

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA y voto de minoría, relativos a la Controversia Constitucional 16/2000, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Córdoba, Estado de Veracruz, en contra del Gobernador Constitucional, del Secretario General de Gobierno, del Congreso, de los Ayuntamientos miembros del Constituyente Permanente que aprobaron la reforma constitucional que se reclama y de la Diputación Permanente de la Quincuagésima Octava Legislatura, todos 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 16/2000

ACTOR: AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CORDOBA, ESTADO DE VERACRUZ.

PONENTE: MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

SECRETARIOS: EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT Y ANDREA ZAMBRANA CASTAÑEDA.

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.- Mediante escrito presentado el quince de marzo del dos mil en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Armando Croda de la Vequia y Rodolfo de Gasperín Gasperín, ostentándose como Presidente Municipal y Síndico Unico del Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz, promovieron controversia constitucional demandando de las autoridades mencionadas en el párrafo siguiente, la invalidez de la norma general que a continuación se señala:

"... II. LA ENTIDAD, PODER U ORGANO "DEMANDADO Y SU DOMICILIO.- 1) El C. "Gobernador Constitucional del Estado Libre y "Soberano de Veracruz, con domicilio bien "conocido en el Palacio de Gobierno del Estado, en "la Ciudad de Xalapa, Veracruz, Estados Unidos "Mexicanos.--- 2) El C. Secretario General de "Gobierno del Estado Libre y Soberano de "Veracruz, con domicilio bien conocido en el "Palacio de Gobierno del Estado, en la Ciudad de "Xalapa, Veracruz, Estados Unidos Mexicanos. --- 3) "El H. Congreso Local del Estado de Veracruz, con "domicilio bien conocido en el Palacio Legislativo "del Estado, en la Ciudad de Xalapa, Veracruz, "Estados Unidos Mexicanos.--- 4) Los "Ayuntamientos miembros del Constituyente "Permanente del H. Estado de Veracruz que "aprobaron la precitada reforma constitucional, "cuyos nombres y domicilios bien conocidos se "refieren a continuación: Acajete, Acatlán, "Acayucan, Actopan, Acula, Acultzingo, Camarón "de Tejada, Alpatláhuac, Alto Lucero, Altotonga, "Alvarado, Amatitlán, Amatlán de los Reyes, Angel "R. Cabada, Apazapan, Aquila, Astacinga, "Atlahuilco, Atoyac, Atzacan, Atzalan, Tlaltetela, "Ayahualulco, Banderilla, Benito Juárez, "Calcahualco, Camerino Z. Mendoza, Carrillo "Puerto, Catemaco, Cazonas de Herrera, Cerro "Azul, Coacoatzintla, Coahuatlán, 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, Huatusco, "Huayacocotla, Hueyapan de Ocampo, Huiloapan "de Cuauhtémoc, Ignacio de la Llave, Ilamatlán, "Isla, Ixcatepec, Ixhuacán de los Reyes, Ixhuatlán "del Café, Ixhuatlancillo, Ixhuatlán del Sureste, "Ixhuatlán de Madero, Ixtaczoquiltán, Jalancingo, "Jalcomulco, Jaltipan, Jamapa, Jesús Carranza, "Xico, Jilotepec, 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, "Naolinco, Naranja, Nautla, Nogales, Oluta, "Omealca, Otatitlán, Oteapan, Ozuluama, Pajapan, "Pánuco, Papantla, Paso del Macho, Paso de

"Ovejas, La Perla, Perote, Platón Sánchez, Poza "Rica de Hidalgo, Vigas de Ramírez, 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, Tatatila, Castillo "de Teayo, Tecolutla, Tehuipango, Tempapache, "Tempoal, Tenampa, Tenochtitlán, Teocelo, "Tepetlán, Tepetzintla, Tequila, José Azueta, "Texcatepec, Texhuacán, Texistepec, Tezonapa, "Tierra Blanca, Tihuatlán, Tlacojalpan, Tlacolulán, "Tlacotalpan, Tlacotepec de Mejía, Tlachichilco, "Tlalixcoyan, Tlalnehuacoyan, Tlapacoyan, "Tlaquilpan, Tlilapan, Tonayan, Tuxpan, Tuxtilla, "Ursulo Galván, Vega de Alatorre, Veracruz, Villa "Aldama, Xoxocotla, Yanga, Yecuatla, Zacualpan, "Zaragoza, Zentla, Zongolica, Zontecomatlán, "Zozocolco de Hidalgo, Agua Dulce, El Higo, "Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Tres Valles, "Carlos A. Carrillo, Uxpanapa, Tatahuicapan.--- 5) "La Diputación Permanente de la Honorable "Quincuagésima Octava Legislatura del Estado "Libre y Soberano de Veracruz, con domicilio bien "conocido en el Palacio Legislativo del Estado, en "la Ciudad de Xalapa, Veracruz, Estados Unidos "Mexicanos.--- IV. LA NORMA GENERAL O ACTO "CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA Y EL MEDIO "OFICIAL EN QUE SE PUBLICO.--- La expedición "del decreto publicado el jueves 3 de febrero del "2000 en la Gaceta Oficial, Organo de Gobierno del "Estado de Veracruz, donde la Diputación "Permanente de la Honorable Quincuagésima "Octava Legislatura del Estado Libre y Soberano de "Veracruz declaró aprobada la Ley Número 53 que "reforma y deroga diversas disposiciones de la "Constitución Política del Estado Libre y Soberano "de Veracruz.--- Gaceta Oficial del Organo del "Gobierno del Estado de Veracruz del jueves 3 de "febrero del 2000."

SEGUNDO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violados por la parte actora son los artículos 29, 39, 40, 103, 113, fracción I, 115, 116 y 128.

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

Que el tres de febrero del dos mil se publicó el Decreto mediante el cual la Diputación Permanente de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado Libre y Soberano de Veracruz declaró aprobada la "Ley Número 53" que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz.

CUARTO.- Los conceptos de invalidez que adujo la parte actora son los siguientes:

"... PRIMERO.- Que la expedición del decreto "publicado el jueves 3 de febrero del 2000 en la "Gaceta Oficial, Organo de Gobierno del Estado de "Veracruz, donde la Diputación Permanente de la "Honorable Quincuagésima Octava Legislatura del "Estado Libre y Soberano de Veracruz declaró "aprobada la Ley número 53 que reforma y deroga "diversas disposiciones de la Constitución Política "del Estado Libre y Soberano de Veracruz; es en la "gramática o en el concepto literal una "reforma y "derogaciones", pero en el fondo, en el contenido, "en el cuerpo de la ley se trata verdaderamente de "una "Nueva Constitución de Veracruz", y no sólo "cuantitativamente sino cualitativamente si se trata "de una nueva Constitución, lo que sin duda violó "flagrantemente lo dispuesto en los artículos 39, 40 "y 116 de nuestra Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos.--- En efecto, el párrafo "segundo del artículo 116 de la Constitución "General establece que "Los poderes de los "Estados se organizarán conforme a la "Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a "las siguientes normas...". Por su parte, los "artículos 39 y 40 de la Constitución General "respectivamente disponen que: "La soberanía "nacional reside esencial y originalmente 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" y "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."--- En este "sentido, la denominada "reforma integral" a la "Constitución de Veracruz, trastoca lo "anteriormente dispuesto, porque del número y "análisis de los artículos reformados y derogados "se desprende un Nuevo Ordenamiento, que "obviamente al revestir dicha característica lo hace "inconstitucional, inválido, porque ha sustituido la "piedra angular de la soberanía popular del Estado "de Veracruz, reconocida textualmente por la "Constitución General en cuanto a su régimen "interior.--- Efectivamente sólo un "poder "constituyente" (entendido como el medio por el "cual el pueblo deposita el ejercicio de su "soberanía en un cuerpo, compuesto de "representantes populares, denominado congreso "o asamblea constituyente, que tiene como objetivo "o misión única la elaboración de una constitución "en su nombre), es el facultado para confeccionar "una nueva Constitución, ya que el poder "constituyente permanente que se alude para "reformular y modificar la Constitución, no implica de "ninguna manera dicha facultad, pues la potestad "reconocida es sólo para

enmiendas, reformas o "adiciones, pero nunca para su eliminación integral "o para cambiar su esencia o substancia --"principios fundamentales-, no implica la facultad "para sustituir a la Constitución entera y dar vista "(sic) a una nueva; por más que se quiera disfrazar "mediante una literalidad en el Decreto.--- En "efecto, durante mucho tiempo la idea de la "soberanía ha sido motivo de grandes discusiones "en la historia mundial, durante mucho tiempo se "aceptó o se hizo aceptar, que la soberanía residía "en el príncipe o en el rey. No obstante en los "comienzos del siglo XVII el alemán Althusius en su "obra denominada "Política Methodice Digesta" "aparecida en 1603, atribuyó la titularidad de la "soberanía en el pueblo, como la comunidad "política, producto de la unión voluntaria de los "hombres. Con estas ideas, se arrebató a los reyes "la tesis de que la soberanía absoluta les "pertenece. Asimismo otras tesis vinieron a "reafirmar que la soberanía reside en el pueblo. En "el constitucionalismo mexicano vigente es "reconocido dicho postulado.--- Partiendo de que el "pueblo, como suma de personas humanas reales, "agrupadas en comunidades naturales (como la "familia, la tribu, el municipio, las organizaciones, "del trabajo o de profesión, de cultura, entre otras, "hasta dar origen al Estado), para la realización de "propósitos, de destinos, de necesidades humanas, "decidió y necesitó darse una organización jurídica "política, creando el Derecho que a su vez da vida "al Estado como persona moral, es que se otorga "dicha estructura jurídico-política mediante la "expresión de un ordenamiento fundamental "denominado Constitución, como el ordenamiento, "que estructura normativamente a ese pueblo. Es "en la Constitución donde el pueblo apunta sus "fines, sus derechos, etc, aquí se rige la actividad "del Estado, es decir, el poder público se subordina "a la Constitución, misma que tiene su nacimiento ""originalmente del pueblo".--- Es así, que el poder "constituyente está inescindiblemente vinculado al "de la soberanía, como capacidad de la voluntad "general o del pueblo de darse un ordenamiento "constitucional. Insistimos, el poder constituyente "es la soberanía misma en cuanto tiende a "estructurar primaria y fundamentalmente al pueblo "mediante la creación de una Constitución en su "sentido jurídico-positivo, que contiene las normas "básicas y supremas.--- En tal virtud, correspondía "al pueblo de Veracruz haber decidido darse una "nueva Constitución, ya que el poder constituyente "al detentarse en el pueblo como elemento "inseparable e inescindible de la soberanía, es "decir, como la potestad de darse una constitución, "es que también a él corresponde el sustituirla por "otra o de modificar los principios cardinales sobre "los que descansa, por lo que nadie ni nada fuera "del pueblo tiene dichas facultades. Entiéndase por "esto que los órganos constituidos, es decir, los "que se hayan creado en la Constitución, no tienen "semejantes facultades, suponer lo contrario sería "una aberración, e incluso el aniquilamiento sobre "el origen y esencia de la soberanía del pueblo.--- "No obstante lo anterior, en el caso de la "Constitución de Veracruz recientemente aprobada, "se vulneró la soberanía popular de los "veracruzanos y obviamente de los Municipios que "también quedamos sujetas a ella, aun y a pesar "que se estuvo en contra de su aprobación.--- "Consideramos que se confundieron, y por tanto se "rebasaron las facultades de un poder "constituyente y el de los poderes constituidos, "entre los que se incluye el llamado "constituyente "permanente" (en el caso Federal: Congreso de la "Unión y Legislaturas Locales; en el caso Local: "Legislatura y Ayuntamientos). Toda vez, que hay "diferencia substancial entre uno y otro. -- Como ya "se dijo, el poder constituyente que es la soberanía "misma, tiene como objetivo el de construir una "Constitución. Entre tanto, el poder constituido, y "con mayor precisión el denominado ""constituyente permanente", que tiene la facultad "de adicionar o reformar la Constitución, facultad "que consideramos consiste en modificar las "normas constitucionales que reconocen los "derechos fundamentales, que estructuran las "instituciones políticas, sociales, económicas, etc., "perfeccionando o aclarando sus postulados "básicos, pero sin alterar su esencia o suprimiendo "o tergiversando principios torales en que se "sustenta dicho ordenamiento.--- El poder "constituyente permanente, enmienda o modifica "lo que no es esencial en ella, pero no puede "establecer o crear una nueva Constitución, ya que "la misma no lo autoriza, máxime cuando se ha "dicho que los gobernantes pueden hacer todo "aquello que no les esté prohibido y el poder "público sólo aquello que le está permitido, ya que "el Estado, y por ende el poder público, debe o está "forzosamente sometido al orden jurídico "fundamental que le da vida.--- No coincidimos, con "la tesis de que la actual redacción del artículo 135 "o 130 de la Constitución Federal o de Veracruz, "respectivamente, al disponerse que "la "Constitución puede ser adicionada o "reformada...", implique que no existen límites y "que en tal sentido es posible que el poder revisor "pueda promulgar una nueva Constitución bajo el "previo y formal procedimiento. Esta interpretación "es totalmente aberrante, como ya se ha "demostrado con antelación, ya que efectivamente "insistimos dicho poder revisor o constituyente "permanente "no constituye", sólo modifica o "enmienda, no "abroga".--- De aceptarse la citada "tesis, diremos que el pueblo ha dejado de tener la "soberanía, lo cual es ilógico, ya que no puede "aceptarse que no pudo haberse despojado de su "soberanía para conferirla al Congreso de la Unión "y a las Legislaturas (federal) o Legislatura y "Ayuntamientos (local).--- Finalmente, cabe decir, "que

respecto al caso de Veracruz, las consultas "populares, foros, pláticas con expertos, "académicos, etc. de ninguna manera presupone "una manifestación de la voluntad general "veracruzana, para pensarse que estamos en "presencia de un poder constituyente. Pues éste "sólo puede devenir o bien de una ruptura social o "revolución, o cuando la propia Constitución así lo "prevea, que no es el caso.--- Nosotros estamos "convencidos que la Constitución de Veracruz debe "perfeccionarse, evolucionar, debe ser dinámica "para responder a las necesidades sociales "actuales, sin que ello implicara desposeer, "aniquilar o desplazar al verdadero titular de la "soberanía del Estado: el pueblo Veracruzano, y "con ello atentar contra uno de los principios "fundamentales que sustenta nuestra Constitución "General; aunado a las demás violaciones que más "adelante se precisan que violan principios de esta "misma Ley Fundamental.--- SEGUNDO.- El artículo "103 de la Constitución Política de los Estados "Unidos Mexicanos ordena que: "Los tribunales de "la Federación resolverán toda controversia que se "suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que "violen las garantías individuales; II. Por leyes o "actos de la autoridad federal que vulneren o "restringan la soberanía de los estados o la esfera "de competencia del Distrito Federal, y III. Por leyes "o actos de las autoridades de los estados o del "Distrito Federal, que invada la esfera de "competencia de la autoridad federal".--- El control "de la constitucionalidad que establece nuestra "norma fundamental, consiste en encomendar "dicho control al Poder Judicial Federal, principal "pero no exclusivamente a través del amparo.--- "Tena Ramírez sostiene que "si en el aspecto "teórico el juicio de amparo no puede ser "considerado como una auténtica defensa de la "constitucionalidad, en la práctica dicho juicio ha "derivado, natural y lógicamente, hacia una defensa "de la simple legalidad".--- "... Pero entre las "garantías individuales que en 57 quedaron "protegidas por el amparo, había una (la que, entre "otras varias, consignaba el artículo 14), según la "cual nadie podrá ser juzgado ni sentenciado sino "por leyes exactamente aplicadas al hecho. Pronto "se esgrimió por los litigantes, y se hizo triunfar "ante la Corte, la tesis de que la garantía de que se "habla, resultaba infringida cuando la ley no se "aplicaba exactamente; desde entonces el juez "constitucional tuvo que examinar en el amparo si "el juez común había aplicado o no exactamente la "ley ordinaria, lo que equivalía a conocer de la "legalidad de la actuación judicial, de las "violaciones a las leyes ordinarias, tal como se "había propuesto por Rejón y por Otero".--- Es "evidente que corresponde a los tribunales "federales velar por que se respeten todas las "Garantías Individuales, y en general el "cumplimiento de la Constitución Federal, lo que "abarca la protección de todos los derechos que "ampara tanto la Constitución Federal, las leyes "que de ella emanan y los tratados internacionales, "así como, por la garantía de legalidad el respeto a "la aplicación exacta de cualquier ley, incluidas las "Constituciones locales.--- Debido a la reforma "constitucional el artículo 4 párrafo tercero de la "Constitución Política del Estado Libre y Soberano "de Veracruz establece que: "Las autoridades del "Estado, en su correspondiente esfera de "atribuciones, tienen el deber de generar las "condiciones necesarias para que las personas "gocen de los derechos que establece esta "Constitución; así como proteger los que se "reserve el pueblo de Veracruz mediante EL JUICIO "DE PROTECCION DE DERECHOS HUMANOS; la "violación de los mismos implicará la sanción "correspondiente y, en su caso, la reparación del "daño, en términos de la ley".--- También debido a "la precitada reforma el artículo 64, fracción I de la "Constitución Política del Estado Libre y Soberano "de Veracruz establece que:--- Para el cumplimiento "de las atribuciones señaladas en las fracciones I y "II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal "Superior de Justicia contará con una Sala "Constitucional, integrada por tres magistrados, "que tendrá competencia para: I. Conocer y "resolver, en los términos de la ley respectiva, del "juicio de protección de derechos humanos, por "actos o normas de carácter general que "conculquen derechos humanos que el pueblo de "Veracruz se reserve, provenientes de: a) El "Congreso del Estado; b) El Gobierno del Estado; y "c) Los titulares de las dependencias o entidades "de la administración pública estatal, municipal y "de los organismos autónomos de Estado".--- "Como es evidente, se crea una nueva figura "denominada juicio de protección de derechos "humanos cuyo objeto es proteger los derechos "humanos que el pueblo de Veracruz se reserve.--- "El juicio de protección de derechos humanos que "se pretende crear está invadiendo la esfera de "competencias federales.--- Es claro que "corresponde a los tribunales federales velar por "que se respeten todas las Garantías Individuales, "y en general el cumplimiento de la Constitución "Federal, lo que abarca la protección de todos los "derechos que ampara tanto la Constitución "Federal, las leyes que de ella emanan y los "tratados internacionales, así como siguiendo el "principio de legalidad todo el orden jurídico "mexicano en general.--- Por lo que cualquier "derecho humano que se reserve el pueblo de "Veracruz" ya está incluido, ya forma parte de la "competencia federal. Es decir, es innecesario que "exista tal juicio de protección a los derechos "humanos toda vez que su objeto forma parte de la "competencia de los tribunales federales.--- Los "tribunales federales tienen dentro de su "competencia las controversias que se susciten "por leyes o actos de autoridad que violen las "garantías individuales, las cuales abarcan todos "los derechos que ampara la Constitución Federal "(entre los que destaca la garantía de legalidad, la "cual implica el respeto a toda ley), las

