 400 mil "habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población "exceda de este número y no llegue a 800 mil "habitantes, y de 11 en los Estados cuya" población sea superior a esta última cifra.

"Los diputados a las legislaturas de los Estados "no podrán ser reelectos para el periodo "inmediato. Los diputados suplentes podrán ser "electos para el periodo inmediato con el carácter "de propietario, siempre que no hubieren estado "en ejercicio, pero los diputados propietarios no "podrán ser electos para el periodo inmediato con "el carácter de suplentes.

"Las legislaturas de los Estados se integrarán con "diputados elegidos según los principios de "mayoría relativa y de representación "proporcional, en los términos que señalen sus "leyes;

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá "por los tribunales que establezcan las "Constituciones respectivas.

"La independencia de los magistrados y jueces en "el ejercicio de sus funciones deberá estar "garantizada por las Constituciones y las Leyes "Orgánicas de los Estados, las cuales "establecerán las condiciones para el ingreso, "formación y permanencia de quienes sirvan a los "Poderes Judiciales de los Estados.

"Los magistrados integrantes de los Poderes "Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos "señalados por las fracciones I a V del artículo 95 "de esta Constitución. No

podrán ser Magistrados "las personas que hayan ocupado el cargo de "Secretario o su equivalente, Procurador de "Justicia o Diputado Local, en sus respectivos "Estados, durante el año previo al día de la "designación.

"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces "integrantes de los Poderes Judiciales locales "serán hechos preferentemente entre aquellas "personas que hayan prestado sus servicios con "eficiencia y probidad en la administración de "justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, "competencia y antecedentes en otras ramas de "la profesión jurídica.

"Los Magistrados durarán en su encargo el "tiempo que señalen las Constituciones locales, "podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán "ser privados de sus puestos en los términos que "determinen las Constituciones y las Leyes de "Responsabilidad de los Servidores Públicos de "los Estados.

"IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en "materia electoral garantizarán que:

"Las elecciones de los gobernadores de los "Estados, de los miembros de las legislaturas "locales y de los integrantes de los "ayuntamientos se realicen mediante sufragio "universal, libre, secreto y directo;

"En el ejercicio de la función electoral a cargo de "las autoridades electorales sean principios "rectores los de legalidad, imparcialidad, "objetividad, certeza e independencia;

"Las autoridades que tengan a su cargo la "organización de las elecciones y las "jurisdiccionales que resuelvan las controversias "en la materia, gocen de autonomía en su "funcionamiento e independencia en sus "decisiones;

"Se establezca un sistema de medios de "impugnación para que todos los actos y "resoluciones electorales se sujeten "invariablemente al principio de legalidad;

"Se fijen los plazos convenientes para el "desahogo de todas las instancias impugnativas, "tomando en cuenta el principio de definitividad "de las etapas de los procesos electorales;

"De acuerdo con las disponibilidades "presupuestales, los partidos políticos reciban, en "forma equitativa, financiamiento público para su "sostenimiento y cuenten durante los procesos "electorales con apoyos para sus actividades "tendientes a la obtención del sufragio universal;

"Se propicien condiciones de equidad para el "acceso de los partidos políticos a los medios de "comunicación social;

"Se fijen los criterios para determinar los límites a "las erogaciones de los partidos políticos en sus "campañas electorales, así como los montos "máximos que tengan las aportaciones "pecuniarias de sus simpatizantes y los "procedimientos para el control y vigilancia del "origen y uso de todos los recursos con que "cuenten los partidos políticos; se establezcan, "asimismo, las sanciones por el incumplimiento a "las disposiciones que se expidan en estas "materias; e

"Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas "en materia electoral, así como las sanciones que "por ellos deban imponerse;

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados "podrán instituir tribunales de lo contencioso-"administrativo dotados de plena autonomía para "dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir "las controversias que se susciten entre la "Administración Pública Estatal y los particulares, "estableciendo las normas para su organización, "su funcionamiento, el procedimiento y los "recursos contra sus resoluciones;

"VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y "sus trabajadores se regirán por las leyes que "expidan las legislaturas de los Estados con base "en lo dispuesto por el artículo 123 de la "Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, y

"VII. La Federación y los Estados, en los términos "de ley, podrán convenir la asunción por parte de "éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución "y operación de obras y la prestación de servicios "públicos cuando el desarrollo económico y "social lo haga necesario.