leyes que de ella emanan, y los tratados internacionales. El "precitado juicio de protección a los derechos humanos invade la competencia exclusiva de la "federación.--- Abundando en el tema, en los casos "en que el control de la constitucionalidad es "compartido por la federación y por las entidades "federativas se manifiesta expresamente en la "misma norma fundamental, como ocurre con la "Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de "Derechos Humanos.--- La existencia del juicio de "protección de derechos humanos, que por actos o "normas de carácter general que conculquen "derechos humanos que el pueblo de Veracruz se "reserve, causa agravio a los municipios "veracruzanos toda vez que la población de "nuestros municipios podrá combatir los actos de "autoridad que expida el ayuntamiento tanto por la "vía del amparo como por la del precitado juicio de "protección de derechos humanos, y las "autoridades del Ayuntamiento deberán contestar "en estas dos vías, creando una situación de "inseguridad jurídica. Por lo que se hace evidente, "no sólo la duplicidad y la invasión de "competencias, sino la posibilidad real que las "sentencias sean contradictorias, creando un "verdadero estado de indefensión tanto a la "autoridad municipal como al habitante del "municipio.--- También, causa agravio a las "autoridades municipales la reforma en comento "pues, de acuerdo al artículo 128 de la Constitución "Federal, hemos protestado guardar la "Constitución y las leyes que de ella emanen, toda "vez que la existencia del juicio de protección de "derechos humanos representa una evidente "violación a la norma fundamental.--- TERCERO. El "párrafo segundo del artículo 17 de la precitada "reforma establece que: "No podrán reunirse dos o "más de estos Poderes en una sola persona, "asamblea o corporación, ni depositar el "Legislativo en un solo individuo, salvo lo previsto "en las fracciones XXXIII del artículo 33 y III del "artículo 65 de esta Constitución.--- El artículo 65, "fracción III establece que: "El pleno del Tribunal "Superior de Justicia conocerá, en los términos "que establezca la ley, de los asuntos siguientes:... "III. De las acciones por omisión legislativa, cuando "se considere que el Congreso no ha aprobado "alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el "debido cumplimiento de esta Constitución, que "interponga: a) El Gobernador del Estado; o b) "Cuando menos la tercera parte de los "ayuntamientos. La omisión legislativa surtirá sus "efectos a partir de la publicación en la Gaceta "Oficial del Estado. En dicha resolución se "determinará un plazo que comprenda dos "periodos de sesiones ordinarias del Congreso del "Estado, para que éste expida la ley o decreto de "que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo "no se atendiere la resolución, el Tribunal Superior "de Justicia dictará las bases a que deben "sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha "ley o decreto".--- Este precepto rompe con el "principio general del Derecho que establece que "nadie puede ser juez y parte, toda vez que en este "supuesto el Tribunal juzgará sobre la base de una "normatividad que él mismo ha elaborado.--- "Rompe, del mismo modo, con la división de "poderes que tiene por objeto evitar el abuso en "perjuicio del pueblo que puede presentarse "cuando se juntan en una misma corporación el "poder Legislativo y el Judicial.--- El artículo 116 de "la Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos establece que: "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".--- La Constitución Federal no "establece ninguna excepción al principio de que "no podrán reunirse dos o más de estos poderes "en una sola persona o corporación, por lo tanto, "en la Constitución Local no puede existir este tipo "de preceptos. Debemos recalcar que una norma "jurídica no puede contradecir a una mayor "jerarquía. Respetar el Estado de Derecho implica "el estricto cumplimiento de la norma fundamental, "base de nuestro sistema jurídico.--- La existencia "de las acciones por omisión legislativa causa "agravio al municipio libre, toda vez que dejan "tanto al Ayuntamiento, como a los habitantes de "los municipios en un estado de indefensión, ya "que se encuentran al arbitrio de las decisiones "materialmente legislativas que toman un órgano "que no está facultado para ello: el Tribunal "Superior de Justicia del Estado. Los municipios "quedan a merced de una corporación que "inconstitucionalmente reúne en sí misma dos "poderes el Legislativo y el Judicial.--- También, "causa agravio a las autoridades municipales la "reforma en comento pues, de acuerdo al artículo "128 de la Constitución Federal, hemos protestado "guardar la Constitución y las leyes que de ella "emanen, toda vez que la existencia de la omisión "legislativa representa una evidente violación a la "norma fundamental.--- CUARTO. De igual forma el "párrafo segundo del artículo 17 de la precitada "reforma establece que: "No podrán reunirse dos o "más de estos Poderes en una sola persona, "asamblea o corporación, ni depositar el "Legislativo en un solo individuo, salvo lo previsto "en las fracciones XXXIII del artículo 33 y III del "artículo 65 de esta Constitución.--- El artículo 33, "fracción XXXIII establece que: "Son atribuciones "del Congreso: ... Conceder al Ejecutivo, por un "tiempo limitado y con aprobación de las dos "terceras partes de sus integrantes, las facultades "extraordinarias que necesite para salvar la "situación en caso de alteración del orden o peligro "público".--- Debemos reiterar que el artículo 116 "de la Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos establece que: "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".--- Y que la Constitución Federal "no establece ninguna excepción al principio de "que no se depositara el Legislativo en un solo "individuo, por lo tanto, en la Constitución local no "puede existir este tipo de preceptos. Debemos "reiterar que una norma jurídica no puede "contradecir a una de mayor jerarquía. Respetar el "Estado de Derecho implica el estricto "cumplimiento de la norma fundamental, base de "nuestro sistema jurídico.--- Además, debemos "citar el artículo 29 de la Constitución Federal que "ordena: "En los casos de invasión, perturbación "grave de la paz pública, o de cualquier otro que "ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, "solamente el Presidente de los Estados Unidos "Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las "secretarías de Estado los departamentos "administrativos y la Procuraduría General de la "República y con aprobación del Congreso de la "Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión "Permanente, podrá suspender en todo el país o en "lugar determinado las garantías que fuesen "obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a "la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo "limitado, por medio de prevenciones generales y "sin que la suspensión se contraiga a determinado "individuo".--- Del precepto transcrito es claro que "el orden federal es el único facultado para afrontar "situaciones que pongan a la sociedad en grave "peligro o conflicto, y no los gobiernos locales, "(con la excepción que marca el artículo 118, "fracción III de la Constitución Federal, que ordena "que los estados no pueden sin consentimiento del "Congreso de la Unión: "hacer la guerra por sí a "alguna potencia extranjera, exceptuándose los "casos de invasión y de peligro tan inminente que "no admita demora. En estos casos darán cuenta "inmediata al Presidente de la República". Por lo "que esta facultad representa una grave invasión "de competencia. Además las "facultades "extraordinarias" de las que habla la Constitución "local pueden interpretarse en el sentido de poder "suspender garantías individuales, lo que "representaría otra gravísima invasión de "facultades.--- Para terminar debemos agregar que "el artículo 119 de la Constitución Federal "establece que "los poderes de la Unión tienen el "deber de proteger a los estados contra toda "invasión o violencia externa. En cada caso de "sublevación o trastorno interior, les prestarán "igual protección, siempre que sean excitados por "la legislatura del estado o por su Ejecutivo, si "aquella no estuviere reunida".--- La existencia de "estas normas causa agravio a los municipios toda "vez que los dejan en estado de indefensión frente "al Gobernador que asume facultades "extraordinarias en forma inconstitucional. Los "municipios quedan al arbitrio de una persona que "inconstitucionalmente adquiere facultades que "atentan contra nuestra Ley Fundamental.--- "También, causa agravio a las autoridades "municipales la reforma en comento pues, de "acuerdo al artículo 128 de la Constitución Federal, "hemos protestado guardar la Constitución y las "leyes que de ella emanen, toda vez que los "precitados preceptos de la Constitución "Veracruzana representan una evidente violación a "la norma fundamental.--- QUINTO. El último "párrafo del artículo 10 de la Ley número 53 que "reforma y deroga diversas disposiciones de la "Constitución Política del Estado Libre y Soberano "de Veracruz-Llave, a través del cual se dispone "que los ingresos de la Universidad Veracruzana, "los bienes de su propiedad, así como los actos y "contratos en que intervenga no serán sujetos de "tributación local o municipal, contraviniendo lo "dispuesto por el artículo 115, fracción IV de la "Constitución General de la República, en la parte "conducente que establece lo que se transcribe en "forma textual: "...las leyes estatales no "establecerán exenciones o subsidios a favor de "persona o institución alguna respecto de dichas "contribuciones...", haciendo referencia desde "luego a las contribuciones existentes a favor de "las haciendas municipales. Por lo anterior, es "debido precisar que la contravención a la "Constitución Federal deriva del hecho consistente "en establecer la exención sobre los bienes "propiedad de la Universidad Veracruzana, dentro "de los cuales se incluyen inmuebles, entre los que "se cuentan propiedades que no están destinadas a "la docencia, difusión y extensión de la cultura, por "lo que debe contribuir en ese orden con el "carácter de sujeto pasivo de la relación jurídica "tributaria, en lo referente a la tenencia y "adquisición de tales bienes, así como en lo que "hace a obras de construcción o remodelación de "los mismos. Así las cosas, el dispositivo derivado "del último párrafo de la ley combatida es opositora "al artículo 115 de la Constitución Federal en la "parte antes transcrita, en razón de que la "Universidad Veracruzana no puede gozar de una "exención absoluta, sino sólo respecto de los "bienes destinados al servicio público de "educación, ya que establecer la exención de "impuesto sobre los bienes que forman su "patrimonio destinados a usos de índole particular "constituye un perjuicio para la hacienda "municipal, vulnerando la prohibición dispuesta "por el mencionado artículo 115 de la Constitución "Federal.--- El agravio directo sufrido por el "Municipio de Córdoba se deriva del perjuicio que "sufrirá en su función recaudatoria, respecto de los "bienes presentes y futuros que formen parte del "patrimonio de la Universidad Veracruzana, dentro "del territorio municipal de Córdoba.--- SEXTO. El "artículo 33 de la Ley número 53 que reforma y "deroga diversas disposiciones de la Constitución "Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, el cual establece las atribuciones otorgadas "al Congreso Local o Legislatura del Estado, en su "fracción IV, en su primera parte, otorga la facultad "a dicho Congreso Local para "legislar en materia "de educación...", entre otras cosas. Es el caso que "el artículo 3o., fracción VIII, de la

Constitución "General de la República dispone que en materia de "educación es facultad del Congreso de la Unión "expedir las leyes necesarias, destinadas a "distribuir la función social educativa entre la "Federación, los Estados y los Municipios, con el "objetivo de unificar y coordinar la educación en "toda la República Mexicana. De esta forma, al "otorgarse la facultad de emitir leyes en materia de "educación, el Congreso del Estado invade la "esfera de competencia del Congreso de la Unión, "generando de ese modo inseguridad jurídica para "el Municipio de Córdoba, derivado de los "conflictos de aplicación de las leyes sobre la "materia, en su relación con la esfera municipal, tal "que es obligación de los Municipios, a través de "sus Ayuntamientos participar en el sistema "educativo, según establece el propio artículo 3o. de "la Constitución Federal y el artículo 10o. de la Ley "número 53 que reforma y deroga diversas "disposiciones de la Constitución Política del "Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.--- "Causa agravio a las autoridades municipales la "reforma en comento pues, de acuerdo al artículo "128 de la Constitución Federal, hemos protestado "guardar la Constitución y las leyes que de ella "emanen, toda vez que la existencia del juicio de "protección de derechos humanos representa una "evidente violación a la norma fundamental. A "mayor abundamiento, también causa agravio a las "autoridades municipales la reforma en cuestión, "como consecuencia de la inseguridad jurídica que "produce la invasión de la facultad reservada al "Congreso de la Unión por parte del Congreso "Local sobre la potestad de legislar en materia "educativa.--- SEPTIMO. Existe contravención a lo "dispuesto por el artículo 94, séptimo párrafo, de la "Constitución General de la República, el cual "dispone textualmente: "...La ley fijará los términos "en que sea obligatoria la jurisprudencia que "establezcan los tribunales del Poder Judicial de la "Federación sobre interpretación de la "Constitución, las leyes y reglamentos federales o "locales y tratados internacionales celebrados por "el Estado Mexicano, así como los requisitos para "su interrupción y modificación...". La "contraposición se deriva de la facultad que la Ley "número 53 que reforma y deroga diversas "disposiciones de la Constitución Política del "Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave otorga "al Congreso del Estado, por conducto del artículo "33, fracción II, expresando a la letra: "Dar la "interpretación auténtica de las leyes o decretos". "Es indubitable que al conferir la facultad al "Congreso del Estado la potestad de interpretar "Leyes y Decretos, la Ley número 53 que Reforma y "Deroga Diversas Disposiciones de la Constitución "Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave está contraviniendo a la facultad otorgada "de manera exclusiva al Poder Judicial de la "Federación por el artículo 94, séptimo, (sic) de la "Constitución Federal. Este último precepto "confiere al Poder Judicial Federal la facultad de "interpretar las leyes federales y estatales, así "como los reglamentos correspondientes, para el "efecto de sentar Jurisprudencia. De conceder la "validez a la reforma que confiere la facultad de "interpretación del sentido y espíritu de la ley al "Congreso del Estado, se estaría generando la "posibilidad de crear una jurisprudencia de "aplicación estatal que contravenga a los criterios "fijados, incluso por el Máximo Tribunal de la "Nación, posicionando a los Municipios en un "estado de inseguridad jurídica por la multiplicidad "de criterios existentes sobre el sentido en que "debe ser entendida una misma norma jurídica.--- "Existe agravio para las autoridades municipales, "derivado de la inseguridad jurídica a la que se "alude en la parte final del párrafo precedente.--- "OCTAVO. Existe contravención a la Constitución "Federal proveniente del artículo 33, fracción XIII, "de la Ley número 53 que reforma y deroga "diversas disposiciones de la Constitución Política "del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, "misma que establece la facultad del Congreso del "Estado para "...aprobar las leyes que contengan "las bases normativas, conforme a las cuales los "Ayuntamientos elaborarán y aprobarán su "presupuesto de egresos...". Es evidente que la "facultad conferida al Congreso del Estado de "Veracruz choca con lo dispuesto por el artículo "115 de la Constitución General de la República, "que en la parte conducente de la fracción IV "previene lo siguiente:... "los presupuestos de "egresos serán aprobados por los ayuntamientos "con base en sus ingresos disponibles". Existe "controversia entre las Constituciones, dado que la "Constitución Federal establece como única "limitante para que los Ayuntamientos formulen "sus presupuestos de egresos la consideración de "los ingresos que tengan disponibles, los cuales sí "pueden estar sujetos a las leyes otorgadas por "parte del Legislativo Estatal. Sin embargo, la "facultad dada por la fracción XIII del artículo 33 de "la referida Ley Número 53, permitiría al Congreso "Local dictar normas a partir de las que se "establezcan criterios bajo los cuales los "Ayuntamientos distribuyan sus ingresos en "partidas presupuestales para ejercer el gasto "público municipal. Con ello se afecta gravemente "el principio de la libertad para la administración de "la hacienda municipal, pues dado el caso, sería el "propio Congreso Local el que administraría la "hacienda municipal a través de dichas bases "normativas.--- Existe agravio para el Municipio de "Córdoba, en razón de que la aplicación de normas "que regulen la programación del gasto público en "la esfera municipal, dictada por el Poder "Legislativo del Estado, constituyen un serio "menoscabo a la libertad de ejercicio de la "hacienda municipal, en contraposición a lo "ordenado por el artículo 115, fracción IV, de la "Constitución General de la República, debido a "que este precepto constitucional no prevé la

"posibilidad de que los Congresos Estatales "establezcan limitaciones a los Municipios para el "ejercicio presupuestal, más allá de la "consideración de los ingresos que formen su "hacienda municipal y se encuentren disponibles.--

"- NOVENO. Una contravención más al artículo 115, "fracción IV, de la Constitución General de la "República se deriva del artículo 67, fracción III, "apartado a) de la Ley número 53 que reforma y "deroga diversas disposiciones de la Constitución "Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-"Llave. El mencionado artículo 67 de la Ley número "53 dice textualmente: "Artículo 67.- Conforme a "esta Constitución y la ley, los organismos "autónomos de estado contarán con personalidad "jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía "técnica y presupuestal y sólo podrán ser "fiscalizados por el Congreso del Estado. Estos "organismos desarrollarán las actividades "Estatales siguientes;... III. La fiscalización en el "Estado se realizará por el Organo de Fiscalización "Superior, de conformidad con las atribuciones "siguientes y en los términos que disponga la ley: "a) Fiscalizar en forma posterior los ingresos y "egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de "fondos y recursos de los Poderes del Estado y de "los Ayuntamientos...". Tal disposición guarda (sic) "se relaciona con el artículo 33, fracción XXIX, de la "referida Ley número 53 que reforma y deroga "diversas disposiciones de la Constitución "Política "del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, "misma que refiriéndose a las atribuciones del "Congreso del Estado dispone que éste podrá ""XXIX.- Revisar las cuentas públicas del Gobierno "del Estado y de los ayuntamientos con el apoyo "del Organo de Fiscalización Superior del Estado".--

- Antes de mencionar la contradicción existente "entre los dos preceptos de la Ley número 53 que "reforma y deroga diversas disposiciones de la "Constitución Política del Estado Libre y Soberano "de Veracruz-Llave antes transcritos, consideramos "oportuno exponer la contravención al artículo 115, "fracción, (sic) de la Constitución General de la "República, emanada de la fracción XXIX del propio "artículo 33, de la Ley Número 53 combatida.--- En "efecto, el artículo 115, fracción IV, en la parte "conducente, dispone textualmente que: "las "Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes "de ingresos de los municipios, revisarán y "fiscalizarán sus cuentas públicas". Es debido "hacer notar que la Constitución Federal no "confiere a las Legislaturas Locales, tal sería el "caso del Congreso del Estado de Veracruz, la "facultad para delegar esa atribución en "organismos ajenos a esa Soberanía Estatal. Surge "la contravención a la Constitución General de la "República cuando la Ley Número 53 permite al "Congreso del Estado delegar sus facultades de "revisión y fiscalización en el llamado Organo de "Fiscalización Superior, produciendo como "consecuencia el rebase de los límites establecidos "por nuestra Carta Magna a las Legislaturas "Locales.--- Como antes se dijo, ahora pasamos al "análisis de la contradicción existente entre el "articulado de la Ley número 53 que reforma y "deroga diversas disposiciones de la Constitución "Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-"Llave, antes citados, relativo a las facultades "revisora y de fiscalización del Congreso del "Estado. Es un hecho que existe inconsistencia "entre lo dispuesto por el artículo 33, fracción XXIX, "y el 67, fracción III, de la mencionada ley. Es válido "recordar que el primero de los dispositivos "expresa que será el Congreso del Estado el "facultado para revisar las cuentas públicas del "Gobierno del Estado y de los ayuntamientos, "recibiendo el apoyo del Organo de Fiscalización "Superior del Estado, por otra parte, el segundo de "los preceptos en cita dispone que la fiscalización "del Estado se realizará por el Organo de "Fiscalización Superior. Se dice que existe "contradicción entre ambos preceptos, por virtud "de que el primero identifica a dicho Organo de "Fiscalización Superior como un apoyo que debe "entenderse como técnico-administrativo para que "el Congreso del Estado despliegue de manera "directa la facultad de revisión y fiscalización que "le confiere la Constitución Federal; y, por otro "lado, la fracción III del artículo 67 refiere al Organo "de Fiscalización Superior como el organismo "directamente responsable de ejecutar una "atribución que la Constitución Federal "encomienda a las Legislaturas Locales y ya no se "refiere dicho órgano como un apoyo al Congreso "Local.--- Surge el agravio en contra de la esfera "municipal porque la contravención al artículo 115, "fracción IV, en materia de la revisión y "fiscalización de la cuenta pública municipal, "produce inseguridad jurídica a los Ayuntamientos "quienes no podrían determinar con certeza qué "autoridad o dependencia del Estado sería la "facultada para tales efectos. Aplica el mismo "agravio en el caso de ser el Organo de "Fiscalización Superior del Estado la instancia "facultada para revisar y fiscalizar la cuenta pública "de los Ayuntamientos por ser una instancia a la "cual se le confiere una atribución que debe "corresponder de manera exclusiva al Congreso "del Estado y que éste no puede delegar, según el "texto del artículo 115, fracción IV, de la "Constitución Federal.--- DECIMO.- La Ley Número "53 que reforma y deroga diversas disposiciones "de la Constitución Política del Estado Libre y "Soberano de Veracruz-Llave, en su artículo 41, "fracción IX, relativo a las atribuciones de la "Diputación Permanente, contiene una "contravención a lo dispuesto por el Artículo 115, "fracción IV, en la parte conducente que faculta a "las Legislaturas de los Estados a revisar y "fiscalizar las cuentas públicas de los Municipios. "Esto es, si la Constitución General de la "República, en el precepto antes mencionado se "refiere de manera expresa a las Legislaturas de los "Estados como las instancias facultadas

para "revisar y fiscalizar las cuentas públicas "municipales, no es de aceptarse como válido que "la fracción IX, del citado artículo 41, disponga lo "que a la letra se transcribe: "Artículo 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...". Se sustenta el criterio de la "contravención considerando que la parte "conducente del artículo 115, fracción IV, de la "Constitución Federal hace referencia expresa a la "Legislatura del Estado como la instancia facultada "para la práctica de las acciones de revisión y "fiscalización de la cuenta pública municipal, "entendiendo a la Legislatura del Estado como el "ente colegiado que funciona integrado con la "totalidad de sus miembros; es decir, en pleno. Por "lo anterior, no es de admitirse que la Diputación "Permanente pueda estar facultada para sustituir al "Pleno del Congreso del Estado en el ejercicio de "una atribución conferida de manera expresa a este "último por parte de la Constitución Federal.--- Otro "aspecto que no debe pasar por alto, consiste en "que no se contempla la necesidad de que la "Diputación Permanente requiera del apoyo técnico "del Organo de Fiscalización Superior del Estado "para la realización de las auditorías o revisiones a "las cuentas públicas de los municipios, "entendiéndose que la Diputación permanente "estaría facultada para actuar en forma directa y sin "requerir la asistencia del mencionado órgano.--- El "agravio directo que resiente la autoridad municipal "se refiere a la inseguridad jurídica en la que le "coloca la Ley número 53 que reforma y deroga "diversas disposiciones de la Constitución Política "del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, en "materia de revisión y fiscalización de su cuenta "pública, ya que sumada a la incertidumbre "expresada en el concepto de invalidez precedente, "podrían ser tres instancias las que revisarán y "fiscalizarán la cuenta pública en comento, incluso "de manera simultánea y autónoma.--- DECIMO "PRIMERO. Surge nuevamente discordancia entre "la Ley número 53 que reforma y deroga diversas "disposiciones de la Constitución Política del "Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, y la "Constitución General de la República, derivada del "artículo 33, fracción XVI, de la referida Ley Número "53, que dice expresamente: "Artículo 33... son "atribuciones del Congreso: ... XVI. Autorizar, en su "caso, a los ayuntamientos... d) La enajenación, "gravamen, transmisión de la posesión o dominio "de bienes, participaciones, impuestos, derechos, "aprovechamientos, contribuciones o cualquier "otro tipo de ingreso fiscal que forme la hacienda "municipal". Por su parte, el artículo 115, fracción "IV, de la Constitución Federal, con relación al "caso, dispone a la letra: "Los municipios "administrarán libremente su hacienda, la cual se "formará de los rendimientos de los bienes que le "pertenezcan, así como de las contribuciones y "otros ingresos que las Legislaturas establezcan a "su favor..." --- Existe controversia en razón de que "la Constitución Federal autoriza a los municipios "para administrar libremente su hacienda, misma "que se conforma con los rendimientos de los "bienes de propiedad municipal y las "contribuciones y otros ingresos que la Legislatura "Local establezca a su favor. Por tanto, además de "que las contribuciones fiscales existentes a favor "de los Municipios puedan ser las establecidas por "las leyes que dicte la Legislatura del Estado, "también requeriría el Municipio la autorización "para ejercerlas proveniente de la Soberanía "Estatad, según se desprende del apartado referido, "limitando así el libre ejercicio de la hacienda "municipal.--- El agravio directo que sufre el "Gobierno Municipal deriva de la limitación al "ejercicio libre de la hacienda municipal, tal como "dispone y es el espíritu del artículo 115 de la "Constitución General de la República, producto de "la regulación proveniente del Congreso del "Estado.--- DECIMO SEGUNDO. En concordancia "con el concepto expuesto en el punto octavo "anterior, surge adicionalmente una contravención "a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, de la "Constitución Federal, a partir de lo que estipula el "artículo 71, fracción IV, de la Ley número 53 que "reforma y deroga diversas disposiciones de la "Constitución Política del Estado Libre y Soberano "de Veracruz-Llave.--- En efecto, el artículo 71, "fracción IV, de la Ley Número 53 aludida, refiere de "manera textual: "Artículo 71. Los ayuntamientos "estarán facultados para aprobar, de acuerdo con "las leyes que expida el Congreso del Estado... Las "leyes a que se refiere el párrafo anterior deberán "establecer que: ... IV.- Los presupuestos de "egresos serán aprobados por los ayuntamientos, "según los ingresos disponibles, y conforme a las "leyes que para el efecto expida el Congreso del "Estado..." --- El precepto transcrito en el párrafo "anterior contempla la contravención a lo dispuesto "por la Constitución General de la República, "dentro del artículo 115, fracción IV, que dispone: "... IV.- Los municipios administrarán libremente "su hacienda...

Los presupuestos de egresos serán "aprobados por los ayuntamientos con base en los "ingresos disponibles".--- Existe controversia "constitucional en razón de que la Constitución "Federal otorga a los ayuntamientos la facultad "para administrar su hacienda municipal de manera "libre, sin limitaciones para la determinación de un "presupuesto de egresos por parte del "Ayuntamiento que la concordancia con los "ingresos disponibles. Cuando la Constitución "Local nueva dispone que los Ayuntamientos "aprobarán sus presupuestos de egresos conforme "a los ingresos disponibles y conforme a las leyes "que para tal efecto expida el Congreso Local, "constituye una limitación adicional a la libertad de "administración de la hacienda municipal por

el "ayuntamiento, siendo que la Constitución Federal "no contempla tal limitación y, en agravio del "Municipio, el Congreso Local se otorga una "facultad que no le concede la Carta Magna y, por "tanto, contraviene a esta última.--- Existe agravio "para el Municipio de Córdoba, en razón de que la "aplicación de normas que regulen la programación "del gasto público en la esfera municipal, dictada "por el Poder Legislativo del Estado, constituyen "un serio menoscabo a la libertad de ejercicio de la "hacienda municipal, en contraposición a lo "ordenado por el artículo 115, fracción IV, de la "Constitución General de la República, debido a "que este precepto constitucional no prevé la "posibilidad de que los Congresos Estatales "establezcan limitaciones a los Municipios para el "ejercicio presupuestal, más allá de la "consideración de los ingresos que formen su "hacienda municipal y se encuentren disponibles. "Declarar la validez de la norma plasmada en la Ley "Número 53 que se combate significaría que el "Congreso del Estado podría intervenir en la "planeación del ejercicio presupuestal del "municipio, mediante la regulación de dicho "proceso hacia el interior del Cabildo.--- DECIMO "TERCERO.- Se contraviene al artículo 115, "fracción IV, de la Constitución Federal, por parte "de la Ley Número 53 que reforma y deroga "diversas disposiciones de la Constitución Política "del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, a "través de su artículo 71, fracción VI, que dispone "textualmente: "Artículo 71 ... VI. Las leyes del "Estado señalarán las contribuciones que los "ayuntamientos deberán cobrar. Dichas leyes no "establecerán exenciones ni subsidios a favor de "persona o institución alguna..." --- Por su parte, la "Constitución Federal en la parte conducente del "artículo 115, establece lo siguiente: "...las "Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes "de ingresos de los municipios..."--- Existe "controversia constitucional atendiendo a que la "Constitución Federal estipula que las Legislaturas "Locales expedirán leyes de ingresos municipales, "a partir de las cuales, evidentemente, provienen "los ingresos que se integrarán a la hacienda "municipal. De hecho, la fracción V del artículo 71 "de la Nueva Constitución Local habla de la "existencia de una ley de ingresos municipal; sin "embargo, la fracción VI se contrapone al propio "texto de la fracción V de ese mismo artículo de la "nueva Constitución Local y al de la Constitución "Federal al establecer que las leyes del Estado "señalarán las contribuciones que los "ayuntamientos deberán cobrar, es decir ingresar a "las arcas municipales. Esto es, que las "contribuciones a partir de las cuales surgirán los "ingresos que formarán parte de la hacienda "municipal provendrán de una ley de orden estatal, "en lugar de la ley de ingresos municipal o ley de "hacienda municipal.--- Surge el agravio directo en "contra del Gobierno Municipal ante la posibilidad "de que por estar previsto el cobro de "contribuciones en una Ley de Ingresos o de "Hacienda del Estado, en lugar de la Ley de "Ingresos o Ley de Hacienda Municipal, al "momento de individualizar créditos fiscales con "carga a los sujetos pasivos de las obligaciones "tributarias municipales, tales créditos carezcan de "sustento por estar previstos en una ley diversa a "la ley de ingresos municipal o ley de hacienda "municipal, generando inseguridad jurídica que "afecta directamente a los Municipios y su "hacienda."