"Los Estados estarán facultados para celebrar "esos convenios con sus Municipios, a efecto de "que éstos asuman la prestación de los servicios "o la atención de las funciones a las que se refiere "el párrafo anterior."

Pues bien, del texto de los artículos transcritos, que el actor considera vulnerados, se desprende que en los dos primeros se establecen algunos de los principios que rigen la forma de ser de la Nación, referidos a la soberanía popular y al régimen republicano, representativo, democrático y federal conforme al cual se articula el Estado mexicano, mientras que en el artículo 116, se delimitan los principios que deberán respetar las Constituciones locales, con el propósito de lograr la armonía con los postulados federales e impedir cualquier contradicción con el pacto federal.

Ahora bien, la parte actora argumenta que la reforma a la Constitución local resulta inconstitucional, en tanto el poder legislativo constituido no tiene facultades para emitir una nueva Constitución, sino únicamente para reformar, modificar y adicionar el texto normativo. Sin embargo, contrariamente a lo que señala el municipio actor, la Constitución Federal, no establece en ninguno de sus artículos, límites expresos a la posibilidad de reformas constitucionales locales, esto es, no prohíbe, ni siquiera restringe la facultad de los Congresos estatales para modificar los textos de sus Constituciones, sino que se limita a establecer con precisión, en el artículo 116 ya transcrito, las cuestiones mínimas que las Constituciones locales deberán plasmar en sus textos.

Por otra parte, una vez concluida la labor del poder constituyente local, en este caso, del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, el Poder Legislativo estatal emanado de la Constitución no es otra cosa que un poder constituido, facultado para reformar y adicionar el texto de dicho ordenamiento. Los límites de esas facultades, que hay que recordar, fueron otorgadas por el propio constituyente a la legislatura local, no pueden ser concebidos como candados al desarrollo de las instituciones jurídicas y políticas susceptibles de plasmarse en el documento constitucional estatal.

En otras palabras, la soberanía del pueblo ejercida en un momento histórico determinado por un poder constituyente, no tendría por qué limitar, a priori, la voluntad de generaciones futuras que podrán o no transformar su norma suprema atendiendo al desenvolvimiento de la sociedad de que se trate, y a las necesidades de la vida contemporánea que difícilmente pueden ser previstas en su totalidad y para siempre por dicho poder constituyente.

En este contexto, la reforma impugnada por esta vía no puede estimarse violatoria de la Constitución Federal, en tanto no se modificaron los principios establecidos por los artículos 30, 40 y 116 de ésta, respecto a la soberanía popular, al régimen republicano, representativo, federal y democrático, la división de poderes y los lineamientos establecidos en el artículo 116, se encuentran igualmente respetados.

Lo anterior queda claro si atendemos al texto de los artículos 1o. y 17 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave que textualmente disponen:

“Artículo 1. El Estado de Veracruz-Llave es parte "integrante de la Federación Mexicana, libre y "autónomo en su administración y gobierno "interiores.”

“Artículo 17. El Poder Público del Estado es "popular, representativo y democrático, y para su "ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y "Judicial. La capital y sede oficial de los poderes "del Estado es el municipio de Xalapa-Enríquez. "(...)”

Asimismo, en el texto constitucional local, atendiendo a los señalamientos contenidos en el artículo 116 de la Constitución Federal, se prevé la forma en que deberán elegirse tanto el Gobernador como los diputados y ediles, se regula el Poder Judicial estatal y se establecen medios de control de la legalidad en materia electoral, circunstancias que denotan el debido acatamiento a los únicos límites que la Constitución Federal establece para la emisión de las Leyes supremas de los Estados miembros de la Federación y, por consiguiente, para sus posteriores reformas y modificaciones.

En este sentido, la reforma a la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, aun y cuando implica una reforma integral al texto anterior de la misma, en la medida en que no modifica, suprime o altera los principios que la Constitución Federal establece como lineamientos para que las legislaturas locales emitan sus textos constitucionales, no puede considerarse violatoria de la misma, motivo por el cual debe considerarse que el concepto de invalidez propuesto resulta infundado.

Aunado a lo anterior, por lo que hace al aspecto meramente formal del proceso de reforma constitucional, resulta igualmente conveniente mencionar que la teoría constitucional reconoce, entre muy diversas clasificaciones, la existencia de las llamadas constituciones rígidas y las flexibles, según se trate, respectivamente, de órdenes normativos que tengan un procedimiento dificultado para su reforma o bien uno ordinario.

Dentro de esta clasificación, la Constitución del Estado de Veracruz, así como la Federal, pertenece al tipo de constituciones rígidas, puesto que para la aprobación de cualquier reforma o adición a su texto se establece un procedimiento dificultado, que se traduce en una votación calificada de los miembros del Congreso local, así como la mayoría de los ayuntamientos de la entidad, tal y como se desprendería

del artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave (antes de la reforma), y que es el siguiente:

"Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. (Reforma de 9 de noviembre de 1996).

"Artículo 130. La presente Constitución puede ser "adicionada o reformada a iniciativa del "Gobernador del estado, de los diputados de la "Legislatura estatal, de los diputados y senadores "ante el Congreso de la Unión electos en la "entidad; así como del Tribunal Superior de "Justicia y de los ayuntamientos, en lo tocante a "sus respectivos ramos.

"Para que el proyecto de adiciones o reformas "llegue a formar parte de la Constitución se "requiere el voto aprobatorio de las dos terceras "partes de los integrantes de la Legislatura y de la "mayoría de los ayuntamientos de la entidad. (...)"

Ahora bien, en el caso concreto debe señalarse que el procedimiento dificultado de reforma se encuentra debidamente cumplido, tal y como se desprende del decreto de ésta, al haber sido aprobada por treinta y cuatro votos a favor, de los cuarenta y dos diputados presentes, así como por el voto favorable de ciento noventa y cuatro ayuntamientos de los doscientos diez municipios que integran la entidad y, en tales condiciones, desde un aspecto formal, la reforma constitucional también resulta válida.

En el segundo de los conceptos de invalidez la parte actora combate la exención prevista por el artículo 10, último párrafo, de la Constitución local, a favor de la Universidad Veracruzana, por estimar que dicho precepto causa perjuicio a la hacienda municipal y contraviene lo establecido por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal que prohíbe dichas exenciones.

El indicado artículo 10, último párrafo de la norma impugnada establece:

"ARTICULO 10.-... (último párrafo).- Los ingresos "de la Universidad, los bienes de su propiedad, "así como los actos y contratos en que "intervenga, no serán sujetos de tributación local "o municipal."

Por su parte el numeral 115, fracción IV, de la Constitución General de la República, vigente, prevé:

"ARTICULO 115.- Los Estados adoptarán, para su "régimen interior, la forma de gobierno "republicano, representativo, popular, teniendo "como base de su división territorial y de su "organización política y administrativa el "Municipio Libre, conforme a las bases "siguientes:...

"... IV.- Los municipios administrarán libremente "su "hacienda, la cual se formará de los "rendimientos de los bienes que les pertenezcan, "así como de las contribuciones y otros ingresos "que las legislaturas establezcan a su favor, y en "todo caso:

"a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo "tasas adicionales, que establezcan los Estados "sobre la propiedad inmobiliaria, de su "fraccionamiento, división, consolidación, "traslación y mejora así como las que tengan por "base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los municipios podrán celebrar convenios con el "Estado para que éste se haga cargo de algunas "de las funciones relacionadas con la "administración de esas contribuciones.

"b).- Las participaciones federales, que serán "cubiertas por la Federación a los Municipios con "arreglo a las bases, montos y plazos que "anualmente se determinen por las Legislaturas "de los Estados.

"c).- Los ingresos derivados de la prestación de "servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los "Estados para establecer las contribuciones a que "se refieren los incisos a) y c), ni concederán "exenciones en relación con las mismas. Las "leyes estatales no establecerán exenciones o "subsídios en favor de persona o institución "alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo "estarán exentos los bienes de dominio público "de la Federación, de los Estados o los "Municipios, salvo que tales bienes sean "utilizados por entidades paraestatales o por "particulares, bajo cualquier título, para fines "administrativos o propósitos distintos a los de "su objeto público.

"Los ayuntamientos, en el ámbito de su "competencia, propondrán a las legislaturas "estatales las cuotas y tarifas aplicables a "impuestos, derechos, contribuciones de mejoras "y las tablas de valores unitarios de suelo y "construcciones que sirvan de base para el cobro "de las contribuciones sobre la propiedad "inmobiliaria.