QUINTO.- Por acuerdo del veintisiete de marzo de dos mil, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional la cual por turno correspondió conocer como instructor al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Mediante proveído del cuatro de abril del año dos mil, el Ministro Instructor tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional, sólo respecto de quien se ostentó como Síndico Unico del ayuntamiento actor, ordenó emplazar a las autoridades demandadas para la formulación de su respectiva contestación, dar vista al Procurador General de la República y llamar a juicio con el carácter de demandados a los Ayuntamientos de Boca del Río, Citlaltépetl, Coatzacoalcos, Chiconquiaco, Ixmatalhuacán, Juan Rodríguez Clara, La Antigua, Naranjos-Amatlán, Orizaba, Playa Vicente, Tantoyuca, Tepetlaxco, Tomatlán, Totutla y Xalapa, todos del Estado de Veracruz.

SEXTO.- Por escrito presentado el diecinueve de mayo de dos mil, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo Zorrilla Fernández y Ana Lara Villar, ostentándose como Presidente y Secretaria de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Veracruz, y en representación del citado órgano, manifestaron en síntesis lo siguiente:

1.- Que el primer concepto de invalidez que reclaman los demandantes es infundado ya que las reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, publicadas en la Gaceta Oficial del Estado número veinticuatro del jueves tres de febrero del año dos mil, cumplió rigurosamente cada uno de los mandatos contenidos tanto en la Norma Fundamental Local que fue reformada, como en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, ordenamientos que justifican y legalizan el proceder de ese Congreso del Estado.

Que el artículo 130 anterior a la última reforma de la Constitución Política Local establecía que la misma podía ser adicionada o reformada a iniciativa del Gobernador del Estado, los Diputados de la Legislatura Estatal, 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 y

que para que el proyecto de adiciones o reformas formara parte de la Constitución se requería del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura y de la mayoría de los Ayuntamientos de la Entidad; que al haberse cumplido con lo anterior, el acto de reformas constitucionales emitido por esa Quincuagésima Octava Legislatura, está apegado a los ordenamientos legales aplicables.

Que dentro de la teoría constitucional existe una clara diferencia entre la reforma de una Constitución y la creación de ésta, porque en la primera se mantienen vigentes los principios jurídicos fundamentales tanto en la parte dogmática, como en la orgánica, en tanto que en la segunda hay una modificación absoluta de estos principios; que en consecuencia, la variación de los numerales de su texto sin cambiar los principios jurídicos fundamentales, ni su espíritu, no es un acto de creación de una nueva Constitución.

Que en el caso de la reforma de la Constitución Veracruzana fundada en el artículo 130 de la Carta Magna Local reformada, se mantienen los principios jurídicos fundamentales que sustentan la vida del Estado de Veracruz, destacando su Gobierno Republicano, Representativo y Popular, en donde impera la división de poderes y un respeto absoluto a la autonomía de los doscientos diez municipios que lo integran, luego entonces, de acuerdo con la técnica jurídica la aprobación de la Ley impugnada, es una auténtica reforma constitucional, además de que como ya se dijo, se cumplieron con todas las formalidades para llevar a cabo esa reforma al efectuarse previo el voto aprobatorio de más de las dos terceras partes de los integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado, hoy Congreso del Estado, y, el voto mayoritario de ciento noventa y cuatro de los doscientos diez municipios del Estado.

Que el Poder Constituyente a quien atribuyen el derecho de crear una Constitución sólo es un concepto sociológico-histórico, por lo que los argumentos que esgrimen en su escrito los demandantes son puramente doctrinarios y no responden a la realidad jurídica, además de que son absolutamente irrelevantes por cuanto que no expresan en qué consiste la inconstitucionalidad de cada artículo, actualizando la causal de improcedencia prevista en el artículo 22 fracción V de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional; que esencialmente el contenido de cada uno de los artículos, sólo se traslada a otro numeral diferente en la Carta Magna Local reformada y, desde el punto de vista jurídico-positivo el artículo 130 de la Constitución reformada, que es el único instrumento eficazmente legal para normar la actividad reformadora, porque es la voluntad de la Ley Suprema, establecía que las adiciones y reformas sólo podían realizarse por una Entidad Especial conformada por las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de los Diputados y la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, con facultades plenas para reformar la Constitución y cumpliendo con los requisitos establecidos en el numeral citado, se procedió a la reforma Constitucional.

Que tanto el artículo 135 de la Constitución Federal como el 130 reformado de la Constitución Política Local establecen la facultad de que mediante integración de un órgano especial pueden llevarse a cabo parcial o totalmente las reformas de la Constitución Política del Estado de Veracruz; que contrariamente a lo que sostienen los demandantes no es necesaria la presencia de un Congreso Constituyente que únicamente aparece en los casos de la creación de un nuevo estado o de la ruptura completa del orden jurídico positivo que impera en una nación.

2.- Que es infundado el segundo concepto de invalidez en el sentido de que el artículo 64 de la Constitución vigente en su fracción I, relativa a la Facultad de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, para conocer y resolver el juicio y protección de los derechos humanos, contravenga las normas de la Constitución Federal que regula la defensa de las garantías individuales, por medio del juicio de amparo, porque el concepto de derechos humanos es muy amplio, y en él se incluyen las garantías individuales que son materia del amparo, pero debe advertirse que el texto de la reforma de la Constitución Local se refiere a los derechos humanos que por no ser comprendidos en la Carta Magna Federal, se entienden que no han sido delegados en la competencia federal, así como tampoco es materia que no deben tocar los Estados, y que por tanto, son reservados a favor del Estado de Veracruz, para que sean protegidos por el órgano jurisdiccional, por lo que si el texto de la Constitución Local se refiere a los derechos humanos que se ha reservado la competencia originaria del Estado, en nada contradice el numeral 103 de la Constitución Federal, que se refiere a la facultad de las autoridades federales jurisdiccionales para conocer del juicio de amparo contra actos de las autoridades que vulneren las garantías individuales.

3.- Que también es infundado el argumento del demandante en el sentido de que el artículo 65, fracción III, de la Constitución Local vigente, contraviene el artículo 116 de la Constitución Federal, porque en el texto de la mencionada fracción se lee que la omisión legislativa se produce cuando el Congreso no ha aprobado una ley o decreto que afecte el cumplimiento de una norma de la Constitución Local, y cuya iniciativa hubiera correspondido al Gobernador del Estado, o a más de la tercera parte de los Ayuntamientos; que la intervención del Tribunal Superior de Justicia según el texto del párrafo final de la fracción indicada, que es la materia de la controversia, es la facultad para **“...dictar las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto”**, (los que hubieran sido materia de la omisión legislativa); que la omisión legislativa consiste en que no se hubiera expedido una ley o decreto que afecte el cumplimiento de la Constitución Local, es decir, que el Congreso del Estado no hubiera emitido prevenciones abstractas, o referidas a hechos específicos, pero con efectos erga omnes,

para dar cumplimiento a la Constitución; que tales prevenciones debieran ser obligatorias para todos los habitantes del Estado, para que pudiera afectar la esfera jurídica de los hoy demandantes y, sin embargo, la intervención del Poder Judicial, en este supuesto de omisión legislativa, es mediante la fijación de Bases aplicables, que exclusivamente serán necesarias para cubrir la laguna de la ley que ha dejado la omisión legislativa; y si agregamos que estos criterios son aplicables únicamente a las autoridades, dejando fuera de su cumplimiento a los particulares, estaríamos en el caso de que las bases son una suma de principios jurídicos propios de la interpretación que hace el Poder Judicial con el propósito de que las autoridades normen su criterio respecto al cumplimiento de una norma constitucional local, pero que no son exigibles ni obligatorios para los particulares; bajo tales condiciones, es indiscutible que la función legislativa que corresponde al Congreso del Estado, en ningún momento se ve sustituida por el Poder Judicial, y por ello el caso de omisión legislativa prevista en la fracción III, del artículo 65 de la Constitución Política del Estado, de ninguna manera contraviene la Constitución Federal.

4.- Que es infundado el argumento de los demandantes que reclaman la inconstitucionalidad del artículo 33, fracción XXXIII, que atribuye al Congreso del Estado la facultad de conceder al Ejecutivo por un tiempo limitado y con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, las facultades extraordinarias que necesite para salvar la situación en caso de alteración del orden o peligro público, porque si bien el artículo 29 de la Constitución Federal, previene que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el Presidente de la República, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, con la aprobación del Congreso de la Unión o en sus recesos la Diputación Permanente, podrá suspender en todo el país, o en determinado lugar, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente la situación; el artículo motivo de la reclamación, sólo faculta al Congreso Estatal, para concederle al titular del Ejecutivo Local, facultades extraordinarias necesarias para salvar la situación en caso de alteración del orden o peligro público; o sea, los supuestos son absolutamente distantes, porque en el caso del Ejecutivo Federal éste es quien toma el acuerdo y el Congreso de la Unión interviene aprobándolo y, el contenido del acuerdo es la suspensión de las garantías individuales y sociales, que son obstáculo para hacerle frente a la situación.

Que las mencionadas facultades extraordinarias pueden ser tan amplias que como históricamente está probado, el Ejecutivo puede asumir funciones del Poder legislativo, emitiendo leyes y en el caso de las facultades extraordinarias que el Congreso del Estado puede conceder al Ejecutivo, las situaciones son distintas, pues el acuerdo para que se otorguen proviene del Congreso del Estado y no del Ejecutivo Estatal, el contenido del acuerdo no implica la suspensión de garantías individuales, ni sociales; y además como se aprecia del texto de la citada fracción XXXIII del artículo 33, no establece expresamente que esas facultades pudieran comprender actos del Poder Legislativo o Judicial; en nuestro sistema de facultades expresas.

Que en el numeral citado no se menciona que al Gobernador del Estado se le confieran atribuciones que correspondan a otros poderes y por ello, esas facultades extraordinarias a las que refiere el artículo mencionado, son eminentemente de carácter administrativo y se constriñe a las que fueran obstáculo para hacer frente a una emergencia como la que se dio con motivo de las graves inundaciones y deslaves que cubrieron pueblos enteros en el mes de octubre de mil novecientos noventa y nueve en el centro y norte del Estado, situación que hizo necesaria actuaciones urgentes del Ejecutivo.

5.- Que el quinto concepto de invalidez resulta también infundado porque la reforma al artículo 10, inciso c), fracción final, de la Constitución Política Local que contempla la exención de la tributación local o municipal a la Universidad Veracruzana, no vulnera el artículo 115, fracción IV, inciso c), de la Carta Magna, toda vez que el artículo 2o. de la Ley General de Bienes Nacionales en su fracción V, señala que son bienes del dominio público de la Federación, los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos; el artículo 34, fracción VI de la misma ley menciona que están destinados a un servicio público los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal; que en el caso, la Universidad Autónoma de Veracruz, es una institución descentralizada del Estado, con bienes inmuebles destinados al servicio público de la educación, cuya autonomía de acuerdo al inciso i) del citado artículo 10 y 2 de la Ley Orgánica de la Universidad es crear y transmitir la cultura y la ciencia, a través de las funciones de docencia, investigación, difusión y extensión, y si bien administra libremente su patrimonio, por sí sola no obtiene el ingreso mínimo indispensable para el ejercicio de sus funciones, porque sus recursos básicamente provienen de la partida presupuestal asignada en términos del artículo 11 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, a la Secretaría de Educación y Cultura, y de los recursos federales, de modo entonces que por ella misma, no cuenta con capacidad económica para solventar los gastos en el ejercicio de sus funciones y en ese sentido un tributo no es proporcional a su casi nula percepción de ingresos.

Que en congruencia con el artículo 10, párrafo primero y segundo de la Constitución Local, la función educativa descentralizada que realiza la Universidad, participa de la naturaleza de una entidad como la

que menciona el artículo 34, fracción IV de la Ley General de Bienes Nacionales, con la particularidad de que la institución local forma parte del sistema educativo del Estado de Veracruz; que tanto las instituciones descentralizadas de carácter federal, como la Universidad Veracruzana, son organismos que desarrollan una función pública de modo que si a las instituciones federales se les exime de la tributación y a la local se le estima causante de ella se está contraviniendo el principio de proporcionalidad y equidad de la tributación que establece el artículo 31 de la Carta Magna, por lo que la reforma contenida en el artículo 10 de la Constitución Local de ninguna manera contraviene el artículo 115, fracción IV, inciso c), de la norma federal. Se citan en apoyo a lo aducido las tesis de Jurisprudencia de los rubros: "PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL". "PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. SON REQUISITOS DE NATURALEZA DISTINTA CON LOS CUALES DEBEN CUMPLIR LAS LEYES FISCALES", e "IMPUESTOS PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE LOS."

6.- Que resulta infundado el razonamiento que los demandantes exponen en su sexto concepto de invalidez relativo a que el artículo 33, fracción IV, de la Constitución Política del Estado, contraviene el artículo 3o., fracción VIII de la Constitución Federal, porque invade competencia en materia de educación que sólo corresponde a la Federación, pues lo previsto por los artículos 3, fracción VIII y 73, fracción XXV de la Constitución Federal, destaca que la legislación federal persigue como propósito fundamental el de distribuir el ejercicio de la función educativa, sin limitar a los Estados la facultad para dictar medidas que hagan eficiente su función; en cumplimiento de esa función educativa concurrente en términos del artículo 15 de la Ley General de Educación, el Estado mediante la norma local particulariza su aplicación, sin separarse de las normas fundamentales señaladas en el artículo 3o. de la aludida Constitución Federal y, si bien el artículo 33, fracción IV, de la Constitución Veracruzana, establece para el Congreso del Estado la competencia para legislar en materia de Educación, en su artículo 10, fija expresamente los fundamentos para ello, por lo que los incisos a) y g) de ese numeral, relativos a la educación laica y su impulso en todos los niveles sólo son la expresión del contenido de las fracciones I y VIII del citado artículo 3o., de la Constitución Federal; que los incisos c), d) y e) relativos los dos primeros al fomento y desarrollo de la cultura nacional, coinciden con las fracciones V y VII, del numeral indicado.

Que los incisos f), g) y h) del numeral 10 de la Ley Fundamental Local que se refieren al cuidado de la educación de los pueblos indígenas, de los valores familiares y sociales y programas para integrar a todos los miembros de la sociedad, corresponden al contenido de la fracción II, del referido artículo 3o., y el inciso i), relativo a propiciar la participación social en materia educativa, coincide con la fracción III. De ahí que el numeral 33, fracción IV, contra el que se inconforman los demandantes en nada contravenga la Constitución Federal.

Que respecto a las facultades de aplicación y vigilancia de la función educativa por parte de esta Entidad Federativa y que justifica el numeral 33, fracción IV de nuestra Constitución Local, son aplicables los artículos 3, 11, 12, 13, 14 y 15 de la Ley General de Educación.

7.- Que igualmente infundado es el argumento de que el artículo 33 fracción II, de la Ley impugnada contravenga el numeral 94, séptimo párrafo de la Constitución Federal, ya que la interpretación auténtica es la que realiza directamente el órgano que emite la ley, bajo el principio de que el que puede lo más, puede lo menos; obviamente, si un órgano establece un precepto y luego emite otro para aclarar el sentido del anterior, en nada viola la ley, porque si tiene facultad para emitir el primero, no existe contradicción en que le fije su sentido.

Que la interpretación que hace el Congreso del Estado, en nada contraviene la facultad de las autoridades jurisdiccionales federales, ni locales para interpretar la ley, porque la que hace la autoridad legislativa es mediante disposiciones generales y abstractas, y la que hace la autoridad jurisdiccional es concreta y referida a un caso particular; por lo cual no hay invasión de competencia ni se contraviene el artículo 94, párrafo séptimo de la Constitución Federal.

8.- Que deviene infundado el argumento de los demandantes en relación al artículo 33, fracción XIII, de la Ley reformada, relativo a la facultad del Congreso para aprobar leyes que contengan las bases normativas conforme a las cuales los Ayuntamientos elaborarán y aprobarán su presupuesto de egresos, por virtud de que aun cuando el párrafo final de la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Federal, previene que los Ayuntamientos aprobarán su Presupuesto de Egresos, conforme a sus ingresos disponibles, dicho artículo 115, en su fracción II, establece que los municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley, y los Ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, de acuerdo a las bases normativas que establezcan las Legislaturas de los Estados.

Que el texto de la fracción XIII, del artículo 33 de la norma impugnada establece la facultad de las Legislaturas de los Estados para formular bases normativas y coincide con la fracción II del citado artículo 115, sin que haya contradicción; que además, las Bases son principios generales, lineamientos o formularios básicos para actualizar los supuestos de las normas; y en el caso de la elaboración y

aprobación del Presupuesto de Egresos de los Municipios, son lineamientos generales que les dicen cómo y en qué forma pueden aprobar su Presupuesto de Egresos, pero no les dicen en qué han de aplicarlo, porque eso queda a su libre administración.

Que en el caso particular del Estado, tal apoyo es importante en la vida contable de los Ayuntamientos que en su gran mayoría no pueden pagar a un profesional de la Contabilidad que los asista y, debe advertirse además que las Bases Generales que emite el Congreso del Estado, nunca podría particularizar los rubros del Presupuesto de Egresos de los doscientos diez municipios del Estado, sobre todo porque siendo tan complejas, especiales y diferentes las necesidades de cada uno de ellos, una norma general como son las bases normativas, no podría ocuparse de cada rubro y su monto en particular.

9.- Que es infundado el noveno concepto de invalidez relativo a que el artículo 67, fracción III, de la norma impugnada, viole el artículo 115 fracción IV de la Constitución Federal, toda vez que el diverso 33, fracción XXIX de dicha norma expresa que el Congreso del Estado tiene atribuciones para revisar las cuentas públicas del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos con el apoyo del Organismo de Fiscalización Superior, implicando que quien debe realizar esa revisión es la Legislatura Local; acto que es congruente con el numeral de la Constitución Federal citado.

Que la Carta Magna confiere la facultad de revisar las cuentas de los Ayuntamientos a las Legislaturas Locales y de ninguna manera significa que todo el proceso de revisión tenga que llevarse a cabo por el Pleno, sino que el sentido del texto es el de señalar cuál de los poderes locales debe ser el encargado de tal revisión; que las normas de la Constitución Local, resultan muy claras en cuanto a su interpretación, ya que en ellas, el artículo 26, fracción II, inciso b), expresa que el Congreso tendrá como asuntos de atención preferente, examinar, fiscalizar y aprobar las cuentas de recaudación y distribución de ingresos del año próximo anterior, presentados por los Ayuntamientos en las fechas indicadas en las leyes respectivas y que tal no se limita a determinar si las cantidades gastadas están de acuerdo o no con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extiende a la exactitud y justificación de los gastos hechos.

Que la voluntad de las normas locales, implica necesariamente que tales revisiones por su carácter técnico, exacto, justificado, y por el valor de documentos de todo un año, no puedan hacerse en una sesión del Pleno, sino que el Congreso debe apoyarse como lo expresa textualmente el numeral 33, fracción XXIX, en el Organismo de Fiscalización Superior.

Que si bien el artículo 67, fracción III, de la Constitución Local, en su inciso a), establece la atribución del Organismo de Fiscalización Superior para fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y aplicación de los fondos de los Ayuntamientos, el inciso b), del mismo numeral, establece que el Organismo de Fiscalización Superior entregará al Congreso el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública; que el citado precepto y fracción son correlativos de los numerales 33, fracción XXIX y 26, fracción II, inciso b) que son más específicos, confirmando que el Organismo de Fiscalización sólo sirve de apoyo al Congreso y su actividad es un acto delegado por el Congreso del Estado. Citando en apoyo a tales argumentos las Jurisprudencias de los rubros: "ADUANAS. DELEGACION DE FACULTADES EN FUNCIONARIOS SUBALTERNOS." y "AUTORIDADES. FACULTADES DELEGADAS."

10.- Que es infundado el décimo concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 41, fracción IV de la Ley impugnada, por virtud de que las facultades de la Diputación Permanente ahí establecidas, sólo son durante los recesos del Pleno del Congreso Estatal, es decir ejerce la facultad de revisión de las cuentas públicas de los Ayuntamientos en estricta congruencia con lo previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso c), párrafo final de la Constitución Política Federal, teniendo exclusivamente el Pleno del Congreso facultades para aprobarla o no, y la Diputación Permanente sólo para conocer de las cuentas en términos del artículo 41, fracción IX, para que una vez concluida su actuación, la dé a conocer al Pleno como lo mandan los artículos 64 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 76 del Reglamento para el Gobierno Interior del citado Poder Legislativo.

11.- Que es infundado el razonamiento de los demandantes en relación a la inconstitucionalidad del artículo 33, fracción XVI, de la norma impugnada, pues considerando lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, de la Norma Fundamental, se desprende que la administración libre de la hacienda a la que se refiere, es en relación con lo que hubieren ingresado, no de su activo fijo, del que forma parte la posesión o dominio de sus bienes, prohibiendo las exenciones o subsidios respecto de las contribuciones señaladas en los incisos a) y c), lo que significa que la Norma Federal prohíbe la transmisión de esos ingresos, y el numeral 33, fracción XVI, de la Constitución Local, al conferir al Congreso la facultad de autorizar la enajenación, gravamen, transmisión de conceptos que representan ingresos, está cumpliendo una labor de fiscalización, y da cumplimiento al mismo artículo 115, fracción IV, de la Norma Fundamental.

12.- Que es infundado el concepto de invalidez en que se manifiesta que el artículo 71, fracción IV de la Constitución Local es inconstitucional al establecer que el presupuesto de egresos del Ayuntamiento será aprobado por éste según los ingresos disponibles y conforme a las leyes que emita el Congreso del Estado, ya que sólo establece bases normativas para elaborar y aprobar su Presupuesto de Egresos, y de ninguna manera se le señala al Ayuntamiento en qué ha de aplicar esos recursos, los cuales puede

manejar con absoluta libertad, sino que sólo es para establecer principios o lineamientos sobre cómo ha de proceder para elaborar y aprobar su Presupuesto de Egresos, lo que evidentemente no contraviene la Norma Federal que invocan los demandantes.

13.- Finalmente, que también es infundado que el artículo 71, fracción V, (sic) de la Ley cuya invalidez se demanda sea inconstitucional al establecer que el Congreso del Estado, aprobará la Ley de Ingresos de los Ayuntamientos y revisará sus cuentas públicas, cuando menos una vez al año, por virtud de que de conformidad con la fracción IV, párrafo primero del artículo 115 de la Constitución Federal, los ingresos de los Municipios, se formará de los rendimientos de sus bienes, contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Locales establezcan a su favor y evidentemente la norma local, cumple el mandato constitucional porque es la Legislatura la que fija esos ingresos.

Que en nada se contradice la Norma Federal, porque está determinándose con claridad lo que los Ayuntamientos deben percibir; por lo cual en todo caso se trata de una deficiencia en la técnica jurídica, pero nunca una contravención a la Constitución Federal.

El veinticuatro de mayo del año dos mil, el Licenciado Miguel Alemán Velasco, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz-Llave en su contestación de demanda señaló en síntesis lo siguiente:

1.- Que en el punto IV de la demanda se indica que el decreto que contiene la reforma constitucional se publicó en la Gaceta Oficial del jueves tres de febrero del año dos mil y lo cierto es que la reforma constitucional se publicó en el alcance a dicha Gaceta.

2.- Que en la controversia 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 de la Norma Fundamental no previene la posibilidad de que un ayuntamiento presente una controversia constitucional contra otro u otros municipios de la propia entidad y la Ley impugnada contiene la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave que es producto tanto de la actividad de la Legislatura del Estado, como de los ayuntamientos de los municipios de la propia entidad, órganos que intervinieron de manera sucesiva en el procedimiento de dichas reformas.

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, son leyes producto de los Congresos o Legislaturas de los Estados, 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 o más de sus municipios pero de ninguna forma la hipótesis señalada comprende disposiciones generales que sean producto de la actividad conjunta o 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.

3.- 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, contraviéndose el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

4.- Que en cumplimiento de los artículos 71, fracción IV, 75, 87, fracción I, 88, fracción I y 131 de la Constitución Política del Estado, antes vigente, el Gobernador del Estado, promulgó y ordenó la publicación, y debida observancia de la Ley cuya invalidez se demanda, por lo que la impugnación de inconstitucionalidad del acto de autoridad consistente en "la promulgación y publicación de la Ley" es improcedente, ya que como se dejó asentado y se puede constar y comprobar con la simple lectura de los artículos citados, el titular del Poder Ejecutivo procedió con estricto apego a las normas constitucionales y legales que precisan sus atribuciones y que en nada contravienen lo dispuesto por la Constitución Federal en general ni tampoco el artículo 135 de la Norma Fundamental.

Que la reforma a la Constitución Política del Estado de Veracruz, se apegó al procedimiento establecido en los artículos 130 y 131 de la propia Constitución local reformada, por lo tanto, la Ley impugnada no infringe lo establecido en dichos numerales, los cuales no tienen mayor relación con el diverso 135 de la Carta Magna, al que en nada infringe.

5.- Que el primer concepto de invalidez que hace valer la parte actora en su demanda de controversia constitucional es improcedente, ya que las reformas realizadas a la Constitución Local no contravienen lo establecido en los artículos 39, 40 y 116, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, y por tanto, la Ley impugnada no es inconstitucional, ya que aun cuando derogó los artículos 85 al 141, ello atendió a la necesidad de simplificarla y hacerla más asequible, así como para adecuarla a la sociedad actual sin que se afectaran los principios fundamentales que rigen a la entidad federativa, como son la forma de gobierno, el principio de división de poderes y, sobre todo, el respeto al pacto federal.

Que las reformas realizadas a la Constitución Local no contravienen lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Federal, pues el mismo se refiere al proceso de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que la Ley impugnada no es ni inconstitucional y mucho menos inválida como pretende la actora al cumplirse con el procedimiento establecido en los artículos 130 y 131 de la reformada Constitución Política del Estado.

Que la Ley cuya invalidez se demanda, la cual reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, es en esencia una reforma integral al propio texto constitucional, más no una nueva constitución como lo pretende hacer creer la aparte actora; debiéndose entender por integral, que se puede modificar totalmente el texto de la misma, siempre y cuando no se alteren los principios rectores de la vida de un pueblo, que son en nuestro país, la forma de gobierno, la división de poderes y el pacto federal.

Que no es óbice a lo expuesto, la interpretación que hizo la actora de los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que es al pueblo de Veracruz, a quien directamente correspondía haberse dado una nueva constitución como expresión de su soberanía, ya que solamente él puede sustituirla por otra o modificar los principios cardinales sobre los que descansa y, por lo tanto, los órganos constituidos creados en la Constitución no tienen dichas facultades, ya que no se trata de un nuevo ordenamiento fundamental al respetarse los principios rectores mencionados y además de que son los poderes constituidos los únicos facultados para reformar la constitución, según se desprende de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 41 de la propia Carta Magna; que contrario a lo que manifiesta la actora, la soberanía del pueblo se ejerce a través de los Poderes constituidos, que en el ámbito federal son los Poderes de la Unión, y en el caso de Veracruz, los Poderes Locales.

Que por cuanto se refiere a lo señalado por la actora de que a pesar de haber votado en contra de la aprobación de la referida ley, se encontrará sujeta a ella, ello atiende al carácter general y obligatorio de las propias leyes, ya que como municipios integrantes del Estado de Veracruz, quedan sujetos a las leyes que emanen del órgano legislativo estatal, tanto más en las reformas constitucionales, pues éstas no se dan únicamente para quienes la aprueben, sino también para quienes emitan su voto en contra, siempre y cuando se cumpla con el requisito de la mayoría calificada para tal fin.

6.- Que no asiste razón a la actora en su segundo concepto de invalidez, debido a que el párrafo tercero del artículo 4, reformado, se refiere únicamente a los derechos que el pueblo de Veracruz se reserve, diferentes de las garantías consagradas en la Carta Magna, lo que no implica de ninguna manera una invasión a la esfera de competencias de la Federación.

Que aun cuando el concepto de derechos humanos es muy amplio, y en él se incluyen las garantías individuales que son materia del amparo, debe advertirse que del texto de la reforma se aprecia que la misma se refiere a los derechos humanos, que por no ser comprendidos en la Carta Magna Federal, se entienden que no han sido delegados en la competencia federal, así como tampoco es materia que no deben tocar los Estados, y que por tanto, son reservados a favor de nuestro Estado de Veracruz, para que sean protegidos por el órgano jurisdiccional de la Sala Constitucional de éste, por lo que si el texto de la Constitución Local se refiere a los derechos humanos que se ha reservado la competencia originaria del Estado, en nada contradice el numeral 103 de la Constitución Federal, que se refiere a la facultad de las autoridades federales jurisdiccionales para conocer del juicio de amparo contra actos de las autoridades que vulneran las garantías individuales, porque evidentemente éstas son de materia exclusiva de la competencia de la autoridad Judicial Federal.

Que el juicio de protección de los derechos humanos se refiere a aquellos nuevos derechos que contempla la Constitución Local en su Capítulo II, tales como el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y al libre desarrollo de la personalidad, entre otros, que no están previstos en la Carta Magna y por tanto, el juicio de protección de derechos humanos no invade la competencia federal, ni tampoco causará confusión al momento en que llegue a ejercitarse, pues ante la violación de uno de los derechos que consagra la Constitución de nuestro Estado, el quejoso deberá acudir a la Sala Constitucional a pedir su protección en contra del acto de la autoridad estatal que le haya violado el derecho de que se trate.

7.- Que el tercer concepto de invalidez que plantea la parte actora es improcedente, en razón de que si bien en el artículo 17, párrafo segundo, de la ley impugnada se consagra el Principio de la División de Poderes y dos casos de excepción, previstos en los artículos 33, fracción XXXIII y 65, fracción III, ello no trastoca lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en las acciones por omisión legislativa, previstas en la fracción III del aludido artículo 65 reformado no interviene el Poder Judicial con el carácter de juez y parte, sino que únicamente

actuará como juzgador y como partes intervendrán el Congreso y Gobernador ambas del Estado, o un mínimo de ayuntamientos requerido.

Que la hipótesis que contempla el precepto cuya invalidez se reclama, no quebranta la División de Poderes, ya que se trata de una excepción que se presentará en situaciones extraordinarias y por tiempo ilimitado, es decir, sólo en los casos en que tratándose de leyes que tengan como objetivo primordial el cumplimiento de la Constitución Local, el Poder Legislativo no realice su función dictaminadora, y tal omisión la reclamen las partes legitimadas y las bases que establecerá el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, a diferencia de las disposiciones del Poder Legislativo, no constituirán normas de carácter general, ya que serán válidas temporal y únicamente para las autoridades, es decir, hasta en tanto no se expida la legislación.

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adoptó un sistema de carácter flexible respecto al Principio de División de Poderes, que permite casos de excepción, cuya aplicación es estricta y por tanto no originan la desaparición de ningún poder ni tampoco se puede considerar una invasión de esferas. Citándose en apoyo de lo anterior, la tesis del rubro: "DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE".

8.- Que el cuarto concepto de invalidez también es improcedente, ya que en el caso de excepción previsto en la fracción XXXIII del artículo 33 reformado de la Constitución del Estado no violenta lo establecido en el párrafo primero del artículo 116 de la Carta Magna, pues no se trata de una concesión graciosa al Ejecutivo del Estado, sino que precisamente por tratarse de una situación de emergencia, se le otorgan facultades necesarias para hacer frente a dicha situación, pero además, el otorgamiento de las facultades extraordinarias está condicionado a la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, por lo que si no se cumple con ese supuesto es evidente que el Ejecutivo no tendrá esas facultades, por tanto, no se puede decir que se esté en presencia de una violación al principio de División de Poderes, citando en apoyo a su argumento la Jurisprudencia del rubro: "DIVISION DE PODERES, SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE".

Que lo previsto en el numeral impugnado es una hipótesis distinta la argumentada por la actora, en el sentido de que el precepto en comento se contraponen al artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la suspensión de las garantías individuales en casos graves y la delegación de facultades extraordinarias legislativas en el Ejecutivo Federal, porque al Ejecutivo Estatal no se le otorgan dichas facultades.

Que lo establecido en el artículo 33, fracción XXXIII, de la Constitución Veracruzana, es acorde con lo dispuesto en el artículo 118, fracción III, de la Constitución Federal, respecto a la facultad otorgada a los Estados en los casos de invasión y de peligro tan inminentes, que no admita demora para contrarrestar la situación; que el indicado precepto 33, fracción XXXIII se complementa con lo estipulado en los artículos 118, fracción III, 119 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sin contraponerse a éstos.

Que como lo establece el artículo 119 de la Constitución Federal, la intervención que pudieran tener los poderes de la Unión en casos de alteración del orden o peligro público en el Estado de Veracruz, será a través de una excitativa que se le formule localmente, es decir, que no se trata de una facultad exclusiva de la Federación para hacer frente a las situaciones de emergencia, sino que los Estados, en este caso Veracruz, cuentan también con esa atribución y, no debe considerarse que el Ejecutivo Estatal deba permanecer impasible ante un acontecimiento que altere el orden o ponga en peligro público al Estado, mientras espera que la Federación adopte las medidas conducentes para hacer frente a dicha situación.

9.- Que el quinto concepto de invalidez es infundado toda vez que el artículo 10, último párrafo, de la Ley impugnada no contraviene lo dispuesto en el artículo 115 fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el servicio público educativo que brinda la Universidad Veracruzana no se encuentra entre los que tienen a su cargo los municipios, por lo que su situación jurídica particular no coincide con la hipótesis general y abstracta contenida en el precepto constitucional y, por tanto, tampoco surge entre la Universidad Veracruzana y los municipios, la relación de índole tributaria que se contempla, y al no existir dicha relación no es posible pensar que disfrute del beneficio de la exención que consagra la Constitución Federal en su artículo 115, fracción IV, inciso c), sino más bien que la institución educativa a que se hace referencia se encuentra dentro del régimen de "no sujeción tributaria", régimen que no debe confundirse con la exención, ya que en el primero no existe la obligación de pagar impuesto alguno, y en la segunda entraña la liberación de no cubrir cargas impositivas, como un privilegio a quien es sujeto pasivo de la relación tributaria.

Que la figura de la no sujeción a la relación tributaria, supone que por virtud de una determinación expresa del legislador, se sustrae de la relación jurídica tributaria alguno de los elementos que la componen y difiere de la exención porque mientras aquella figura hace desaparecer a la relación jurídica tributaria al privarla de uno de sus elementos esenciales, ésta crea un régimen de excepción con independencia de la relación tributaria de la cual ha emanado, es decir, la relación entre el sujeto activo y el pasivo que surge

al momento de verificarse fácticamente el supuesto hipotético general de la ley en un caso concreto sigue existiendo, pero por disposición expresa del legislador, el entero no se verifica pues se está exento de pago, no habrá crédito fiscal que exigir del causante, pues a pesar de que se han dado los supuestos legales de generación, otra figura jurídica exime de su pago.

Que no puede decirse que a la Universidad Veracruzana se le esté exentando en el pago de contribuciones municipales, ya que como anteriormente se expuso, la situación tributaria de esta institución educativa no encuadra en la hipótesis legal contenida en la fracción IV, inciso c), del artículo 115 constitucional, y por lo tanto, la obligación tributaria para con los municipios del Estado no nace a la vida jurídica. Citándose en apoyo de lo anterior la jurisprudencia y tesis aislada de los rubros: "IMPUESTOS, CAUSANTES DE, Y CAUSANTES EXENTOS, CONCEPTO." y "EXENCION DE IMPUESTOS O DERECHOS, ES UNA SITUACION JURIDICAMENTE DIFERENTE AL REGIMEN FISCAL DE NO SUJECION."

10.- Que el sexto concepto de invalidez, que se refiere a la atribución conferida al Congreso del Estado para legislar en materia de educación debe desestimarse, ya que el artículo 3o. constitucional en su primer párrafo ordena que la educación la imparta la Federación, Estados y Municipios, reconociendo un ámbito material a los Estados para legislar sobre la materia, como hasta la fecha todos los Estados lo han hecho y no se contrapone con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la facultad que tiene el Congreso de la Unión es la de expedir leyes que tengan como fin unificar y coordinar la educación en toda la República, así como distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios y ello no significa que la Federación tenga el monopolio legislativo de la educación sino que es la rectora de las políticas en la materia, que los Estados también pueden legislar en materia educativa siempre y cuando no se contrapongan al pacto federal y a lo que el citado Congreso legisle al respecto; tan es así, que a la ley expedida por el órgano legislativo no se le denominó "Federal", sino "General".

Que de lo previsto por el artículo 73 de la Constitución Federal, se puede advertir que la facultad de legislar en materia de educación conferida al Congreso del Estado, no vulnera el pacto federal ni la soberanía, y mucho menos lo establecido en los artículos 39, 40 y 116, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque se trata de facultades concurrentes.

11.- Que el séptimo concepto de invalidez es infundado, ya que la interpretación auténtica de las leyes, que contempla el artículo 33, fracción II, de la norma cuya invalidez se demanda no viola el diverso 94, párrafo séptimo de la Constitución General de la República, pues dicha interpretación sólo atañe a los creadores de la norma y la jurisprudencia obliga a todas las autoridades judiciales del país y a las partes de una contienda judicial, que la interpretación que hagan los legisladores de las leyes o decretos no constituirá jurisprudencia ni los criterios que llegare a emitir contravendrán la misma.

12.- Que el octavo concepto de invalidez resulta improcedente, ya que el artículo 33, fracción XIII de la Ley impugnada no transgrede lo señalado por el diverso 115, fracción IV, inciso c), último párrafo de la Constitución Federal, ya que la facultad de aprobar las leyes que contienen las bases normativas conforme a las cuales los ayuntamientos elaborarán y aprobarán su presupuesto de egresos, no tiene otra finalidad que la de orientar a los propios ayuntamientos sobre cómo elaborar dicho presupuesto de conformidad con los ingresos que se establezcan a su favor, máxime que en el citado cuarto párrafo adicionado (antes último párrafo), del inciso c), fracción IV, del artículo 115 constitucional, ahora se faculta a las Legislaturas de los Estados, para además de revisar las cuentas públicas de los municipios a fiscalizarlas; que por lo anterior, las leyes que contendrían las bases normativas a que se hace mención, en ningún momento violarían el principio de la libre administración de la hacienda municipal y esa libertad no significa que los municipios puedan actuar fuera de la legalidad para elaborar su presupuesto de egresos.

13.- Que el noveno concepto de invalidez es infundado, toda vez que el Organismo de Fiscalización Superior del Estado, actúa únicamente como un órgano que apoya al Congreso del Estado, en el ejercicio de su facultad revisora y su participación sólo consiste en apoyar técnica y administrativamente al Congreso Local encargado de aprobar o no el trabajo realizado, por lo que no se trata de dos instancias distintas que puedan revisar, simultánea o alternativamente, las cuentas públicas.

Que la reforma no delega facultades al Organismo de Fiscalización Superior, sino que atendiendo a que el Congreso no es técnico en materia de revisión y fiscalización, requiere del auxilio de otros órganos; que del texto del párrafo primero, y de la fracción III, inciso b), del artículo 67 de la Constitución Local, se puede advertir que los ayuntamientos son fiscalizados por el Congreso del Estado, así como que el Organismo de Fiscalización Superior se limita únicamente a informar sus resultados a dicho Congreso y su autonomía sólo garantiza la imparcialidad con que se conduce; que por lo tanto no se vulnera el principio establecido en la fracción IV, inciso c), del artículo 115 constitucional, ni existe contradicción entre los artículos 33, fracción XXIX y el 67, fracción III, apartado a), de la Constitución del Estado.

14.- Que el décimo concepto de invalidez también es infundado pues aun cuando el artículo 41, fracción IX, de la Ley cuya invalidez se demanda establece como atribución de la Comisión Permanente, conocer sobre los asuntos relacionados con la hacienda de los municipios y la práctica de auditorías, revisión y aprobación de las cuentas respectivas, ello no es violatorio de la fracción IV, inciso c), último párrafo, del artículo 115 constitucional, por virtud de que la Diputación Permanente sólo funciona cuando el Congreso Local está en receso, de lo que se advierte que se trata del mismo órgano, el cual, por cuanto hace a esta facultad, se limita únicamente a conocer de los asuntos y no a emitir dictamen alguno, es decir, que no revisa, ni aprueba las cuentas de los ayuntamientos, sino que sólo rinde el informe respectivo al Congreso del Estado cuando éste se reinstale.

15.- Que el décimo primer concepto de invalidez es improcedente, pues la facultad conferida al Congreso del Estado, para autorizar a los ayuntamientos la enajenación, gravamen, transmisión de la posesión o dominio de bienes, participaciones, impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones o cualquier otro tipo de ingreso fiscal que conforme la hacienda municipal, no contraviene el principio de la libre administración de la hacienda municipal, pues tal se refiere a la disposición de sus bienes, ingresos y participaciones; que la disposición constitucional de que se trata no es nueva y ya existía encontrándose precisada en el inciso ch) de la fracción LII del artículo 68 de la Constitución Local anterior; que el inciso d) de la fracción XVI del artículo 33 de la Constitución Local, cuya invalidez se demanda, no se contraponen al diverso 115 constitucional, en su fracción IV.

16.- Que el duodécimo concepto de invalidez también es improcedente porque lo establecido en la fracción IV del artículo 71 de la Ley impugnada, no implica que el Congreso del Estado pueda intervenir arbitrariamente en la administración de la hacienda municipal, por virtud de que la facultad de expedir las bases normativas que deben guiar la elaboración del presupuesto de egresos de los ayuntamientos, es acorde con lo dispuesto en el multicitado artículo 115 constitucional, fracción IV, pues en el referido precepto en la fracción indicada sólo se señala que la actuación municipal debe ser acorde con las leyes estatales, y no que el Congreso vaya a determinar su presupuesto de egresos y, no es óbice que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se establezca una limitación a las Legislaturas de los Estados para legislar en esa materia.

17.- Que el décimo tercer y último concepto de invalidez también es improcedente, toda vez que las fracciones V y VI del artículo 71 de la Constitución Local, no se contraponen con el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si bien en una de éstas se establece que la hacienda municipal se forma de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan a los municipios, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, de ello se advierte la facultad que se le otorga al Legislativo local para establecer, mediante una ley que expida al efecto, los ingresos de los ayuntamientos; ley que será exclusiva de la hacienda municipal, y no como se aduce establezca una ley de hacienda estatal.

Que se trata de dos leyes diferentes, como son la de Hacienda del Estado y la de Hacienda Municipal, las cuales regulan aspectos relativos a los ingresos de ambas esferas de poder, sin que ello implique que los ingresos municipales provengan de la ley estatal.

Por su parte, Noemí Quirasco Hernández, el doce de junio del año en curso, en representación de la Secretaría de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, formuló contestación de la demanda, la cual se estima innecesario sintetizar o transcribir, por virtud de que como quedará evidenciado con posterioridad la citada carece de legitimación para intervenir en la presente controversia constitucional.

Carlos González Martínez, Farid Salomón Mar, Antonio Rojas Castillo, Renato Luis Santiago, Juan Luis Martínez Fernández, Luis Méndez Lavielle, Lorena Dorantes Lemus, Mario Martínez Solano, Eladia Ramírez Cruz, Emilio Aran Valdez, Aurelio Alejandro Jiménez, Tomás Palacios Hondal, Abraham Huervo Morales, Gilberto Trujillo Cruz, Salomón Bautista Reyes, Luis Julio Constantino del Angel, Miguel A. Madrigal Rosario, Juan de Dios Villegas, Gaudencio Martínez Guzmán, Pascual Chiunti Portuondo, Margarita Cruz González, Francisco Hernández Casas, Francisco Rivadeneyra Rincón, Carlos Domínguez Hernández, Máximo González González, Aristeo Méndez y Ortiz, Demetrio Bautista Hernández, Juan Domínguez Castellanos, Elpidio Cruz Hernández, Jesús Abel Estudillo Rodríguez, Jacobo Romero Atlahuac, Manuel Vázquez Castillo, Juan Crispín Dolores Evangelista, Carlos Javier Rojas, Pedro Alamillo de Jesús, Hermilo Rivera Bonilla, José Salvador Ultreta Hernández, Herminio Ahoya Tzanahua, Tito Martínez Bautista, Mardonio Torres Cruz, Jorge Antonio Grajales, Germán Pita Fernández, Hermilo Bautista García, Eleazar García González, Sergio Pérez Vargas, Roque Gabriel Avalos Chao, Alvaro Saavedra Romero, Tobías Carbajal Domínguez, Gilberto Prieto Carbajal, Diósgoro Prisciliano Esteban, José Adán López Morales, Cliserio Hernández Hernández, José Gilberto Pérez Ornelas, Juan Clemente Clemente, Nabor Hernández Hernández, José Guadalupe Colohua Xilohua, Ignacio González Elox, María Celia Vásquez Jácome, Macario Mendinilla Menéndez, Margarito Galor Vera, Isidro de Jesús Pulido Castillo, Silvia Uxcanga Gazcón, Carlos Domínguez Ferral, Rafael Efraín Castro Colorado, Lorenza

Montero Ramírez, Ricardo García González, Agustín Carvajal Montalvo, Alberto León Santiago, Noé Gómez Hernández, Demetrio Delgado Santiago, Eduardo Gutiérrez Ortiz, Inocencia Gómez Galicia, Herminio Chipahua Calihua, Norberto Domínguez Mora, Ramón Betancourt Barrios, Baltazar López Jiménez, Rosendo Xochimanhua Zepahua, Teresa Jiménez Domínguez, Ascensión Hernández Zavaleta, Rodolfo Agustín Figueroa, Victorina García Libreros y Martín Morrugares Ramírez, ostentándose como Síndicos Unicos de los Ayuntamientos de Cosoleacaque, Cerro Azul, Atzacan, Ixhuatlán del Sureste, Ixhuatlán de Madero, Coatepec, Veracruz, Cazones de Herrera, Tamalín, Tantima, Lerdo de Tejada, Chinameca, Pajapan, Oteapan, Tuxpan, Isla, Jaltipan, Villa de Yanga, Cosamaloapan, Zaragoza, Landero y Coss, José Azueta, Chinampa de Gorostiza, Meyacapan, Misantla, Soteapan, Moloacán, Coahuatlán, Coyutla, Mixtla de Altamirano, Huiloapan, de Cuauhtémoc, Maltrata, Camerino Z. Mendoza, Mariano Escobedo, Tatatila, Jamapa, Texhuacán, Tatahuicapan, Hidalgotitlán, Tenochtitlán, Tuxtilla, Tlapacoyan, Tampico Alto, Pueblo Viejo, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Tezonapa, Tlacotalpan, Medellín de Bravo, Oluta, Alto Lucero, Nautla, Rafael Delgado, Xoxocotla, Chontla, Los Reyes, Tenampa, Vega de Alatorre, Uxpanapa, Acula, Hueyapan de Ocampo, Angel R, Cabada, Tamiagua, Huatusco, Puente Nacional, Alpatláhuac, Tlaquilpa, Filomeno Mata, Yecuatla, Ignacio de la Llave, Cosautlán de Carvajal, Jilotepec, Tehuipango, San Juan Evangelista, Ozuluama, Coetzala, Tequila, Naolinco, Alvarado, Banderilla y Catemaco, todos del Estado de Veracruz, formularon igualmente contestación de la demanda, sin que sea necesario resumir el contenido de éstas, pues como en el caso de la Secretaría de Gobierno, se estima que carecen de legitimación para intervenir en la presente controversia.