"Las legislaturas de los Estados aprobarán las "leyes de ingresos de los municipios, revisarán y "fiscalizarán sus cuentas públicas. Los "presupuestos de egresos serán aprobados por "los ayuntamientos con base en sus ingresos "disponibles.

"Los recursos que integran la hacienda municipal "serán ejercidos en forma directa por los "ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, "conforme a la ley;..."

Ahora bien, antes de continuar el análisis de este concepto de invalidez, es menester realizar una precisión que será válida para todos aquellos en los cuales se confronten las normas impugnadas con el artículo 115 de la Constitución Federal, y dicha precisión se refiere a que el análisis constitucional respectivo se hará con base en el texto de la Constitución Federal vigente, mismo que fuera reformado el 23 de diciembre de 1999 y entrara en vigor 90 días después (fecha posterior a la entrada en vigor de la Constitución de Veracruz impugnada), en tanto sería ocioso estudiar la constitucionalidad o no de las normas impugnadas confrontándolas con normas que no tienen ya vigencia.

Sirve de apoyo a este razonamiento, por analogía, la tesis de jurisprudencia P./J. 12/2002, que aparece publicada en la página 418 del tomo XV, febrero de 2002, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, cuyo texto y rubro son los siguientes:

"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL "ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ "QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A "LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA "CONSTITUCION FEDERAL VIGENTES AL "MOMENTO DE RESOLVER. Al ser la acción de "inconstitucionalidad un medio de control de la "constitucionalidad de normas generales, "emitidas por alguno de los órganos que enuncia "el artículo 105, fracción II, de la Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos, el "estudio de los conceptos de invalidez que se "hagan valer debe efectuarse a la luz de las "disposiciones constitucionales vigentes en el "momento de resolver, aun cuando la "presentación de la demanda sea anterior a la "publicación de reformas o modificaciones a la "Norma Fundamental, ya que a nada práctico "conduciría examinar la constitucionalidad de la "ley impugnada frente a disposiciones que ya "dejaron de tener vigencia."

Precisado lo anterior, se debe hacer notar que del precepto constitucional transcrito se desprende, en la parte que atañe al concepto de invalidez que se analiza, que las Leyes de los estados no pueden establecer exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de las contribuciones que corresponde recaudar a los municipios sobre la propiedad inmobiliaria o bien respecto de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los mismos, y sólo estarán exentos del pago de dichas contribuciones los bienes del dominio público de la Federación, los estados o los municipios, siempre que estos últimos no sean utilizados, por entidades paraestatales o particulares, para fines administrativos o distintos a los de su objeto público.

Ahora bien, el artículo 115 constitucional fue reformado en el año de mil novecientos ochenta y tres, con el propósito expreso de fortalecer económica y políticamente al municipio libre, entendido éste como una "institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político".

En la exposición de motivos de dicha reforma constitucional se manifestó, además:

"El Municipio es la comunidad social que posee "territorio y capacidad político-jurídica y "administrativa para cumplir esta gran tarea "nacional: nadie más que la comunidad "organizada y activamente participativa puede "asumir la conducción de un cambio cualitativo "en el desarrollo económico, político y social, "capaz de permitir un desarrollo integral "[nacional].--- La centralización ha arrebatado al "Municipio capacidad y recursos para desarrollar "en todos sentidos su ámbito territorial y "poblacional (...) Por todo ello, el fortalecimiento "municipal no sólo es de considerarse como "camino para mejorar las condiciones de vida de "los Municipios poco desarrollados, sino también "para resolver simultáneamente los cada vez más "graves problemas que enfrentan las "concentraciones urbano-industriales. El "fortalecimiento municipal no es una cuestión "meramente municipal sino nacional, en toda la "extensión del vocablo. A este respecto, ha sido "una verdad reiteradamente sustentada en todos "los rincones de nuestro territorio, que el "Municipio, aun cuando teóricamente constituye "una fórmula de descentralización, en nuestra "realidad lo es más en el sentido administrativo "que en el político, por lo que como meta "inmediata de la vigorización de nuestro "federalismo, nos planteamos la revisión de las "estructuras diseñadas al amparo de la "Constitución vigente, a fin de instrumentar un "proceso de cambio que haga efectiva en el "federalismo la célula municipal tanto en "autonomía económica como política (...).--- Por "su amplia reiteración y sustentación

en toda "consulta popular, se concluyó en la necesaria "reestructuración de la economía municipal, "entendiendo, como así también lo proclamaron "los Constituyentes de Querétaro, que no podrá "haber cabal libertad política en los Municipios "mientras éstos no cuenten con autosuficiencia "económica. Por ende, en este renglón, "fundamental para la subsistencia y desarrollo de "los Municipios, consignamos en la fracción IV de "la iniciativa, en primer término, como concepto "originario del Artículo 115 la libre administración "de su hacienda por parte de los Municipios, pero "por otra parte, en una fórmula de "descentralización, de correcta redistribución de "competencias en materia fiscal, estimamos "conveniente asignar a las comunidades "municipales los impuestos o contribuciones, "inclusive con tasas adicionales, que establezcan "los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así "como de su fraccionamiento, división, "consolidación, traslado y mejora y las que "tengan por base el cambio de valor de los "inmuebles, (...).--- Como una disposición "importante para la seguridad de los municipales, "se consigna la obligación del pago de sus "contribuciones para toda persona física o moral "o instituciones oficiales o privadas, sin "exenciones o subsidios, evitando de esta manera "a nivel constitucional las prácticas de exentar a "diversas personas o empresas del sector "público, de estas contribuciones que son "consustanciales para la vida de los "Municipios.(...)"

Posteriormente, tal y como ha quedado mencionado en párrafos anteriores, el artículo en cita fue reformado el 23 de diciembre de 1999 y en esa ocasión, en la exposición de motivos se reiteró:

"Por tanto se requiere realizar una amplia reforma "legislativa con el propósito de incrementar las "fuentes de ingresos municipales, que permitan "que los municipios dependan más de sus propios "recursos y que las participaciones federales "sean sólo complementarias ... De igual manera el "penúltimo párrafo, de la fracción cuarta que se "reforma y adiciona, establece el imperativo de "que no serán considerados como bienes del "dominio público de la federación o los estados, "aquellos bienes que se hayan aportado a "entidades paraestatales con personalidad "jurídica y patrimonio propios, para los efectos de "la exención que el propio párrafo indica, ni los "que aún no habiendo salido del dominio del "gobierno central se encuentren bajo la "explotación de aquéllas, o de particulares bajo "cualquier forma o concepto."

En estas condiciones, si tomamos en cuenta el propósito expreso del fortalecimiento del Municipio, específicamente en lo que respecta a sus fuentes de ingresos, es claro que la prohibición de exentar o subsidiar el pago de impuestos o contribuciones establecidos constitucionalmente a favor de los municipios por el ya citado artículo 115, fracción IV, no puede entenderse en un sentido literal y restringido, que posibilitara su distinción con una situación de no sujeción al tributo, ya que la intención del poder revisor de la Constitución, al establecer contribuciones a favor de los municipios y prohibir la exención o subsidios en el pago de éstas obedece, sin duda, al deseo expreso de fortalecer la hacienda municipal, esto es, de dar bases más sólidas a la estructura económica de esta entidad política.

En este contexto, la exención de impuestos o de contribuciones, prohibida en el texto constitucional, no puede concebirse sino como la posibilidad de que determinados sujetos queden liberados del pago de dichos impuestos o contribuciones, en otras palabras, lo que se prohíbe constitucionalmente es la situación de excepción en que se pudiera colocar a determinados individuos, esto es, la concesión de un beneficio tributario que permita que no contribuyan al gasto público, en evidente detrimento de la hacienda municipal.

En tal sentido se ha pronunciado la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia 112/2000, consultable en la página cuatrocientos dieciocho del tomo XII, diciembre de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a la novena época, que dice:

"UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE "MEXICO. EL BENEFICIO TRIBUTARIO QUE "ESTABLECE EN SU FAVOR EL ARTICULO 17 DE "SU LEY ORGANICA FUE DEROGADO MEDIANTE "EL ARTICULO 14 DE LA LEY DE INGRESOS DE "LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL "DE 1985, POR LO QUE TAL INSTITUCION "CARECE DE INTERES JURIDICO PARA "IMPUGNAR EN EL JUICIO DE AMPARO LOS "NUMERALES DE LAS POSTERIORES LEYES DE "INGRESOS, QUE EN TERMINOS GENERALES "DEROGAN LAS DISPOSICIONES QUE "CONTEMPLAN BENEFICIOS DE LA "NATURALEZA MENCIONADA.--- Si bien es cierto "que el artículo 17 de la Ley Orgánica de la "Universidad Nacional Autónoma de México en su "texto original dispone que los ingresos de la "universidad y los bienes de su propiedad no "estarán sujetos a