SEPTIMO.- Por oficio número PGR 693/2000, presentado el diez de octubre del año dos mil, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Procurador General de la República manifestó en síntesis lo siguiente:

1.- Que considerando que en el presente juicio el Municipio de Córdoba 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 esa Suprema Corte para substanciar y resolver la controversia constitucional en que se actúa.

2.- Que debe modificarse el carácter de demandados de los ayuntamientos que votaron en contra de la reforma constitucional, por el de terceros interesados, en razón de que la autoridad demandada es quien directamente emite y promulga los actos jurídicos cuya invalidez se demanda y 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 culminaría 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 proceso 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 y 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.

Que no obstante que los referidos Ayuntamientos que desaprobaron el proyecto de reforma 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, deberá tenerseles con el carácter de terceros interesados.

3.- 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 interpuso el quince de marzo del mismo año, resulta evidente que el mismo fue presentado en tiempo.

4.- Que la causa de improcedencia interpuesta por el Gobernador del Estado de Veracruz, 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.

5.- Que la causa de improcedencia interpuesta apoyándose en que el escrito de demanda presenta deficiencias y los argumentos planteados no expresan en qué consiste la inconstitucionalidad de cada artículo; es infundada, por virtud de que, de conformidad con los criterios jurisprudenciales de los rubros: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURIDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS.” y “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE.”, este Máximo Tribunal deberá suplir los errores o deficiencias presentados en la demanda al realizarse el estudio del fondo del asunto, de acuerdo a las reglas establecidas por los numerales 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de la materia.

6.- Que resulta inexacto lo aducido por el Ayuntamiento de Tampico Alto, en cuanto a que no se le señaló como demandado y por ello, resulta extemporánea la controversia constitucional respecto del mismo pues del escrito inicial de demanda (foja cuatro) y del auto de admisión de la demanda (foja dos), se observa que sí fue señalado como tal reconociéndole esta Suprema Corte de Justicia dicho carácter, por lo que resulta inatendible el indicado argumento.

7.- Que el argumento en el sentido de que los actos impugnados no afectan el interés jurídico del municipio actor y se trata de una ley que por su sola vigencia no le causa perjuicio, es infundado porque el fundamento legal que se utiliza, o sea los artículos 73 y 74 de la Ley de Amparo, no es aplicable a las controversias constitucionales, además de que al ser la norma general impugnada la Constitución Política del Estado de Veracruz, indudablemente afectaría, en el caso de contener una norma general contraria a la Constitución Federal, el interés jurídico no sólo del municipio promovente, sino de todos y cada uno de los que integran la entidad, por lo que sí existe en el caso que nos ocupa un interés jurídico que es susceptible de ser protegido o tutelado por la presente vía.

8.- Que en el caso no se actualiza la causa de improcedencia prevista por la fracción VIII, del artículo 19, en relación con la fracción II del numeral 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, al haberse señalado como demandados a los Ayuntamientos ya que el precepto 10 antes referido, señala expresamente como partes a la entidad, poder u órgano que hubiere emitido o promulgado la norma, y en la especie, sólo tienen ese carácter el Gobernador y la Diputación Permanente del Estado, ya 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, por lo que al haber formado parte del proceso de reformas a la Constitución local, no existe razón para excluirlo de esa calidad procesal.

9.- Que se señala que se configura en el caso, la causal de improcedencia prevista por los artículos 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia al no probar el Ayuntamiento actor que la Constitución reformada sea una nueva Constitución y 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.”

10.- 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 señala: “La presente constitución puede ser adicionada o reformada...” y “... para que el proyecto de adiciones o reformas llegue a formar parte de la Constitución...”, es decir presupone 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, “reformas” 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 nuestra Constitución Federal, por lo que no se trata de una nueva Constitución, sino de la misma, sólo que reformada.

Que es de 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...”.

11.- Que en relación a la consideración 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 aboga 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 Címera 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; que en los siete artículos transitorios de la misma “Ley 53” 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 la norma impugnada, 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.

12.- Que los argumentos de los terceros interesados son infundados puesto 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 39, 40 y 116 de la Ley Fundamental, respetándose, por ende, la soberanía popular del Estado de Veracruz.

13.- Que el concepto de invalidez en que se argumenta que los artículos 4, párrafo tercero y 64, fracción I de la Ley impugnada, invade la esfera de competencia de la Federación es infundado, pues si bien, los numerales citados en relación con el diverso 56, fracción II, conceden facultades al Poder Judicial del Estado de Veracruz para que a través de una Sala Constitucional dependiente del Tribunal Superior de Justicia estatal conozcan y resuelvan, en términos de ley, del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, no son en sí mismos inconstitucionales, dado el carácter de los derechos humanos, en el que no sólo participan los consagrados en la Constitución Federal, las leyes federales y los tratados internacionales, que son competencia federal, sino también los que contemplan las constitucionales locales y las leyes que de éstas emanan, así como también los que en un futuro se reconozcan, como lo establece la Constitución local reformada, y que pueden ser protegidos por diversos mecanismos, independientemente del Juicio de Amparo.

14. Que el numeral 17 segundo párrafo de la Ley impugnada, es inconstitucional pues, contrariamente al postulado establecido en los artículos 41 y 116, primer párrafo, en relación con lo que dispone el 49, segundo párrafo de la Constitución Federal, establece dos excepciones al principio de división de poderes, las cuales no están previstas en el citado precepto 116, mismas que conceden tanto al Poder Ejecutivo como al Judicial del Estado de Veracruz facultades extraordinarias, con las cuales, se reitera, se rompe con el principio de división de poderes, pues el primero de los numerales antes precisados no lo dispone expresamente, como así lo hace el artículo 49, respecto de los poderes federales.

15.- Que se estima que los numerales 33, fracción XXXIII y 65, fracción III, de la Ley impugnada son de igual forma contrarios a la Constitución Federal por establecerse en el artículo 17 de la Constitución local reformada, las excepciones contempladas en los mismos.

Que conforme al artículo 65, fracción IV de la Ley impugnada, el Poder Judicial del Estado puede ejercer, actos jurisdiccionales y de naturaleza legislativa, contraviniendo con ello el espíritu y esencia de la Carta Fundamental, dado que las bases a que alude el citado numeral, tienen por objeto regular situaciones jurídicas que corresponde normar al Congreso local, a través de la ley o decreto omitidos, por lo que puede afirmarse válidamente que el Poder Judicial al emitir las bases de que se trata, se constituye para esos efectos en Legislativo, pues por virtud de la disposición impugnada deviene en depositario de un Poder que le es ajeno, al que compete emitir normas de carácter general y, por ende, las bases mencionadas, las cuales, si bien van dirigidas a las autoridades estatales y municipales, tendrán efectos generales aunque tengan por objetivo el que éstas normen su criterio respecto al cumplimiento de una

norma constitucional local y es de entenderse que además pueden repercutir indirectamente a los particulares; que lo anterior genera no sólo la aludida invasión de facultades al Congreso local, sino más aún, constituye precisamente la unión de dos poderes (el Judicial y el Legislativo) en una sola corporación (el Poder Judicial), rompiéndose así un principio de división de poderes que a nivel local, como ya se dijo, no admite excepción.

Que del contenido de los artículos 41, primer párrafo y 116, primer párrafo, ambos de la Constitución Federal, se desprende que los Poderes de las entidades federativas tienen que estar organizados, a su nivel y competencia, igual que los de la Federación, es decir, deben contar con un Poder Ejecutivo, un Legislativo y un Judicial, con la salvedad de que no podrán establecer las excepciones que se precisan en el numeral 49, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, pues del título Quinto de esta última norma, denominado; "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal", que abarca de los preceptos 115 a 122 inclusive, no se desprende que la Constitución Federal haya establecido para las entidades federativas, como expresamente lo hace para los Poderes Federales, las excepciones al principio de división de poderes.

Que a nivel federal, según disponen los artículos 29 y 131, segundo párrafo, en relación con el 49, también segundo párrafo, todos de la Constitución Federal, el Ejecutivo de la Unión goza de facultades extraordinarias para suspender las garantías individuales en un lugar determinado o en todo el territorio nacional con el objeto de hacer frente a situaciones de rebelión, invasión o guerra, y legislar en materia de impuestos, referida al comercio exterior, con el propósito de regular la economía nacional, previa autorización del Congreso de la Unión; que tomando en cuenta lo anterior las constituciones de las entidades federativas no pueden establecer estas excepciones, pues del texto del precepto 116 no se desprende que la Ley Fundamental les conceda tal atribución.

Que si se hubiera querido otorgar esas facultades extraordinarias a los Ejecutivos locales se hubiera dispuesto de forma expresa en el aludido numeral 116, que contiene las bases constitucionales que dichas entidades federativas deberán de observar en su régimen interno; que por lo tanto si el artículo 17, segundo párrafo, en relación con el 33, fracción XXXIII y 65, fracción III, de la Constitución de Veracruz reformada, les concede tanto al Ejecutivo local como al Poder Judicial del Estado facultades extraordinarias que implican la unión de dos poderes en uno solo, y la Ley Fundamental no lo permite, resulta inconcuso que dichos numerales de la Constitución del Estado violan los preceptos 41, primer párrafo, y 116, primer párrafo, de la Constitución Federal.

Que por lo anterior resultan irrelevantes los argumentos esgrimidos por la actora en el sentido de que la facultad extraordinaria concedida al Gobernador del Estado por el artículo 33, fracción XXXIII, de la Constitución de Veracruz puede interpretarse en el sentido de facultarlo para suspender garantías individuales y que el artículo 65, fracción III, de la Constitución local reformada vulnera el principio general de derecho que establece que nadie puede ser juez y parte.

16.- Que el acto de refrendo llevado a cabo por la Secretaría General de Gobierno del Estado de Veracruz del Decreto Promulgatorio, es infundado, 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.

17.- Que si bien el precepto 10, último párrafo de la Ley impugnada determina un beneficio a favor de la Universidad Veracruzana respecto al pago de la tributación local y municipal, tal disposición no conculca el artículo 115, fracción IV, inciso 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 y 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; que 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 dicho 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 Carta Magna.

Que la figura de la exención ocurre cuando la persona física o moral cuya situación legal normalmente tiene la calidad de causante, pero que 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 el razonamiento esgrimido por la actora.

18.- Que del análisis de los artículos 3 y 73 de la Constitución General de la República y 12, 13, 14 y 15 de la Ley General de Educación, puede concluirse que la facultad que el artículo 33, fracción IV, de la Ley impugnada concede al Congreso local para legislar en materia educativa no invade de manera alguna la esfera competencial del Congreso de la Unión ni transgrede la Constitución Federal, pues el artículo 30. constitucional precisa que bajo el término Estado se comprende la Federación, los Estados y Municipios, y por lo tanto corresponde a tales niveles de gobierno, de manera concurrente y en su respectiva jurisdicción, ejercer conforme a la ley las diversas atribuciones concedidas al Estado en el citado precepto constitucional, tales como impartir la educación preescolar, primaria y secundaria; promover y atender todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo de la Nación, u otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares.

Que lo que corresponde al Congreso de la Unión es expedir las leyes necesarias para distribuir la función social educativa entre los tres niveles, así como legislar en todo lo que se refiere a las escuelas que establezca, organice y sostenga la Federación, enumeradas en el primer párrafo del artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Federal.

Que por razón de la materia existen rubros reservados o asignados por la ley a la jurisdicción de las entidades federativas y municipios, cuya regulación naturalmente no corresponde a la autoridad federal, sino a la local, a quien corresponde ejercitarlas; que la función social educativa ha sido ya distribuida por el Congreso de la Unión, a través de la Ley General de Educación, en los tres niveles de gobierno y dicha función se define al detallarse el conjunto de atribuciones que la integran y que se asignan tanto a la Federación, los Estados y los Municipios. Citando en lo conducente, la tesis del rubro: "EDUCACION PUBLICA, NO ES PRIVATIVA DE LA FEDERACION".

19.- Que es infundado que el artículo 33, fracción II de la Ley cuya invalidez se demanda contravega lo dispuesto por el artículo 94, párrafo segundo de la Constitución Federal, ya que la facultad de interpretación a que alude es de carácter legislativa, a fin de que quien hizo la ley, sea quien desentrañe su sentido y la interpretación judicial en México se da a través de la jurisprudencia; que tomando en cuenta lo anterior, es incorrecto el argumento en que se afirma que con la facultad que se le concede al Congreso local para dar la interpretación auténtica de las leyes o decretos le permita a ese órgano colegiado la posibilidad de crear jurisprudencia de aplicación estatal pues como quedó establecido, la interpretación judicial y la auténtica son de naturaleza diversa, y la Constitución impugnada únicamente atribuye al Congreso una facultad que por su naturaleza jurídica le compete, en atención a que es autor de la norma que se interpreta, con el fin de establecer el sentido y alcance que ésta deba tener, sin que con ello se entienda implícitamente la facultad de emitir propiamente jurisprudencia a nivel local, y mucho menos implique una invasión de competencias al orden federal.

20.- Que son infundados los conceptos de invalidez en que se afirma que los artículos 33, fracción XIII, y 71, fracción IV, de la Constitución Política de Veracruz reformada, violan lo establecido en el numeral 115, fracción IV, de la Ley Fundamental, ya que aludiendo a lo considerado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación al concepto de Libre Administración Hacendaria y, a lo previsto en los numerales citados de la Ley impugnada, se desprende que exclusivamente se contempla que el Congreso local, emitirá las bases generales para que los ayuntamientos elaboren y aprueben sus

presupuestos de egresos sin condicionante adicional alguna para que los Municipios aprueben sus presupuestos de egresos, sin violarse el contenido del precepto 115 de la Constitución Federal.

Que en todo caso lo que constituiría una violación a dicho precepto sería que el Congreso local, al expedir las bases a que se refieren los numerales de la Ley impugnada establezca, de manera expresa, requisitos adicionales que afecten la libre disposición de los recursos presupuestales; que la actora implícitamente reconoce la situación precisada, pues al expresar su concepto de invalidez, a fojas quince y dieciséis de su escrito de demanda, manifestó que: "... sin embargo, la facultad dada por la fracción XIII del artículo 33 de la referida Ley Número 53 permitiría al Congreso Local dictar normas a partir de las que establezcan criterios bajo los cuales los Ayuntamientos distribuyan sus ingresos en partidas presupuestales para ejercer el gasto público municipal. ..."; de donde se colige que la actora reconoce tácitamente que lo que sería inconstitucional es un hecho futuro, es decir, que el Congreso local, al expedir las bases a que se refiere el numeral impugnado de inconstitucional, fije bases adicionales a la señalada en la Constitución Federal, para la aprobación de los presupuestos de egresos municipales.

21.- Que son infundados los argumentos del ayuntamiento actor relativos a que el artículo 67, fracción III, apartado a), de la Ley impugnada viola lo dispuesto por el numeral 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Norma Fundamental, al permitir al Congreso del Estado delegar sus facultades de revisión y fiscalización en un órgano autónomo de Fiscalización Superior, pues a dicho Organismo por mucho que se le designe como autónomo, no deja de ser, como lo establece el artículo 33, fracción XXIX, de la Constitución local reformada, un simple órgano de apoyo y es una interpretación letrística de los numerales que se impugnan de inconstitucionales, así como del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que se afirma que hay contradicción entre los preceptos 67, fracción III, y 33, fracción XXIX, ambos de la Constitución local.

Que si bien del enunciado inicial del numeral 67 de la Constitución impugnada, aparentemente se le da al órgano fiscalizador una autonomía plena de la redacción de la fracción VII del artículo 33 del mismo ordenamiento se desprende que dicha autonomía únicamente es técnica y de gestión, lo que se corrobora al considerársele un organismo de apoyo del Congreso en la revisión de la cuenta pública de los ayuntamientos, según se infiere de lo previsto en la fracción XXIX del propio precepto 33.

Que del análisis completo del artículo 67 se desprende que de los tres organismos autónomos a que se refiere el Capítulo IV, el de Fiscalización Superior no comprende la totalidad de las notas distintivas de los organismos autónomos, puesto que independientemente de que puede ser fiscalizado en su desempeño por el Congreso del Estado, su autonomía prácticamente se reduce al aspecto técnico y de gestión en la medida en que el desempeño de sus funciones está coordinado y debe ser evaluado por el Congreso del Estado, según el precepto 33, fracción VII, de la Ley impugnada, y tal coordinación y evaluación lo hace dependiente del mismo, convirtiéndose en un organismo de apoyo, en cuanto lo sujeta a una voluntad externa, lo cual no es aceptable para aquellos órganos que tienen la calidad de autonomía.

22.- Que resulta infundado el argumento de que el artículo 41, fracción IX, de la Ley impugnada, contraviene lo dispuesto por el numeral 115, fracción IV, al facultar a la Diputación Permanente de la Legislatura del Estado para llevar a cabo la revisión y fiscalización de la cuenta pública municipal, toda vez que la norma impugnada tiene como antecedentes el artículo 82, fracción XII, de la Constitución local anterior a la reforma y de la lectura de ambos preceptos se desprende que su espíritu fue el acotar las atribuciones que la Diputación Permanente tenía antes de la entrada en vigor de la ley impugnada, respecto a los ayuntamientos del Estado de Veracruz, y con la facultad otorgada a la indicada Diputación Permanente no se rebasan las atribuciones que la Ley Fundamental dispone en forma exclusiva para las Legislaturas estatales, puesto que simplemente conocerá de los asuntos relacionados con las prácticas de auditorías, revisiones o aprobaciones de las cuentas públicas, sin que lleve a cabo ninguna función de revisión o fiscalización, sin afectar el marco normativo de los municipios, impedir su desarrollo institucional ni obstaculizar la función constitucional que tienen encomendados.

23.- Que es también infundado lo manifestado en el sentido de que el numeral 33, fracción XVI, de la Ley impugnada es violatorio del artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, al conceder al Congreso local la facultad para autorizar a los ayuntamientos la enajenación, gravamen, transmisión de la posesión o dominio de bienes, participaciones, impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones o cualquier otro tipo de ingreso fiscal que forma la hacienda municipal, toda vez que la libre administración hacendaria que la Ley Fundamental le concede a los municipios, consiste, en esencia, en la facultad de éstos para determinar, de forma libre y sin intervención de ningún otro poder, órgano o entidad, ya sea federal o local, cómo y en qué se van a aplicar los recursos económicos que forman su hacienda, lo cual constituye únicamente actos de administración, y del texto del numeral impugnado se desprende que no se viola tal prerrogativa, pues lo que establece es una facultad de autorización que se refiere, no a actos de administración, sino a actos de disposición, motivo por el cual no se afecta la libre administración de la hacienda municipal.

24.- Que igualmente infundado es el concepto de invalidez, en que se aduce que el artículo 71, fracción VI, de la Ley impugnada contraviene el diverso 115, fracción IV, de la Constitución Federal y la fracción VI se contrapone al propio texto la fracción V del citado artículo 71, por virtud de que en el supuesto de que las contribuciones a que alude el numeral impugnado se refieran a ingresos municipales, en nada contraviene el mandato constitucional contenido en el numeral 115, fracción IV, pues precisamente será una ley del Estado, esto es, una ley emitida por la Legislatura local, la que establecerá una contribución a favor de los municipios.

Que la posibilidad de que al momento de individualizar créditos fiscales con cargo a los sujetos pasivos de obligaciones municipales, tales créditos carezcan de sustento, generando inseguridad jurídica, afectando al municipio y a su hacienda, no puede ocurrir pues los créditos fiscales derivados de obligaciones tributarias establecidas por la Legislatura a favor de los municipios en una ley del orden estatal tendrán el sustento debido, en la medida de que se contienen en un ordenamiento legal expedido por el Congreso del Estado, como lo ordenan las constituciones federal y local.

Que además, el actor no aporta en su demanda ningún razonamiento lógico-jurídico que demuestre su aseveración en el sentido de que se afectará al municipio y a su hacienda si se establece una contribución en su favor en una ley distinta a la de ingresos municipales.

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 los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz y uno de sus Municipios.

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

Como norma general o acto cuya invalidez se demanda, la parte actora señaló en esencia:

La expedición 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.

Al respecto de la oportunidad, este Alto Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia número 29/97, sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, publicada en la página cuatrocientos sesenta y cuatro, del tomo V, mayo de mil novecientos noventa y siete, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. "OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLAS CUANDO "SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES. De "conformidad con lo dispuesto en la fracción II del "artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las "Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos, la "impugnación de normas generales en la vía de "controversia constitucional, puede llevarse a cabo "en dos momentos distintos: 1) Dentro del plazo de "treinta días, contado a partir del día siguiente de "su publicación; y, 2) Dentro del plazo de treinta "días, contado a partir del día siguiente al en que se "produzca el primer acto de aplicación de la norma "controvertida. Con base en la citada disposición "legal, los órganos de poder legitimados para "intentar una controversia constitucional, gozan de "una doble oportunidad para cuestionar la "constitucionalidad de una norma de carácter "general, ya que pueden hacerlo con motivo de su "publicación, o del primer acto de aplicación en "perjuicio del órgano demandante; de esto se sigue "que, en el primer caso, si esta Suprema Corte de "Justicia decretara el sobreseimiento por la "improcedencia de la controversia constitucional, "fundada en que se promovió fuera del plazo de "treinta días posteriores a la publicación de la "norma general respectiva, aquel mismo órgano de "poder estaría en aptitud jurídica de ejercer "válidamente, con posterioridad, la acción de "controversia constitucional para impugnar la "referida norma, si lo hiciera con motivo del primer "acto de aplicación".

Así, atendiendo lo señalado por la accionante, es claro que la materia de la impugnación lo constituye una norma general y que el cómputo respectivo debe realizarse considerando su publicación.

Del escrito de demanda, así como de la copia certificada que obra en el expediente, de la Gaceta Oficial número veinticuatro del Estado de Veracruz-Llave, se evidencia que la publicación de la norma general impugnada se verificó el jueves tres de febrero del dos mil, por lo que atendiendo al contenido de la fracción II, del artículo 21, de la Ley Reglamentaria de la materia, 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.

Por tanto, considerando que del sello estampado a fojas veintiuno 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 miércoles quince de marzo del dos mil, esto es, al vigésimo noveno día hábil del plazo correspondiente, es inconcuso que la misma fue promovida con oportunidad.