impuestos o derechos "federales, también lo es que tal dispositivo fue "derogado por el artículo 14 de la Ley de Ingresos "de la Federación para el ejercicio fiscal de mil "novecientos ochenta y cinco, al establecer en su "primer párrafo que: Se derogan las disposiciones "que concedan exenciones de impuestos o "derechos federales, excepto las exenciones "señaladas en las leyes que establecen dichos "impuestos y derechos y las previstas en el "Código Fiscal de la Federación, ya que, con "independencia de las distinciones meramente "doctrinales entre exención y no sujeción, debe "estimarse que la voluntad del legislador "plasmada en este último numeral fue la de dejar "sin efectos todo beneficio tributario contenido en "normas diversas al Código Fiscal de la "Federación y a las leyes que regulan en forma "específica los impuestos federales, sin que obste "a ello el hecho de que las leyes de ingresos de la "Federación o la citada Ley Orgánica puedan "considerarse como leyes generales "aplicables al caso concreto, pues al no existir "disposición constitucional alguna que delimite el "ámbito de regulación que corresponde a una u "otra ley federal, o que establezca jerarquía entre "ellas, queda a juicio del legislador federal "establecer, modificar o derogar las diversas "hipótesis jurídicas del ordenamiento legal "federal. En tal virtud, resulta inconcuso que el "referido beneficio tributario fue desincorporado "en forma definitiva de la esfera jurídica de la "mencionada universidad desde el año de mil "novecientos ochenta y cinco en que entró en "vigor la ley de ingresos en cita, por lo que "aquella carece de un derecho subjetivo que "pueda verse afectado por los preceptos de las "posteriores leyes de ingresos que en términos "similares derogan las disposiciones que "contienen beneficios de esa índole, lo que lleva a "concluir que dicha universidad no tiene interés "jurídico para controvertir a través del juicio de "amparo la constitucionalidad de estos últimos "dispositivos, los que ya no le generan "menoscabo alguno."

En este orden de ideas, es claro que en el caso concreto, la exención general prevista en el artículo 10, último párrafo, de la Ley impugnada, permite que la Universidad Autónoma Veracruzana omita el pago de las contribuciones municipales, en detrimento de la hacienda del municipio actor, máxime que, como lo señala la parte actora, en términos del propio artículo 115, fracción IV constitucional, los bienes de dominio público de la Federación, Estados o Municipios, destinados a los servicios públicos están exentos del pago de estos impuestos, en cuyo caso, los bienes inmuebles propiedad de la Universidad Veracruzana, destinados a la prestación del servicio público educativo, gozan ya de una exención constitucional respecto al pago de contribuciones municipales, circunstancia que convierte en excesiva e inconstitucional la exención absoluta otorgada a favor de dicha institución educativa en el precepto que se impugna, aun y cuando se le haya dado el tratamiento formal de una no sujeción al tributo.

Por tales motivos, al resultar fundado el razonamiento hecho valer por el municipio actor, procede decretar la invalidez del artículo 10, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave.

En el tercero de los conceptos de invalidez planteados, se hace valer la inconstitucionalidad del artículo 41, fracción IX, de la constitución local, por contravenir lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues faculta a la Diputación Permanente para conocer de los asuntos relacionados con la hacienda municipal, no obstante que tal facultad es exclusiva del Pleno de la Legislatura estatal. Tal argumento es infundado.

El artículo 41, fracción IX, de la norma impugnada prevé:

"ARTICULO 41.- Son atribuciones de la Diputación "Permanente:...

"... IX.- Conocer de los asuntos relacionados con "la hacienda de los municipios y la práctica de "auditorías, revisión y aprobación de las cuentas "respectivas; y..."

Ahora bien, para centrar el estudio de este concepto de invalidez, debemos recordar que, efectivamente, en términos del artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, es facultad de las legislaturas de los Estados, revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios.

Asimismo, es menester tener presente que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversos recursos de reclamación y recientemente, al resolver la Controversia Constitucional 22/2001, al estudiar la naturaleza de la Comisión Permanente del Congreso Federal, ha considerado que ésta es un órgano del mismo, cuyo propósito es el de cumplir las funciones que le corresponden a dicho cuerpo colegiado durante el tiempo que no está sesionando ordinariamente.