TERCERO.- Por ser de orden público y de estudio preferente, se procederá al análisis de la legitimación de la parte promovente de la controversia constitucional.

El servidor público, respecto del cual se admitió a trámite la controversia, se ostenta con el carácter de Síndico Unico del Ayuntamiento, de Córdoba, Veracruz, y acredita su personalidad con la copia certificada por el Secretario del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, de la constancia de mayoría y validez de la elección de Ayuntamientos, expedida por el Presidente y Secretario de la Comisión Municipal Electoral de Córdoba, Veracruz, el veintidós de octubre de mil novecientos noventa y siete, a favor del promovente Rodolfo de Gasperín Gasperín, como Síndico Unico propietario del citado municipio, documento que obra a foja veintitrés 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 declararse la legitimación de quien acredita ser Síndico Unico del Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz, el cual suscribe la presente acción de controversia constitucional en representación del citado municipio.

CUARTO.- Acto continuo, 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 señaladas como demandadas lo son:

- a).- El Poder Legislativo del Estado de Veracruz.
- b).- El Poder Ejecutivo de la citada Entidad.
- 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, Alpatláhuac, Alto Lucero, Altotonga, Alvarado, Amatitlán, Amatlán de los Reyes, Angel R. Cabada, Apazapan, Aquila, Astacinga, Atlahuilco, Atoyac, Atzacan, 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, Naranja, Nautla, Nogales, Oltuta, 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, Tamiagua, Tampico Alto, Tancoco, Tantima, Tatahuicapan de Juárez, Tatatila, Tecolutla, Tehuipango, Tempaché, Tempoal, Tenampa, Tenochtitlán, Teocelo, Tepetlán, Tepetzintla, Tequila, Texcatepec, Texhuacán, Texistepec, Tezonapa, Tierra Blanca, Tihuatlán, Tlacojalpan, Tlacolulán, Tlacotalpan, Tlacotepec de Mejía, Tlachichilco, Tlalixcoyan, Tlaltetela, Tlalnelhuayocan, Tlapacoyan, Tlaquilpa, Tlilapan, Tonayan, 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 y Zozocolco de Hidalgo.

Asimismo, que mediante proveído del cuatro de abril del dos mil, se determinó llamar también con el carácter de demandados a los Ayuntamientos de Boca del Río, Citlaltépetl, Coatzacoalcos, Chiconquiaco, Ixmattlahuacán, Juan Rodríguez Clara, La Antigua, Naranjos-Amatlán, Orizaba, Playa Vicente, Tantoyuca, Tepatlaxco, Tomatlán, Totutla y Xalapa, 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).- La Federación y un Estado o el Distrito "Federal;

"b).- La Federación y un municipio;

"c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; "aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su "caso, la Comisión Permanente, sean como "órganos federales o del Distrito Federal;

"d).- Un Estado y otro;

"e).- Un Estado y el Distrito Federal;

"f).- El Distrito Federal y un municipio;

"g).- Dos municipios de diversos Estados;

"h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la "constitucionalidad de sus actos o disposiciones "generales;

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

"j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, "sobre la constitucionalidad de sus actos o "disposiciones generales; y

"k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, "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..."

Quienes signan la contestación de la demanda en representación del Poder Legislativo y la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Veracruz, se ostentan como Diputados, Presidente y Secretaria de la Mesa Directiva de dicho órgano acreditando lo anterior con la copia certificada del acta de sesión del Pleno, del veintiocho de abril del dos mil, en el que consta que los citados fueron designados en los cargos referidos.

Del análisis exhaustivo y pormenorizado de la Constitución Política vigente y anterior, así como de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambos del Estado de Veracruz, en cuanto regulan la actividad y facultades del Poder Legislativo de la citada entidad y de sus integrantes, se advierte que no contemplan quién tiene la representación de dicho poder, por lo tanto, en términos de lo dispuesto por el primer

párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, antes transcrito, debe presumirse que quienes suscriben la aludida contestación, gozan de la representación legal del Órgano Legislativo.

Asimismo, debe considerarse que el Poder Legislativo del Estado de Veracruz, cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que éste es quien aprobó en definitiva la Ley que contiene los preceptos cuya invalidez se demanda por la parte actora.

Por su parte quien signa la contestación de la demanda en representación del Poder Ejecutivo de la multicitada entidad, ostentándose como Gobernador Constitucional del Estado, acredita su personalidad con el 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 precitado 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 quien tiene la representación del Poder Ejecutivo en la Entidad, por lo tanto, de conformidad también 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.

En consecuencia, aun cuando no se demanda por la parte actora ningún acto concreto de dicho Poder, debe considerarse al Poder Ejecutivo del multicitado Estado con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio de controversia constitucional, al tratarse de un órgano "originario" y, ser el mismo

quien ordenó la publicación del Decreto que contiene la ley cuyos preceptos son impugnados por el Ayuntamiento actor.

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 que fuera señalada como autoridad demandada en el escrito de demanda, carece de legitimación pasiva para comparecer a la presente controversia constitucional 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 señalados como autoridades demandadas por la parte actora, así como aquellos que mediante proveído de cuatro de abril de dos mil, el ministro instructor acordó llamar a la presente controversia constitucional con dicho carácter, 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 se otorgara a los referidos Ayuntamientos municipales 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 objeto 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 el numeral 105, de la Constitución Federal, no previene hipótesis alguna que haga procedente una controversia constitucional entre dos municipios de un mismo estado, lo cual acontece en el caso.

La causal de improcedencia propuesta resulta infundada.

Si bien es cierto que el artículo 105, de la Constitución Federal, no prevé el supuesto de una controversia constitucional entre dos municipios de un mismo estado, no menos exacto es que así como para la aprobación, promulgación y publicación de las leyes que realiza el Titular del Poder Ejecutivo no hace que éste forme parte integrante del Congreso; del mismo modo la participación de los Ayuntamientos en el acto de aprobación de reformas constitucionales que expida el Congreso, no puede dar lugar a que se les considere parte integrante del “órgano legislativo” pues, como ya se dijo, 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.

Por lo tanto, al promoverse una controversia por un Municipio contra las reformas efectuadas a la norma fundamental, en la cual fueron concurrentes los Ayuntamientos de la entidad a la cual pertenece, no debe estimarse que se plantee una controversia por un Municipio contra otro del mismo Estado, ya que es evidente que lo que se plantea es una controversia constitucional de un Municipio contra el Estado a través de su Poder Legislativo, configurándose así la hipótesis a que se refiere el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General de la República.

El mismo Poder Ejecutivo continúa argumentando que el presente juicio es extemporáneo respecto de todos los Ayuntamientos, por virtud de que al plantearse la demanda por la actora ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, no señaló como demandados a éstos, no obstante formar parte del Organismo especial de reformas constitucionales y, que si bien mediante proveído del ocho de mayo del dos mil, el

Ministro Instructor en suplencia llamó como tales a los citados, lo realizó una vez transcurrido el plazo previsto por el artículo 21, de la Ley Reglamentaria de la materia para impugnar el acto cuya invalidez es demandada.

Dicho planteamiento resulta inatendible, en la medida en que en el considerando tercero de esta resolución ha quedado determinado que los ayuntamientos señalados como autoridades demandadas, así como los llamados a esta controversia por el Ministro instructor, no son partes en ésta; de donde resultaría inútil que este Tribunal Pleno se pronunciara respecto a la temporalidad de la demanda sobre sujetos que no son parte en el asunto que nos ocupa y en relación a los cuales pudiera predicarse la procedencia o improcedencia del mismo.

Sin que sea obstáculo alguno a esta conclusión lo manifestado por el representante del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en cuanto a la omisión de la actora de señalar como tercero interesado a la Universidad Autónoma Veracruzana, pues es indiscutible que tal circunstancia aún de resultar cierta, no puede traer consigo, de ninguna forma, la improcedencia de la presente controversia constitucional.

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.- Los conceptos de invalidez hechos valer por el municipio actor se estudiarán, en un primer momento, en un orden diverso al propuesto en el escrito de demanda, con el propósito de facilitar el análisis de todas las cuestiones planteadas.

Así, en primer lugar debe señalarse que los conceptos de invalidez tercero, cuarto, y séptimo, resultan inoperantes en tanto no se refieren a la afectación del interés jurídico del municipio actor, sino que plantean la existencia de posibles interferencias en las atribuciones de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del Estado de Veracruz.

Esto es, en el tercer concepto de invalidez, la parte actora argumenta, en esencia, que el artículo 65, fracción III de la Constitución local, misma que establece la "acción por omisión legislativa", es violatorio de los artículos 116 y 128 de la Constitución Federal, pues transgrede el principio general de derecho según el cual nadie puede ser juez y parte, y rompe con la división de poderes, al permitir que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado dicte bases con un contenido normativo y sea él mismo quien las aplique.

En el cuarto concepto de invalidez, se impugna el artículo 33, fracción XXXIII, de la misma Constitución local, por estimarse que resulta violatorio de los artículos 26, 116, 119 y 128 de la Federal, en tanto establece la posibilidad de que el Congreso del Estado conceda al Poder Ejecutivo, también local, facultades extraordinarias para salvar la situación en caso de alteración del orden o peligro público, circunstancia que puede entenderse equivalente a la suspensión de garantías establecida a favor del Ejecutivo Federal, cuando además, corresponde a la Federación la protección de las entidades federativas.

Y, por último, en el séptimo concepto de invalidez, la parte actora estima que la fracción II del artículo 33 de la Constitución local, transgrede el artículo 94 de la Constitución Federal, al otorgar facultades al Congreso del Estado para interpretar las leyes y decretos, interpretación que está reservada al Poder Judicial de la Federación.

En este contexto, del contenido de los conceptos de invalidez que han quedado resumidos en los párrafos que anteceden, debe concluirse que la parte actora no hace valer agravios específicos en su perjuicio, que pudieran ser analizados por este órgano colegiado, motivo por el cual, tal y como se anunció al inicio del presente considerando, deben desestimarse.

Finalmente, debe indicarse que este Tribunal Pleno tampoco advierte que existan motivos diversos que hicieran procedente la suplencia de la queja prevista por la ley de la materia, en el entendido, por lo demás, de que conforme al criterio sostenido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en múltiples ocasiones, la aplicación de esta figura no puede llevarse al extremo de cambiar o desnaturalizar la vía intentada por la parte actora.

Ahora bien, los restantes conceptos de invalidez se estudian en el orden en que fueron formulados en el escrito de demanda, en el entendido de que los dos primeros, así como el sexto de ellos, se analizarán atendiendo a la existencia de un principio de afectación al interés jurídico del municipio actor.

En efecto, 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 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.

Por lo que hace al segundo concepto de invalidez, los preceptos impugnados también generan un principio de afectación al municipio actor, en tanto sus actos pueden ser objeto de impugnación a través del juicio de protección de derechos humanos cuya competencia se atribuye a la Sala Constitucional del

Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, tal y como se desprende de los artículos 4o., tercer párrafo, 56, fracciones I y II y 64, fracción I de la Constitución local reformada, que establecen:

“Artículo 4.- (...)

“Las autoridades del Estado, en su correspondiente esfera de atribuciones, tienen el deber de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos que establece esta Constitución; así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos; la violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, en términos de la ley”.

“Artículo 56.- El Poder Judicial del Estado tendrá las siguientes atribuciones:

“I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella;

“II. Proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente”

“Artículo 64.- Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para:

“I. Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de:

“a) El Congreso del Estado;

“b) El Gobernador del Estado; y

“c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal, y de los organismos autónomos del Estado.”

Igual consideración cabe realizar respecto a lo alegado en el sexto concepto de invalidez en tanto, si bien el municipio actor se limita a considerar violentados los artículos 3ro., fracción VIII y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto el artículo 33, fracción IV, primera parte de la norma impugnada, otorga atribuciones al Congreso local para legislar en materia de educación, materia que es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en suplencia de la queja, en términos de lo previsto por el artículo 40 de la Ley de la materia, advierte que la fracción IV del artículo 33 de la Constitución local, otorga facultades al Congreso estatal para legislar, entre otras cuestiones, en materia de municipio libre y relaciones de trabajo de los Ayuntamientos circunstancia que evidentemente importa un principio de afectación a la esfera del actor y lo legitima para impugnarla.

El texto del citado artículo de la Constitución local es el siguiente:

“Artículo 33. Son atribuciones del Congreso: (...)

IV. Legislar en materia de educación, cultura y deporte, profesiones, bienes, aguas y vías de comunicación de jurisdicción local, de salud y asistencia social, combate al alcoholismo, tabaquismo y drogadicción, de prostitución, de desarrollo social y comunitario de protección al ambiente y de restauración del equilibrio ecológico, de turismo, de desarrollo regional y urbano, de desarrollo agropecuario, forestal y pesquero, de comunicación social, de municipio libre, de relaciones de trabajo del Gobierno del Estado o los ayuntamientos y sus trabajadores, de responsabilidades de los servidores públicos, de planeación para reglamentar la formulación, instrumentación, control, evaluación y actualización del Plan Veracruzano de Desarrollo, cuidando que la planeación del desarrollo económico y social sea democrática y obligatoria para el poder público, así como expedir las leyes, decretos o acuerdos necesarios al régimen interior y al bienestar el Estado, sin perjuicio de legislar en los demás asuntos de su competencia; (...)”

En este contexto, debe estimarse que en los tres casos existe un principio de afectación a su interés jurídico.

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 promovente 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 retomar el orden de estudio anunciado y 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 porqué 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:

I. 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:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;*
- b) 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:

- a) 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;
- b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- c) 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;
- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- e) 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;
- f) 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;
- g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
- h) 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
- i) 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 registrarán 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 municipio 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 delinean 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 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 porque 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 39, 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 1ro. 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 desprende 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 especial 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.

Ahora bien, en el segundo concepto de invalidez, esencialmente se plantea que en el artículo 4, párrafo tercero, de la Constitución reformada se crea un juicio denominado “de protección de derechos humanos”, el cual invade la esfera de competencia de los tribunales de la Federación, ya que en el numeral 64, fracción I, de dicha norma, se establece que para el cumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones I y II, del artículo 56 del mismo ordenamiento legal, el Tribunal Superior del Estado contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, con competencia para conocer y resolver del citado juicio contra actos o normas de carácter general provenientes de autoridades de la entidad; y que, por lo tanto, causa agravio al municipio actor, al permitir que los gobernados combatan tales actos, tanto a través del juicio de amparo, como del citado instrumento de protección, obligando al actor a contestar ambas vías, causando una situación de inseguridad jurídica y la posibilidad de sentencias contradictorias.

Así las cosas, al establecerse la competencia de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, para conocer del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que violen los derechos humanos previstos por la propia Constitución de la entidad, provenientes, entre otros, de los titulares de las dependencias u órganos municipales y que la violación de dichos derechos humanos producirá la sanción y, en su caso, la reparación del daño conforme a la ley respectiva, podemos concluir, como ya quedó de manifiesto en páginas precedentes con la transcripción de los artículos respectivos, que existe un principio de agravio en perjuicio del municipio actor, en tanto que su actuación resulta susceptible de afectarse por la resolución que dicte la Sala Constitucional al conocer del citado medio de impugnación, incluso anulando los actos o decretos contrarios a la normativa constitucional local.

Precisado lo anterior, el concepto de invalidez que hace valer la parte actora resulta infundado, en atención a los siguientes razonamientos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad, otorgando competencia a los órganos del Poder Judicial de la Federación para conocer de los mismos y, específicamente, por lo que respecta al juicio de amparo, la propia normativa constitucional otorga facultades exclusivas a distintos órganos jurisdiccionales de dicho Poder, conforme a las bases establecidas en los artículos 103 y 107 de dicho ordenamiento.

Los preceptos constitucionales mencionados establecen las bases competenciales de los diversos órganos del Poder Judicial de la Federación para conocer del juicio de amparo, y de manera excepcional a órganos judiciales estatales, en el caso de la jurisdicción auxiliar o concurrente, delimitándose sus respectivas competencias en la Ley de Amparo, reglamentaria de dichos preceptos constitucionales, así como en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Estos órganos jurisdiccionales competentes para conocer y resolver los juicios de amparo, tienen por objeto fijar el alcance de las normas supremas, que expresan la soberanía popular; por lo que debe considerarse que la supremacía de las bases contenidas en ese magno ordenamiento conlleva el que

sólo en éstas, mediante la voluntad soberana expresada por el Constituyente o por el órgano revisor de la Constitución, puedan establecerse la existencia de los medios de control de constitucionalidad competencia de los órganos jurisdiccionales que integra dicho poder, sin menoscabo de que el legislador ordinario federal desarrolle y pormenore las reglas que precisen su procedencia, substanciación y resolución, conforme lo ha establecido este Tribunal Pleno, en la jurisprudencia 155/2000, publicada en la página 843 del tomo XII, diciembre de 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, cuyo rubro y texto son:

“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACIA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCION FEDERAL Y NO EN UN ORDENAMIENTO INFERIOR. En virtud de que el ejercicio de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de los medios de control de la constitucionalidad, tiene por efecto que ese órgano fije el alcance de las normas supremas, que expresan la soberanía popular, debe considerarse que la jerarquía de las bases contenidas en ese Magno Ordenamiento conlleva el que sólo en ellas, mediante la voluntad soberana manifestada por el Constituyente o por el Poder Revisor de la Constitución, pueda establecerse la existencia de los referidos medios; ello sin menoscabo de que el legislador ordinario desarrolle y pormenore las reglas que precisen su procedencia, sustanciación y resolución. La anterior conclusión se corrobora por lo dispuesto en los diversos preceptos constitucionales que, en términos de lo previsto en el artículo 94 de la propia Constitución General de la República, determinan las bases que rigen la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en los que al precisarse los asuntos de su conocimiento, en ningún momento se delega al legislador ordinario la posibilidad de crear diversos medios de control de la constitucionalidad a cargo de aquélla.”

Asimismo, este Alto Tribunal al interpretar el artículo 133 de la Constitución Federal, ha sostenido que sólo el Poder Judicial Federal, puede calificar la constitucionalidad de las leyes o de los actos de autoridad a través del juicio de amparo, entre otros instrumentos.

En efecto, el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala textualmente:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la "Unión que emanen de ella y todos los tratados que "están de acuerdo con la misma, celebrados y que "se celebren por el Presidente de la República, con "aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de "toda la Unión. Los jueces de cada Estado se "arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a "pesar de las disposiciones en contrario que puede "haber en las Constituciones o leyes de los "Estados.”

En términos generales este numeral establece expresamente la supremacía constitucional y un orden jerárquico de los ordenamientos legales en nuestro sistema legal. Además, en su parte final consigna la obligación para los jueces de los Estados, de respetar la Constitución Federal, leyes federales y tratados, con preferencia a las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones y leyes locales.

Este precepto ha llevado a distintos problemas, específicamente respecto de dos cuestiones básicas; una, el conflicto de leyes en el espacio, por cuanto a la validez del derecho federal y del derecho local cuando rigen de manera diversa una misma materia; y otra, el ejercicio del llamado control difuso de la Constitución por parte de las autoridades fuera del procedimiento constitucional previsto por los artículos 103 y 107 constitucionales.

Si bien desde la Constitución de 1857 se reprodujo en esencia el artículo 6o. de la Constitución de los Estados Unidos de América en el contenido del actual artículo 133 de la Constitución de 1917; sin embargo su aplicación es diversa en ambas latitudes, pues mientras en aquel país esta disposición tiene una vigencia plena en la medida en que el control constitucional se despliega por la vía de excepción o defensa inicialmente ante cualquier autoridad local y pasa después a la jurisdicción federal a través de recursos procesales, que vinculan dentro de un sólo proceso las dos instancias desarrolladas sucesivamente ante las dos jurisdicciones; en cambio, en nuestro sistema jurídico el control constitucional se prevé únicamente en vía de acción y se encomienda exclusivamente al Poder Judicial de la Federación.

Esta Suprema Corte de Justicia así lo ha sostenido, al estimar que sólo al Poder Judicial de la Federación compete establecer la inconstitucionalidad de los actos de autoridad, conforme nos informan las siguientes tesis, cuyos rubros, textos y datos de identificación son los siguientes:

“INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES.- Esta "Suprema Corte tiene facultad de resolver "respecto de la constitucionalidad o "inconstitucionalidad de una ley o de un acto de "autoridad, siempre que exista petición o instancia "de parte, que se siga el procedimiento establecido "por la ley, o sea, el juicio de amparo y se oiga la "defensa de la autoridad responsable, y que, "actuando en ese procedimiento y no en otro "diverso se pronuncie sentencia que se ocupe tan

"sólo del caso concreto singular al cual se refiere "la queja, limitándose a proteger y amparar al "agraviado, pero sin hacer declaración general "respecto de la ley o acto que motivare aquélla. "Incumbe también a la Suprema Corte de Justicia la "defensa de la Constitución en otro caso previsto "por el artículo 105 de la propia Carta Magna. "Conforme a esa norma, sólo a la Suprema Corte "de Justicia de la Nación corresponde conocer de "las controversias que se susciten, entre los "Poderes de un mismo Estado sobre la "constitucionalidad de sus actos. Tal controversia "tampoco se abre de oficio; precisa para su "planteamiento, la demanda del poder que se "sienta ofendido o atacado para que se justifique la "intervención de la Suprema Corte de Justicia por "medio de un procedimiento que, entre tanto no se "le fije la ley, es el de un juicio ordinario donde se "oye la parte demandada. Por tanto, en este caso, "la facultad de conocimiento está subordinada "también a la existencia de una instancia de parte "interesada, y el fallo debe producirse dentro del "procedimiento antes citado y no fuera de él. El "artículo 133 de la Constitución es conformativo "del régimen federal y evita el predominio de las "leyes locales sobre la Constitución, estableciendo "con firmeza la supremacía de la misma Carta "Fundamental; pero no es fuente de competencia "de la cual resulte la facultad de los tribunales "federales, y, por tanto, de la Suprema Corte para "declarar la constitucionalidad o "inconstitucionalidad de una ley. Obliga a los "jueces de los Estados a proceder siempre "conforme a la Constitución, obligación que, por lo "demás no es tan sólo de estos funcionarios sino "de todas las autoridades cuyos actos tienen la "presunción de constitucionalidad, que cede "únicamente ante la eficacia decisiva de un fallo "judicial federal que lo excluya. Este fallo no puede "producirse sino mediante la controversia que "prevé el artículo 103 constitucional, esto es, "mediante el juicio de amparo, satisfaciéndose las "condiciones antes mencionadas. Existe también la "fracción XII del artículo 107 Constitucional, que "obliga a los alcaides y carceleros a obrar "conforme a la Constitución, poniendo en libertad a "los reos si no recibieron oportunamente el auto de "prisión preventiva; pero este caso se estima como "de excepción aun dentro del mismo artículo 107 "que establece las bases del juicio constitucional "de garantías o de amparo."

(Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXXIX, página 775, Quinta Epoca).

"CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN "DE LA, IMPROCEDENTE, POR LA AUTORIDAD "JUDICIAL COMUN.- No existe jurisprudencia de la "Suprema Corte de Justicia de la Nación que "imponga a la autoridad judicial común, por "aplicación literal del artículo 133 constitucional, la "obligación de calificar la constitucionalidad de las "leyes que norman el contenido de sus "resoluciones; si bien es cierto que "ocasionalmente ha llegado a sustentarse tal tesis, "la mayoría de los precedentes se orientan en el "sentido de considerar que sólo al Poder Judicial "de la Federación puede calificar la "constitucionalidad de las leyes a través del juicio "constitucional de amparo."

(Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXXXV, Cuarta Parte, Sexta Epoca, página 37).

"CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN "DE LA, IMPROCEDENTE POR LA AUTORIDAD "JUDICIAL COMUN. Conforme a la Constitución "Federal, no todo órgano judicial es competente "para declarar la inconstitucionalidad de una ley, "sino solamente el Poder Judicial Federal, a través "del juicio de amparo, donde la definición de "inconstitucionalidad emitida por la autoridad "federal se rodea de una serie de requisitos que "tratan de impedir una desorbitada actividad del "órgano jurisdiccional en relación con los demás "poderes; aun en el caso del artículo 133 "constitucional en relación con el 128, que impone "a los jueces de los Estados la obligación de "preferir a la Ley Suprema cuando la ley de su "estado la contraría, el precepto se ha entendido "con el sistema según el cual es únicamente el "Poder Federal el que puede hacer declaraciones "de inconstitucionalidad. Esto es así, porque "nuestro Derecho Público admite implícitamente "que, conforme al principio de la división de "poderes, el órgano judicial está impedido de "intervenir en la calificación de "inconstitucionalidad de los actos de otros "poderes, a menos que a ese órgano se le otorgue "una competencia expresa para ese efecto, como "ocurre en la Constitución Federal cuando dota al "Poder Judicial de la Federación de la facultad de "examinar la constitucionalidad de los actos de "cualquier autoridad."

(Semanario Judicial de la Federación, Volumen 42, Cuarta Parte, Séptima Epoca, página 17).

Asimismo, la actual integración del Tribunal Pleno ha reiterado dicho criterio en las tesis de jurisprudencia 73/99 y 74/99, que aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, agosto de 1999, novena época, páginas 5 y 18, cuyos rubros y texto son, respectivamente:

"CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCION. ES ATRIBUCION EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas

las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa exprofeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.”

“CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTICULO 133 DE LA CONSTITUCION. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados." En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.”

Así, de la interpretación que este Alto Tribunal ha realizado al artículo 133 constitucional, se concluye que tal dispositivo no es fuente de facultades de control constitucional para los juzgadores del orden común, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto, que se traduce en un juicio específico cuya procedencia se encuentra sujeta a diversos requisitos con la finalidad de evitar la anarquía en la organización y distribución de competencias de las autoridades estatales; de donde deriva que tampoco la Constitución local puede preverlos.

Ahora bien, una vez sentado lo anterior, se procede al análisis de la invasión de atribuciones a que se refiere el municipio actor, al estimar que los artículos 4o., párrafo tercero, 56, fracciones I y II, y 64, fracción I, invaden la esfera de las facultades de los tribunales de la Federación, al establecer el juicio de protección de derechos humanos para combatir actos y normas de carácter general provenientes de autoridades del Estado y otorgar la competencia para resolverlo a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la entidad en cuestión.

De los señalados preceptos impugnados, que han quedado transcritos en este mismo considerando, deriva que el juicio de protección de derechos humanos tiene por objeto la protección y salvaguarda de los derechos humanos a que se refiere el Capítulo II de la propia Constitución del Estado de Veracruz, que comprende los artículos 4o. al 9o., y que a la letra dicen:

CAPITULO II

DE LOS DERECHOS HUMANOS

“Artículo 4. La libertad del hombre no tiene más límite que la prohibición de la ley; por tanto, toda persona tiene el deber de acatar los ordenamientos expedidos por autoridad competente. Las autoridades sólo tienen las atribuciones concedidas expresamente por la ley.

Toda persona gozará de los derechos que establecen la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado.

Las autoridades del Estado, en su correspondiente esfera de atribuciones, tienen el deber de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos que establece esta Constitución; así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos; la violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, en términos de la ley.

Está prohibida la pena de muerte.”

“Artículo 5. El Estado tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; y garantizará a sus

integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos establecidos por la ley.

El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal.

El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable; y a una educación laica, obligatoria, bilingüe y pluricultural. Asimismo, en los términos previstos por la ley, impulsarán el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la entidad y combatirán toda forma de discriminación.”

“Artículo 6. Las autoridades del Estado promoverán las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas; asimismo, garantizarán el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad.”

“Artículo 7. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles.

La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo.”

“Artículo 8. Los habitantes del Estado tienen derecho a vivir y crecer en un ambiente saludable y equilibrado. Las autoridades desarrollarán planes y programas destinados a la preservación, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y fauna existentes en su territorio, así como para la prevención y combate a la contaminación ambiental.

Las personas serán igualmente responsables en la preservación, restauración y equilibrio del ambiente, disponiendo para tal efecto del ejercicio de la acción popular ante la autoridad competente, para que atienda la problemática relativa a esta materia.”

“Artículo 9. La propiedad y la posesión tendrán las modalidades y limitaciones señaladas por la Constitución Federal y la Ley.”

Estos derechos humanos son el objeto de protección del medio de impugnación introducido en la reforma impugnada, puesto que en el Capítulo IV, relativo al Poder Judicial, Sección Primera, denominada “Del Control Constitucional”, específicamente el artículo 64, fracción I, establece que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, tendrá como competencia, entre otras, conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general **“que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve”**, provenientes del Congreso o del Gobernador del Estado, así como de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del propio Estado.

En otros términos, dicho instrumento de impugnación se dirige exclusivamente a proteger los derechos humanos que la propia Constitución local señala, como se advierte, incluso, de la exposición de motivos de la iniciativa de reformas que el Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz enviara al Congreso de la misma entidad, el trece de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, que en la parte relativa señala:

“Artículo 55. El capítulo IV del Título Segundo, denominado ‘Del Poder Judicial’, empieza con este nuevo numeral, que contiene la referencia genérica de que dicho Poder se deposita en el Tribunal superior de Justicia, en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el Tribunal de Conciliación

y Arbitraje, y en los juzgados que señale su Ley Orgánica, para equipararlo con la fórmula seguida para los otros Poderes al inicio de sus respectivos capítulos, simplificando notoriamente la detallada y exhaustiva mención de tribunales y atribuciones que se hace hoy en día en los artículos 36 y 95 de la Constitución en vigor, respectivamente.”

“Artículo 56. Correlativo del anterior, el artículo 56 del Proyecto desarrolla, en quince fracciones sustantivas, las atribuciones del Poder Judicial, entre las que destacan, por su importancia y novedad en el ámbito local, las que se refieren a garantizar la Supremacía Constitucional local, materia de poco o nulo desarrollo tanto teórico como práctico en nuestra historia jurídica nacional, para el efecto de las importantísimas tareas de protección y salvaguarda de los derechos humanos locales.

(...)"

"Artículo 64. Con este precepto inicia la Sección Primera relativa al 'Control Constitucional' en la entidad, como uno de los pilares fundamentales de este Proyecto con el de otorgar por primera vez en la historia constitucional de Estado alguno, el debido y necesario reconocimiento a la supremacía que nuestra Constitución tiene dentro del territorio de Veracruz, con lo cual se daría el primer gran paso para dignificar la vida inconstitucional de Veracruz, mediante la promoción y adquisición de un status de orgullo y respeto por nuestro orden legal y constitucional, como parte fundamental del triple orden de gobierno en que se divide nuestro país.

Esta propuesta, atiende a las serias reflexiones presentadas por destacados abogados en varios de los Foros de consulta realizados por la H. Legislatura del Estado, y de partidos políticos, y busca dotar de nuevas atribuciones al Poder Judicial, para garantizar la supremacía de nuestra Constitución, a través de una Sala Constitucional integrada por tres Magistrados y adscrita al Tribunal Superior de Justicia.

De esta manera, conforme su primer fracción, dicha Sala tendrá competencia para, a través del juicio de protección, interpretar la Constitución, a fin de proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, en contra de actos o normas de carácter general que conculquen dichos derechos, provenientes del Congreso del Estado; del Gobernador; o de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal o municipal, así como de los organismos autónomos del Estado, con lo cual este juicio, en una primer vertiente, tal y como sucede con el juicio de amparo, a nivel federal, será un instrumento de protección de los veracruzanos, por violaciones provenientes de los titulares de los diversos órganos del Estado, salvo el judicial."

Por lo tanto, de una interpretación armónica y sistemática de los distintos preceptos transcritos de la norma impugnada, así como de su propia exposición de motivos, se desprende que la competencia que la Constitución local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se circunscribe a conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de la Constitución local, es decir, en la protección de los derechos humanos previstos en la misma, sin contar, lógicamente, con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución Federal.

De esta forma se advierte que contrariamente a lo sostenido por el Municipio actor, los preceptos reclamados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la reforma impugnada se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que la propia Constitución local reserve al pueblo veracruzano; en tanto que el juicio de amparo consagrado en los artículos 103 y 107 constitucionales, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal; de donde se sigue que el Tribunal Supremo, a través de su Sala Constitucional, carece de competencia y resulta constitucionalmente incompetente para resolver sobre la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad, es decir, sobre el apego o no de los mismos a la Constitución federal; lo cual se corrobora si se tiene en cuenta que el instrumento jurídico local difiere del juicio de amparo federal en cuanto a su finalidad, en tanto que aquél prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reserven implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4o. de la Constitución veracruzana, características éstas que difieren con el mecanismo federal.

Además, tal y como ya se mencionó al analizar el primer concepto de invalidez, los artículos 39, 40 y 41, párrafo primero constitucionales, establecen las bases de la autonomía local, en tanto de ellos deriva el régimen de gobierno republicano federal, integrado por Estados libres y soberanos en todo lo relativo al régimen interno, aunque unidos en un pacto Federal; y que el pueblo ejerce su soberanía por lo que hace a dichos regímenes interiores, en los términos que dispongan las Constituciones locales, con la única limitante de que no contravengan la Constitución Federal.

Esta autonomía local se desprende directamente del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la posibilidad de que los poderes de los Estados se organicen conforme a la Constitución de cada uno de ellos; y específicamente el Poder Judicial se ejercerá por los tribunales y mediante las reglas que señalen dichos Ordenamientos locales, por lo que se estima indispensable referirse al origen de dicho dispositivo constitucional.

El texto actual del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal es principalmente producto de la reforma constitucional publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, pues con anterioridad a esta reforma constitucional no se encontraba regulada constitucionalmente la administración de justicia de los Estados. Resulta en este sentido ilustrativo citar al respecto lo señalado por el tratadista Luis Espinoza Garozpe en su artículo "Independencia del Poder Judicial y Democracia", publicado en el libro "Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. La Reforma Judicial 1986-1987" en los

siguientes términos: "...El Poder de la Federación había evolucionado notablemente desde 1824. Pero el federalismo tenía un adeudo con la provincia que le dio vida: faltaba regular constitucionalmente la administración de justicia de los Estados. Estos desde luego, no carecían de tribunales, cuya organización se había realizado conforme a las facultades derivadas del artículo 124 de la Constitución. Pero al existir un vacío en la norma superior, era en demérito del federalismo, ya que se dispersaban los esfuerzos que debieran ser comunes, para mejorar la justicia. La anarquía de sistemas propiciaba su estancamiento y ello lesionaba, mutilaba, el principio de descentralización democrática de los servicios de justicia, implícito en el federalismo. De tal suerte que durante 163 años –desde 1824 hasta la fecha-, hemos tenido en el país justicia de dos calidades: la federal y la de los Estados. La primera, con un gran desarrollo constitucional, legal y doctrinal. La segunda, en la orfandad. Con la consecuencia de que el ciudadano siempre se ha sentido más seguro en manos de un juez federal que en las de un juez de los Estados. Posiblemente esta situación inveterada haya propiciado también el incremento notable habido en el uso del juicio de amparo, como remedio contra una justicia local que siempre ha dejado mucho que desear. En estas circunstancias, el Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado promovió, y el Constituyente Permanente decretó este año, la reforma constitucional que viene a subsanar el citado vacío...".

Así, a partir del dieciocho de marzo de mil novecientos ochenta y siete, es decir, al día siguiente de la publicación en el **Diario Oficial de la Federación** de la reforma constitucional señalada, entró en vigor el texto reformado del artículo 116 constitucional que era el siguiente:

"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:

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 el artículo 95 de esta Constitución.

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 jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se creen en los Estados, serán nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada Estado.

Los magistrados durarán en el ejercicio de 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 Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo".

En la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal de la reforma constitucional aludida, y que llevó al Decreto de reformas de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de veinticinco de febrero de mil novecientos ochenta y siete, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el diecisiete de marzo del mismo año, en vigor al día siguiente de su publicación en términos de su artículo primero transitorio, se manifestó, en la parte relativa, lo siguiente:

"El perfeccionamiento de la impartición de justicia en México ha sido una preocupación constante de la presente administración, para satisfacer la necesidad permanente del pueblo de disfrutar de legalidad, equidad, orden y seguridad que permitan el pleno desarrollo del individuo en su convivencia social. - - La sociedad mexicana en su conjunto nos ha acompañado en el propósito de alcanzar una nueva concepción social del Estado y del derecho, y de establecer los instrumentos institucionales para la consulta popular en las tareas del desarrollo y la renovación

de nuestro modelo de vida nacional. - - - El derecho se concibe, entre otros, como un instrumento de transformación social, por lo que la reforma jurídica, tan profunda como sea necesario, figura entre las grandes prioridades del presente. - - - México vive y se desarrolla con nuevas normas jurídicas que permiten una vida individual más justa y segura y que han mejorado la calidad de nuestra vida social, normas jurídicas en cuya elaboración ha participado el pueblo, no solamente por su aprobación formal por el H. Congreso de la Unión, porque son el resultado de un permanente proceso de consulta popular que responde a la vocación democrática de los mexicanos. - - - El perfeccionamiento del orden jurídico y de los instrumentos de procuración e impartición de justicia es un proceso permanente y dinámico, en el que cada avance mejora la realidad social, provoca propuestas de mayor calidad y profundidad y alienta las aspiraciones de todos los mexicanos para proseguir en esta tarea, con tenacidad. - - - El bienestar del individuo inserto en su vida social, es el propósito central de nuestro proyecto nacional, plasmado en la Constitución, la organización y correcto funcionamiento del Estado y del poder público, deben contribuir al logro de este propósito, con estricto sometimiento a las normas constitucionales y leyes que de ellas emanan, pues ha sido y es decisión mexicana vivir en el sano ambiente de un Estado de derecho. - - - La Constitución contiene el proyecto nacional del pueblo de México, en ella, la nación expresa sus decisiones fundamentales y afirma su voluntad de conservar su identidad como comunidad, como cultura y como historia; conjuga los principios políticos de la independencia, la reforma y la revolución, que recoge lo mejor de nuestra historia y los anhelos de la mayoría; establece las bases que sustentan la historia de un gobierno nacional viable y propone las reformas de relación entre gobierno y sociedad, constitutivas de la democracia. - - - El respeto a los derechos del hombre y el principio de la división de poderes son piezas estructurales en la concepción del Estado mexicano, pues lo primero constituye el propósito de las instituciones sociales y el límite extrínseco de la actividad del Estado, garantía de la libertad de los hombres y el segundo contiene la base orgánica de la estructuración del poder estatal y es el límite intrínseco de su propia actividad, pues el ejercicio de

la potestad pública debe estar íntegramente supeditado al orden jurídico y su división forma parte del sistema general de protección a la libertad. - - - La necesidad de dividir el ejercicio de las potestades del Estado fue reconocido en la elaboración de las constituciones que surgieron de las revoluciones democráticas y liberales en América y Europa, por lo que el principio de la división de poderes ha sido una de las bases fundamentales de la doctrina constitucional moderna.

En México, ya la constitución de Apatzingán, primer ensayo constitucional mexicano, contiene la concepción tripartita de la división de poderes, al establecer que la atribución de la soberanía consistía en la facultad de dictar leyes, en la facultad de hacerlas ejecutar y en la facultad de aplicarlas a los casos particulares, estableciendo en consecuencia tres órganos de gobierno: legislativo, ejecutivo y judicial. - - - El constitucionalismo mexicano a través de toda su historia, salvo la Constitución de 1836, ha mantenido incólume el esquema clásico de la división de poderes, con la particularidad de que, debido a nuestra organización de carácter federal, siempre ha existido similitud fundamental de este principio estructural entre la federación y las entidades federativas. - - - La Constitución federal mexicana, en su doble aspecto de ley fundamental del Estado Federal y de estatuto nacional común a los Estados que lo integran, contiene preceptos que afirman la identidad de nuestros principios políticos fundamentales. Esta característica de nuestra forma de ser federal, es la base en donde se sostiene toda la organización política y social de México, principio rector que condiciona la estructura política de los Estados. - - Dentro del marco de estos principios y para el perfeccionamiento de nuestro orden jurídico nacional, presentamos al órgano constituyente permanente, por conducto del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma de los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - - - El fundamento filosófico-jurídico de la función jurisdiccional a cargo del Estado, se encuentra en la garantía individual contenida en el artículo 17 constitucional, precepto que demanda del individuo la renuncia a hacerse justicia por mano propia y a ejercer violencia para reclamar su derecho pero en reciprocidad establece la garantía individual de acceso a la jurisdicción. Y para ello dispone que los tribunales de justicia la impartirán en forma expedita y gratuita. - - - La garantía a la acción jurisdiccional está, pues, establecida en nuestra Constitución en beneficio y protección del individuo, por lo que proponemos enriquecerla y adaptarla al presente, conservando los valores establecidos desde el artículo 18 del acta constitutiva de la federación de 1824, y recogiendo los principios contenidos en los documentos actuales que atienden a los derechos humanos y a sus libertades fundamentales. - - - La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta, porque procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia; debe ser gratuita, para asegurar a todos el libre acceso a ella; debe ser imparcial, para lograr que se objetive en sentencias estrictamente apegadas a las normas; y debe ser honesta, pues al juzgador se confía el destino de la libertad y patrimonio ajenos. - - - Los tribunales de justicia deben ser independientes, para fortalecer en la realidad

social el principio de división de poderes y porque la independencia judicial constituye la primer garantía de la jurisdicción, establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, cuanto de los justiciables, pues sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre dependiente sólo de la ley. - - - La independencia judicial requiere que los jueces al actuar no han de tener otra norma rectora que la ley. La sumisión del juez a la ley, le hace independiente de la voluntad subjetiva de los hombres que gobiernan, e incluso de su propia voluntad, cuando ésta propende a la arbitrariedad. - - - A la independencia objetiva se une el conocimiento de lo que se hace, pues siempre hemos considerado que una verdadera y auténtica independencia judicial, se nutre en una real toma de conciencia del papel que el juez desempeña en la aplicación del Derecho. Estas calidades son el espíritu de la autoridad moral del juez, pues la autoridad formal le es conferida por la ley. - - - El juez es símbolo de la justicia y guardián del derecho, por ello los órganos judiciales deben integrarse con procedimientos de selección del derecho, la vocación, la experiencia y la honorabilidad de quienes los integran. Un buen juez no se improvisa, requiere del transcurso de años de estudio y práctica en los tribunales para lograr las aptitudes que permitan la justa aplicación de la ley. - - - Selección, formación, eficiencia y preparación adecuada son, entre otros, los elementos indispensables para el correcto desempeño de la función jurisdiccional independiente. - - - En cuanto a la estabilidad en el cargo, ésta proporciona a los servidores de la administración de justicia la seguridad de que, mientras su conducta sea apegada a derecho y obre con justicia, gozará de permanencia en su puesto. Sin jueces estables en el desempeño de su cargo, la independencia en el ejercicio de la función, se ve considerablemente disminuida. - - - Finalmente, al juez debe garantizarse una posición social digna, proporcionándole bienestar económico que permita su total entrega a su ministerio, sin preocupaciones de otra índole. Los órganos de los poderes judiciales deben contar con el apoyo financiero que guarde adecuada relación con la importancia del servicio público que prestan, pues de otra suerte se les inhabilita para contribuir al mejoramiento de la administración de justicia. - - El nuevo texto del artículo 17, que se propone, perfecciona y robustece la garantía individual de acceso a la jurisdicción, al señalar sus calidades: independencia en sus órganos, prontitud en sus procesos y resoluciones, que agote las cuestiones planteadas y sea completa, imparcial para que asegure el imperio del derecho y gratuita para afirmar nuestra vocación democrática. - - - Para ello es necesario, además, establecer las bases constitucionales en relación a los poderes judiciales locales y proponer reformas a los preceptos constitucionales que regulan el poder judicial de la federación. - - - La inclusión en nuestro texto constitucional de las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales de los estados es una aspiración, que esta iniciativa hace suya y revitaliza, expresada desde el voto particular de la minoría de la comisión constituyente de 1842, recogida por Don Venustiano Carranza en las ideas contenidas en su declaración de Veracruz de 1914, y reiteradas en su discurso inaugural del congreso constituyente de 1o. de diciembre de 1916, para consolidar un poder judicial respetable, digno, vigoroso e independiente, tanto en el ámbito federal como en el local. - - - Dado que nuestra Constitución cumple el cometido de ser el estatuto nacional de los Estados que integran la federación, es necesario que nuestra norma fundamental señale las bases conforme a las cuales los poderes judiciales de los estados, deban cumplir con la relevante tarea de impartir justicia, en condiciones de calidad similar en todo el territorio nacional. - - - Las bases que se plantean en esta iniciativa armonizan la necesidad de que los tribunales de justicia cumplan plenamente con los principios que se contienen en el artículo 17 constitucional que se propone, con respeto al principio fundamental de la autonomía constitucional de los Estados. Para ello, las bases contienen la afirmación y los medios para lograr la independencia del poder judicial, calidad de la cual deben surgir los restantes atributos de la impartición de justicia; y deja a las constituciones y leyes locales, la regulación del poder judicial local, para que ellas establezcan las especiales características y modalidades que más se adecuen a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas de cada entidad federativa. - - - La inclusión en nuestro texto constitucional de las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales, es una petición expresa del XIII Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana que se celebró en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el día 16 de mayo de 1986. - - - Se propone la reforma del artículo 46 constitucional para eliminar su texto presente, que respondía a la realidad presente; se propone que el contenido vigente del artículo 116 de nuestra Constitución se ubique en el artículo 46, que es su mejor ubicación sistemática; esta reforma permite dejar sin contenido el numeral 116, para dedicarlo a las normas relativas a los Poderes de los Estados. - - - Se propone derogar las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 constitucional, para reubicarlas en el artículo 116 y consagrar, en exclusiva, el artículo 115 a las normas que rigen a los municipios mexicanos. - - - El nuevo texto del artículo 116 que se propone se dedica a las normas relativas a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de los Estados, y sus fracciones I y II repiten el contenido actual de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, dedicando la fracción I a las normas relativas al Poder Ejecutivo y la fracción II a las normas relativas al Poder Legislativo; la

fracción III contiene las bases a que debe sujetarse la organización y funcionamiento del Poder Judicial; la fracción IV se dedica a señalar la posibilidad constitucional de la justicia administrativa en el ámbito local; y las fracciones V y VI repiten el contenido de las fracciones IX y X del texto vigente del artículo 115 constitucional, relativas a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores y a la posibilidad de celebrar convenios entre la Federación, los Estados y sus Municipios. - - - Por lo que se refiere al perfeccionamiento de las normas que rigen a los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, se formularán las adecuaciones necesarias para que tales normas conserven congruencia con las contenidas en el artículo 116 constitucional que propone, adaptadas a las circunstancias del Distrito Federal. ...”

El Decreto de reformas constitucionales publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete que dio lugar a la regulación constitucional de la administración de justicia estatal, sentando en la fracción III del artículo 116 de la Carta Magna las bases a las que debían sujetarse los Poderes Judiciales de los Estados, también incluyó la reforma al artículo 17 de la Carta Magna, para quedar con el texto actualmente en vigor que dispone:

“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil”.

El artículo segundo transitorio del Decreto de reformas constitucionales aludido dispuso:

“Las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año, computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las constituciones y leyes locales, para proveer el debido cumplimiento de las disposiciones de este Decreto”.