Dicho razonamiento resulta plenamente aplicable al caso concreto, en tanto la Diputación Permanente prevista por la Constitución del Estado de Veracruz es un órgano que sólo funciona durante los recesos

del Congreso y, en los años en que dicho cuerpo legislativo se renueve, funcionará hasta la instalación del sucesivo, por lo que es evidente que esta Diputación Permanente exclusivamente sustituye en sus funciones al Congreso durante los periodos en que está inactivo, y con el fin de desempeñar las funciones que la Constitución local expresamente le establece.

Lo anterior se desprende del texto del artículo 40 de la Constitución local impugnada que establece:

"ARTICULO 40.- La víspera del día en que "concluyan los periodos de sesiones ordinarias, "el Congreso del Estado, mediante votación "secreta y por mayoría de los diputados "presentes, elegirá una Diputación Permanente "compuesta por el cuarenta por ciento del total de "los integrantes del Congreso, de los cuales la "mitad actuarán como propietarios y los demás "como sustitutos.

"La Diputación permanente funcionará durante "los recesos del Congreso y, en el año de su "renovación, hasta la instalación del sucesivo, "debiendo integrarse proporcionalmente según el "número de diputados pertenecientes a los "diversos grupos legislativos."

Tenemos entonces que, la Diputación Permanente es un órgano transitorio que realiza las funciones que deban desahogarse de manera pronta y continua, es decir, sin tener que esperar a la sesión ordinaria del Congreso Local y que, por lo tanto, está facultada para conocer y decidir respecto de muy diversos asuntos, que de otra manera se verían retrasados y obstaculizarían el desempeño eficiente del órgano legislativo, en tanto el Congreso mismo únicamente está reunido en dos periodos de sesiones ordinarias anuales, mismos que tienen una duración de tres meses cada uno, lo cual indica que es la Diputación Permanente el órgano del Congreso encargado de desahogar y realizar prácticamente todas las tareas que corresponden a este último los restantes seis meses del año, con excepción de legislar.

Lo anterior queda claro si atendemos a lo que disponen los artículos 25 y, el propio artículo 41, impugnado, de la Constitución veracruzana que, respectivamente, establecen los periodos de sesiones ordinarias del Congreso local y las atribuciones de la Diputación Permanente durante los recesos, en los siguientes términos:

"Artículo 25. El Congreso se reunirá a partir del 5 "de noviembre de cada año para celebrar un "primer periodo de sesiones ordinarias, el cual "concluirá el día último del mes de enero del año "siguiente; y a partir del 2 de mayo de cada año, "para celebrar un segundo periodo de sesiones "ordinarias que terminará, el día último del mes de "julio. (...)"

"Artículo 41. Son atribuciones de la Diputación "Permanente:

"I. Acordar por sí misma o a solicitud del "Gobernador del Estado, la convocatoria al "Congreso para llevar a cabo periodos de "sesiones extraordinarias;

"II. Llamar a los diputados sustitutos de la propia "Diputación, por ausencia, muerte, renuncia, "inhabilitación o licencia por más de un mes de "los propietarios;

"III. Recibir las iniciativas que le sean presentadas "y turnarlas a las comisiones que correspondan;

"IV. Presidir la sesión pública y solemne "convocada para el solo efecto de declarar "formalmente instalado el nuevo Congreso;

"V. Nombrar provisionalmente a los magistrados "del Tribunal Superior de Justicia y tomarles la "protesta de guardar y hacer guardar la "Constitución Federal, la del Estado y las leyes "que de ambas emanen; así como conceder o "negar las solicitudes de licencia o renuncia que "le sometan dichos servidores públicos;

"VI. Autorizar, con el voto de las dos terceras "partes de los diputados presentes, al Ejecutivo "del Estado o a los Ayuntamientos, a enajenar a "título oneroso o gratuito, o conceder el uso y "disfrute, de bienes propiedad del Estado o de los "municipios, dando cuenta al Congreso en la "primera sesión de éste, concluido el receso. Las "enajenaciones o concesiones sólo podrán "hacerse cuando medie interés social;

"VII. Convocar a elecciones extraordinarias, si "faltaren a la vez un diputado propietario y su "suplente en el distrito electoral que corresponda, "cuando dicha falta ocurra antes de un año para "que las elecciones ordinarias se efectúen;

"VIII. Designar provisionalmente a quien sustituya "al Consejero de la Judicatura que hubiere "designado el Congreso, y resolver, en su caso, "sobre la renuncia que presente dicho servidor "público, informando al Congreso en la primera "sesión que lleve al cabo tras concluir el receso;

"IX. Conocer de los asuntos relacionados con la "hacienda de los municipios y la práctica de "auditorías, revisión y aprobación de las cuentas "respectivas, y

"X. Las demás que le confiera expresamente esta "Constitución."

En este contexto, debe considerarse que la facultad otorgada por la Constitución local a la Diputación Permanente, para conocer de los asuntos relacionados con la hacienda de los municipios, no supone la transgresión de la facultad que la Constitución Federal otorga a las legislaturas estatales para conocer de las cuentas públicas municipales, en la medida en que la Diputación Permanente es un órgano del propio Congreso estatal, integrado con el cuarenta por ciento de sus miembros y que funciona durante los recesos de éste, lo que prácticamente lo convierte en el órgano del Poder Legislativo que está en activo durante un periodo equivalente a aquél en el cual el Congreso está en funciones.

Así, el hecho de que este órgano tenga facultades para conocer de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas municipales no supone usurpación alguna de las facultades del Congreso local y, por el contrario, permite que la administración pública estatal, en su conjunto, se desarrolle de una manera eficiente y eficaz, al desahogarse rápida y de manera continua los asuntos que son competencia del Poder Legislativo impidiéndose que por cuestiones de tiempo, dado que el Congreso local únicamente sesiona dos veces al año, durante tres meses cada vez, las cuestiones hacendarias y de fiscalización, esto es, el ejercicio del gasto público municipal, se vea obstaculizado.

En este contexto, tampoco es correcta la afirmación del municipio actor respecto a que el artículo 41, fracción IX de la norma impugnada provoque una situación de inseguridad jurídica, pues de éste únicamente se desprende la posibilidad de que sea la Diputación Permanente del Congreso local el organismo revisor de su hacienda, sin que esta circunstancia pueda generar inseguridad jurídica, en tanto, como ha quedado indicado, el hecho de que también lo puedan ser tanto el Pleno de dicho cuerpo legislativo y el Organismo de Fiscalización Superior (órgano con autonomía técnica, que auxilia al Congreso del Estado), no genera condiciones de inseguridad jurídica, puesto que el municipio actor está enterado perfectamente de cuáles son los órganos facultados para conocer y revisar su cuenta pública, sin que la existencia de dos o más organismos facultados para tal efecto suponga incertidumbre alguna.

En las condiciones narradas, toda vez que los conceptos de invalidez propuestos, a excepción del segundo, resultaron infundados, lo que procede es declarar la invalidez del último párrafo del artículo 10 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano Veracruz-Llave y la validez del resto de los preceptos impugnados, debiendo precisarse que los efectos de la presente ejecutoria, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley de la materia, sólo vinculan a las partes de esta controversia, y consisten en declarar inaplicable al municipio actor el último párrafo del artículo 10 de la Constitución citada, a partir del momento de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Por lo fundado y expuesto, se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, Estado de Veracruz.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez, por cuanto hace al Municipio actor, del artículo 10, último párrafo de la "Ley número 53" que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave publicado el tres de febrero del año dos mil, en la Gaceta Oficial de la citada entidad, en términos del considerando que antecede.

TERCERO.- Se reconoce la validez del artículo 41, fracción IX, de la "Ley número 53" mencionada en el anterior punto resolutivo.

CUARTO.- Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el **Diario Oficial de la Federación** y en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz-Llave.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero, Juan Silva Meza y Presidente en funciones y Ponente Juventino V. Castro y Castro. Ausentes los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Presidente Genaro David Góngora Pimentel, quien se retiró para atender otros asuntos urgentes inherentes a su cargo.

Firma el señor Ministro Presidente en funciones y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.- El Presidente en Funciones y Ponente, **Juventino V. Castro y Castro**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y tres fojas

útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la controversia constitucional 10/2000, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, Estado de Veracruz, en contra del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Veracruz, se certifica para efectos de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, en términos de lo dispuesto en el párrafo Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el punto Cuarto resolutive de su sentencia dictada en la sesión pública celebrada el nueve de mayo en curso.- México, Distrito Federal, a quince de mayo de dos mil dos.- Conste.- Rúbrica.