Mediante Decreto publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro se reformó el párrafo tercero de la fracción III del artículo 116 constitucional y se derogó su párrafo quinto, para quedar en los términos en que actualmente se encuentra en vigor. La reforma del párrafo tercero tuvo como razón de ser el adecuar los requisitos exigidos para ocupar el cargo de magistrado a los consignados en el artículo 95 de la propia Carta Magna que también fue reformado mediante el Decreto en comento y adicionar como impedimentos para ocupar dicho cargo el haber desempeñado, durante el año previo a la designación, los cargos de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local en los respectivos Estados; y, la derogación del párrafo quinto, tuvo como finalidad el eliminar el esquema de nombramiento rígido para los jueces de los Estados a fin de que cada entidad federativa adoptara el esquema de organización judicial que estimara más conveniente, cumpliendo los principios de la carrera judicial, dada la gran semejanza que con el ámbito federal guardaba el gobierno y la administración del Poder Judicial de los Estados que, podría llevar, a que la separación funcional y orgánica de las atribuciones jurisdiccionales y administrativas realizada mediante la creación del Congreso de la Judicatura Federal con la consecuente reforma del artículo 100 de la Carta Magna realizada en el Decreto en comento, también pudiera ser adoptada por los Estados.

El texto actualmente en vigor del artículo 116, fracción III, es el siguiente:

“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:

...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 el ejercicio de 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.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.”

Los antecedentes legislativos del artículo 116, fracción III, de la Carta Magna, actualmente en vigor, permiten advertir que su génesis tuvo lugar en virtud de la preocupación latente en el pueblo mexicano del perfeccionamiento de la impartición de justicia, que plasmó su voluntad en la consulta popular sobre administración de justicia emprendida en el año de mil novecientos ochenta y tres, y que dio lugar a la aprobación formal por el Congreso de la Unión de las reformas constitucionales en la materia que, en forma integral, sentaron los principios básicos de la administración de justicia en los Estados en las reformas de mil novecientos ochenta y siete, con un espíritu de respeto pleno a la autonomía y soberanía local.

Incluso, esta autonomía local se ve reflejada en la fracción V, del propio artículo 116 constitucional, que establece la posibilidad de que las Constituciones y leyes de los Estados puedan 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, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

En estas condiciones, la reforma que se impugna, mediante la cual se introduce el juicio de protección de derechos humanos, en tanto su ámbito de tutela sólo se limita a salvaguardar la normativa local a través de un órgano instituido por la propia Constitución del Estado de Veracruz, como lo es la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, no implica invasión de las atribuciones que expresamente se reservan a los tribunales de la Federación, al representar una manifestación de la autonomía y soberanía estatal, de conformidad con los artículos 39, 40, 41, párrafo primero y 116, fracción III, de la Constitución federal. Instrumento local que incluso difiere con el juicio de amparo a nivel federal, toda vez que la finalidad de aquél consiste, como ya se indicó, en que la violación a los derechos humanos que expresamente se reserva el pueblo veracruzano implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4o. de la Constitución que se impugna, características éstas que no comparte el mecanismo federal.

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno, que el artículo quinto transitorio de la reforma a la Constitución del Estado de Veracruz establece que **“La ley que regulará la iniciativa popular, el plebiscito y el referendo, así como la reglamentaria del Juicio de Protección a los Derechos Humanos, deberán expedirse en un plazo no mayor a 180 días naturales a partir del día siguiente al que entre en vigencia la presente Ley”**; de donde se sigue que al estar condicionados los preceptos impugnados a la expedición de una ley reglamentaria —que a la fecha del dictado de la presente resolución aún no se ha emitido— y que le darán contenido a este instrumento jurídico de protección a los derechos humanos, pudiera entrañar cuestiones de conflicto con la Constitución federal que por el momento no es factible examinar por este Alto Tribunal.

En el quinto 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 subsidios "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 quinto concepto de invalidez, es menester realizar una precisión que será válida para todos aquellos conceptos de invalidez 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 ingresos "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 consubstanciales "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 del 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 o especiales 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 aquélla 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 sexto concepto de invalidez la parte actora aduce que la fracción IV del artículo 33 de la Constitución veracruzana, es violatoria de los artículos 3ro. y 128 de la Constitución Federal, en tanto otorga atribuciones al Congreso local para legislar en materia de educación, materia que es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

El razonamiento propuesto que, debemos recordar, se analiza por existir un principio de afectación al municipio, aun suplido en su deficiencia, resulta infundado.

En efecto, el argumento toral de la parte actora se refiere a la invasión que se hace a la esfera de competencia de la Federación para legislar en materia de educación, al otorgarse esta misma facultad al Congreso local. Dicho planteamiento resulta infundado, en tanto el Congreso local sí está facultado para legislar en materia de educación:

El texto de la fracción IV, del artículo 33 de la Constitución impugnada es el siguiente:

"Artículo 33. Son atribuciones del Congreso: (...)

IV. Legislar en materia de educación, cultura y deporte, profesiones, bienes, aguas y vías de comunicación de jurisdicción local, de salud y asistencia social, combate al alcoholismo, tabaquismo y drogadicción, de prostitución, de desarrollo social y comunitario de protección al ambiente y de restauración del equilibrio ecológico, de turismo, de desarrollo regional y urbano, de desarrollo agropecuario, forestal y pesquero, de comunicación social, de municipio libre, de relaciones de trabajo del Gobierno del Estado o los ayuntamientos y sus trabajadores, de responsabilidades de los servidores públicos, de planeación para reglamentar la formulación, instrumentación, control, evaluación y actualización del Plan Veracruzano de Desarrollo, cuidando que la planeación del desarrollo económico y social sea democrática y obligatoria para el poder público, así como expedir las leyes, decretos o acuerdos necesarios al régimen interior y al bienestar el Estado, sin perjuicio de legislar en los demás asuntos de su competencia; (...)

Mientras que el artículo 3o. constitucional, dispone, en la parte que interesa a nuestro estudio, que **"Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado–Federación, Estados y Municipios – impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias"**.

Igualmente, la fracción VIII del mismo establece claramente que:

"VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan."

Así, del texto constitucional transcrito se desprende que, tratándose de la materia educativa, se prevé expresamente que corresponde al Congreso Federal legislar sobre la distribución de la función social educativa, en virtud de que la prestación de este servicio público es una facultad concurrente de la Federación, Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal, facultad que se ve materializada en la Ley General de Educación, que establece y precisa el marco legal dentro del cual concurren la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios en la prestación de dicho servicio público.

Sobre el particular, conviene transcribir el artículo 3o. de la Ley General de Educación, que establece los lineamientos a que deberán sujetarse las normas locales sobre la materia, y reitera la concurrencia existente en ésta; el texto del precepto en cuestión es el siguiente:

"ARTICULO 3o.- El Estado está obligado a prestar "servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria "y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el "marco del federalismo y la concurrencia previstos "en la Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos y conforme a la distribución de la "función social educativa establecida en la "presente ley".

De lo anterior podemos concluir que la Ley General que regula la materia, establece la obligación del Estado de prestar servicios educativos para que toda la población pueda recibir educación, desde el nivel preescolar hasta el de secundaria, siempre dentro del marco de la concurrencia previsto en la Constitución y conforme a la distribución de la función social educativa que establece la propia ley, de donde, la Constitución local impugnada, al señalar como facultad del Congreso estatal la de legislar en materia de educación, no hace sino desarrollar las facultades concurrentes que la propia Constitución Federal establece.

En este sentido, es el artículo 14, de la Ley General en cita el que establece las facultades concurrentes de las autoridades educativas federales y locales, de acuerdo a las necesidades y requerimientos regionales, en beneficio de la colectividad.

El texto de dicho precepto dispone:

"ARTICULO 14.- Adicionalmente a las atribuciones "exclusivas a que se refieren los artículos 12 y 13, "corresponden a las autoridades educativas federal "y locales, de manera concurrente, las atribuciones "siguientes:

"I.- Promover y prestar servicios educativos, "distintos de los previstos en las fracciones I y IV "del artículo 13, de acuerdo con las necesidades "nacionales, regionales y estatales;

"II.- Determinar y formular planes y programas de "estudio, distintos de los previstos en la fracción I "del artículo 12;

"III.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, "distintos de los mencionados en la fracción V del "artículo 13, de acuerdo con los lineamientos "generales que la Secretaría expida;

"IV.- Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de "validez oficial a estudios distintos de los de "primaria, secundaria, normal y demás para la "formación de maestros de educación básica que "impartan los particulares;

"V.- Editar libros y producir otros materiales "didácticos, distintos de los señalados en la "fracción III del artículo 12;

"VI.- Prestar servicios bibliotecarios a través de "bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema "educativo nacional, a la innovación educativa y a "la investigación científica, tecnológica y "humanística;

"VII.- Promover permanentemente la investigación "que sirva como base a la innovación educativa;

"VIII.- Impulsar el desarrollo de la enseñanza "tecnológica y de la investigación científica y "tecnológica;

"IX.- Fomentar y difundir las actividades artísticas, "culturales y físico-deportivas en todas sus "manifestaciones;

"X.- Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus "disposiciones reglamentarias, y

"XI.- Las demás que con tal carácter establezcan "esta Ley y otras disposiciones aplicables.

“El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquellas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13.”

Por su parte, el artículo 13, de la propia Ley General, precisa las facultades exclusivas de las autoridades locales en cuanto a materia educativa se refiere, en los siguientes términos:

“ARTICULO 13.- Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;

II.- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

III.- Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la Secretaría;

IV.- Prestar los servicios de formación, actuación, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine;

V.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;

VI.- Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y

VII.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.”

En las condiciones narradas, es claro que la instrumentación y ejecución de las tareas educativas a cargo del Estado mexicano, corresponden por disposición expresa de la Constitución Federal, desarrollada en la Ley General de Educación, de manera concurrente a la Federación, Estados y Municipios, circunstancia que permite afirmar que la fracción IV del artículo 33 de la Constitución del Estado de Veracruz-Llave, al conferir facultades a la legislatura local para dictar leyes en materia de educación, no hace sino reproducir y materializar las disposiciones federales existentes sin que ello pueda implicar interferencia de esferas o atribuciones, dado que, como ha quedado de manifiesto, se trata de facultades concurrentes.

Máxime que, en términos de la propia Ley General de Educación, el municipio también es un sujeto activo que participa en la prestación del servicio público educativo, concurriendo a éste con la Federación y los Estados, lo anterior se advierte del artículo 15 del cuerpo normativo citado, que dice:

“Artículo 15.- El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14.

El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.

El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo.”

Igualmente, de la lectura cuidadosa de la fracción impugnada, se advierte que también se faculta al Congreso estatal para legislar en materia de municipio libre y respecto a las relaciones laborales de éste con sus trabajadores, circunstancia que pudiera afectar a la parte actora y que justifica el estudio de esta parte de la norma impugnada.

Del texto de la Constitución local que ha quedado reproducido en párrafos anteriores, se desprende que es atribución del Congreso del Estado de Veracruz legislar, entre otras materias, sobre municipio libre y respecto a las relaciones de trabajo entre los Ayuntamientos y sus trabajadores.

Ahora bien, de un análisis detallado del texto íntegro del artículo 115 de la Constitución Federal, podemos concluir que la norma local impugnada, que faculta al Poder Legislativo estatal para dictar leyes en materia de municipio libre y las relaciones laborales entre Ayuntamientos y sus trabajadores, no es sino la reiteración prácticamente literal de lo que establece el citado precepto de la Constitución General de la República.

En efecto, el multicitado artículo 115 constitucional, si bien se refiere a la institución del municipio libre y establece los lineamientos, derechos y prerrogativas de éste, es una norma que corresponde reglamentar a los Estados que integran la Federación, en la medida en que claramente son éstos los sujetos de la misma, tal y como se desprende del primer párrafo del mismo, que establece:

“Artículo 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: (...)”

En este contexto, el hecho de que el municipio libre sea la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas, implica necesariamente que las legislaturas locales deberán dictar las leyes que desarrollen y regulen las funciones, tareas, derechos y obligaciones de esta institución, tal y como de desprende del artículo de la Constitución Federal citado, que a lo largo de su texto expresamente señala como obligación a las legislaturas estatales la emisión de leyes que posibiliten el adecuado funcionamiento de los ayuntamientos, la libre administración de la hacienda municipal, el dictado de bandos de policía y buen gobierno, la prestación de los servicios públicos, la planeación del desarrollo urbano municipal, el adecuado uso del suelo, etcétera.

Así las cosas, es evidente que la facultad concedida constitucionalmente al Congreso local para legislar en materia de municipio libre no resulta contraria a la Constitución Federal, en tanto constituye esencialmente una reiteración de lo que esta última dispone. Circunstancia que es particularmente clara en el caso de la facultad para legislar sobre las relaciones laborales entre los Ayuntamientos y sus trabajadores, pues ésta no es sino la reproducción de lo establecido por la fracción VIII, del artículo 115 multicitado, que prevé:

“Artículo 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: (...)

VIII. (...)

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. (...)”

En las condiciones relatadas, en tanto la facultad concedida a la legislatura veracruzana para expedir leyes en materia educativa y municipal no es sino el reflejo fiel de lo dispuesto por la Constitución Federal en sus artículos 3o. y 115, debe concluirse que no existe afectación alguna a la esfera de atribuciones y derechos del municipio actor, reiterándose, como ha quedado dicho, lo infundado del concepto de invalidez hecho valer.

El octavo y décimo segundo conceptos de invalidez se analizan en conjunto, en tanto los temas planteados en los mismos tienen una estrecha vinculación. En dichos conceptos de invalidez, el municipio actor argumenta esencialmente, que el artículo 33, fracción XIII, y 71 fracción IV, de la Constitución veracruzana, contravienen lo dispuesto por el numeral 115, fracción IV, de la Constitución General de la República, toda vez que artículo citado en primer término faculta al Congreso local, para “aprobar las leyes que contengan las bases normativas conforme a las cuales los Ayuntamientos elaborarán y aprobarán su presupuesto de egresos”, lo cual permite que dicha legislatura dicte normas que afecten el principio de libre administración de la hacienda municipal, mientras que el segundo de los preceptos impugnados faculta a los Ayuntamientos para aprobar sus ingresos disponibles conforme a las leyes que expida el Congreso Local, estableciéndose con ello, nuevamente límites, a la libre administración de la hacienda municipal prevista por la Constitución Federal.

Los argumentos así resumidos resultan infundados.

Los artículos 33, fracción XIII y 71 fracción IV, de la norma impugnada disponen:

“ARTICULO 33.- Son atribuciones del Congreso:

“... XIII.- Aprobar las leyes que contengan las bases “normativas, conforme a las cuales los ayuntamientos elaborarán y aprobarán su “presupuesto de egresos, los bandos de policía y “gobierno, así como los reglamentos, circulares y “disposiciones administrativas de observancia “general dentro de sus respectivos municipios;...”

“ARTICULO 71.- ... IV.- Los presupuestos de “egresos serán aprobados por los ayuntamientos, “según los ingresos disponibles, y conforme a las “leyes que para tal efecto expida el Congreso del “Estado;...”

Ahora bien, del artículo 115, fracción IV, constitucional que ha quedado transcrito en párrafos precedentes, en relación específicamente con la regulación de los ingresos que deben percibir y ejercer los ayuntamientos, es decir, respecto de la libre administración de la hacienda municipal, se desprende que son éstos quienes deben aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles.

Así, las cosas, si bien es cierto que el artículo 33, fracción XIII, de la norma impugnada establece como una atribución del Congreso local la de aprobar las leyes que contengan las bases normativas conforme a las cuales los ayuntamientos elaborarán y aprobarán su presupuesto de egresos, tal circunstancia no puede ser interpretada en el sentido de que corresponda a la Legislatura del Estado elaborar o aprobar dicho presupuesto.

Esto es, la atribución conferida al Congreso local para emitir las leyes que contengan las bases normativas, bases que normalmente tienen un contenido eminentemente contable y financiero, naturaleza que evidentemente tiene que ver con el hecho de que el ejercicio presupuestal de los municipios está sujeto a revisión y fiscalización posterior, y que buscan facilitar a los ayuntamientos la aprobación de sus presupuestos de egresos, no puede estimarse que cause perjuicio a la parte actora en su esfera de atribuciones o facultades y menos aún contravenga lo dispuesto en el diverso 115, fracción IV, de la

Constitución Federal, en la medida en que no impide que sea el propio Ayuntamiento el que determine el destino que deba darse a los ingresos percibidos.

No es óbice a lo anterior, que se argumente por la parte actora que lo dispuesto por el precepto impugnado permitirá dictar normas que afecten el principio de libertad de administración de la hacienda municipal causándole afectación, pues dicho razonamiento supone la existencia de actos futuros, de realización incierta, en el entendido de que solamente una vez expedidas las leyes sobre la materia, que restrinjan la esfera competencial del municipio, podrán éstas ser impugnadas, combatiéndose la afectación concreta que causen al promovente, de otra suerte sería imposible prever qué o cuáles afectaciones a su esfera de competencia le ocasionan las leyes expedidas por el Congreso local.

Por otra parte, del texto del artículo 71, fracción IV, de la constitución local impugnada, se advierte que el mismo es acorde con lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Federal, pues señala que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, según los ingresos disponibles, precisándose que esto se hará de conformidad con las leyes expedidas para tal efecto.

Así las cosas, contrariamente a lo que sostiene la parte actora, la circunstancia de que el artículo impugnado establezca que el presupuesto de egresos deberá emitirse conforme a las leyes locales respectivas, no implica una afectación a la libre administración de su hacienda, pues esta parte de la disposición únicamente está reproduciendo lo que se estableció en la fracción XIII del artículo 33, ya analizada. Es decir, refleja la atribución del Congreso local para dictar leyes que establezcan las bases normativas, bases que suelen ser de naturaleza meramente contable y financiera, a las que deberá sujetarse la elaboración de los presupuestos de egresos.

En estas condiciones, la reiteración de la facultad del Congreso para dictar las bases para la formulación de los presupuestos de egresos no puede considerarse una limitante a la libre administración de la hacienda municipal, puesto que, como ya se dijo, son los ayuntamientos los que deciden el destino de los ingresos que perciben, sin que los instrumentos de naturaleza técnica que la legislatura estatal pueda dictar, afecten esta libertad para determinar el destino de los recursos obtenidos por el municipio.

Como noveno concepto de invalidez, el municipio actor aduce medularmente, que el artículo 67, fracción III, en relación con el 33, fracción XXIX, de la Constitución local impugnada, son violatorios del diverso 115, fracción IV, de la Constitución General de la República, al facultar al Organismo de Fiscalización Superior, para fiscalizar ingresos y egresos, manejo y custodia, aplicación de fondos y recursos de los ayuntamientos, así como revisar sus cuentas públicas, sin que del precepto de la Constitución Federal citado se desprenda la posibilidad de que Legislativo Estatal delegue su facultad para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, revisar y fiscalizar sus cuentas.

Los artículos 33 fracción XXIX y 67, fracción III, de la norma impugnada establecen:

"ARTICULO 33.- Son atribuciones del Congreso:...

"... XXIX.- Revisar las cuentas públicas del gobierno "del Estado y de los Ayuntamientos con el apoyo "del Organismo de Fiscalización Superior del "Estado,..."

"ARTICULO 67.- Conforme a esta Constitución y la "ley, los organismos autónomos de estado "contarán con personalidad jurídica y patrimonio "propios, tendrán autonomía técnica y "presupuestal, y sólo podrán ser fiscalizados por el "Congreso del Estado. (...)

"III.- La fiscalización en el Estado se realizará por "el Organismo de Fiscalización Superior, de "conformidad con las atribuciones siguientes y en "los términos que disponga la ley:

"a).- Fiscalizar en forma posterior los ingresos y "egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de "fondos y recursos de los Poderes del Estado y de "los ayuntamientos, así como el cumplimiento de "los objetivos contenidos en los planes y "programas respectivos, en los términos de la ley;

"b).- Entregar al Congreso el informe del resultado "de la revisión de la Cuenta Pública a más tardar "durante la segunda quincena del mes de abril del "año siguiente al de su ejercicio;

"c).- Investigar los actos u omisiones que "impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita e "el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación "de fondos y recursos federales, de los Poderes del "Estado, de los ayuntamientos y de los demás "organismos autónomos de Estado, y efectuar "visitas domiciliarias únicamente para exigir la "exhibición de libros, papeles o archivos "indispensables para la realización de sus "investigaciones, sujetándose a las leyes y a las "formalidades establecidas para los cateos; y

"d).- Determinar los daños y perjuicios que afecten "a las haciendas públicas estatal y municipales, al "patrimonio de las entidades descentralizadas y al "de los organismos autónomos de Estado, y fincar "directamente a los responsables las "indemnizaciones y sanciones pecuniarias "correspondientes, así como promover ante las "autoridades competentes el fincamiento de otras "responsabilidades; promover las acciones de "responsabilidad a que se refiere el Título Quinto "de esta Constitución, y representar las denuncias "y querrelas penales, en cuyos procedimientos "tendrá la intervención que señale la ley..."

Por su parte, el párrafo octavo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, que vale la pena transcribir nuevamente, en la parte conducente, establece:

"Artículo 115. (...)

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. (...)

Del texto constitucional reproducido, se desprende que es obligación de las legislaturas de los Estados aprobar las leyes de ingresos, revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios; ahora bien, del artículo 33, fracción XXIX, de la norma cuya invalidez se demanda, se advierte que en el propio texto normativo se está indicando que el Organismo de Fiscalización Superior es un órgano de apoyo de la Legislatura Local; asimismo, del artículo aludido 67, fracción III, también impugnado, se desprende que el Organismo de Fiscalización Superior citado tiene como atribuciones en la materia, las de fiscalizar los ingresos y egresos, manejo, custodia y aplicación de recursos de los Ayuntamientos, entregando al Congreso el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública.

De lo anterior resulta evidente que en ningún momento la Legislatura Estatal, está delegando la facultad que le confiere la Constitución Federal para revisar las cuentas públicas de los municipios en el Organismo de Fiscalización Superior, al ser éste, conforme a lo dispuesto en el último precepto citado, un mero órgano de apoyo del Congreso Estatal, es decir, un ente que le auxilia en el cumplimiento de las funciones que le son encomendadas constitucionalmente, máxime que del artículo 67, fracción III, transcrito, se desprende que el referido Organismo de Fiscalización, debe entregar al Congreso el informe del resultado de la revisión, esto es, no es dicho órgano el encargado de aprobar la cuenta pública.

Por lo demás, debe decirse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el multicitado artículo 115, establece la facultad genérica para los Congresos locales de revisar la cuenta pública de los ayuntamientos, por lo que nada impide, sino antes bien, es necesario que dicha facultad se reglamente en las Constituciones y leyes locales.

Esta consideración puede confirmarse a partir de lo que se dijo en la exposición de motivos de la reforma constitucional al artículo 115, efectuada en febrero de mil novecientos ochenta y tres, ya mencionada, la cual señala:

"En el precepto se consignan aquellos principios "que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con "el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de "las comunidades municipales a las Constituciones "y leyes locales, para que en éstas se contengan "las normas que correspondan a las "particularidades geográficas, etnográficas, "demográficas y económicas que sean propias de "cada una de las entidades federativas".

Sin que de la exposición de motivos de la reforma citada pueda desprenderse elemento alguno que permita dar otra interpretación al artículo 115 constitucional y a la facultad de las legislaturas locales de revisar la cuenta pública de los ayuntamientos.

Ahora bien, respecto de la facultad que constitucionalmente poseen las legislaturas locales para revisar las cuentas públicas municipales, la doctrina nacional ha considerado, en primer lugar, que la cuenta pública es un instrumento legal cuyo propósito es el de comprobar una o varias operaciones pasadas y que en un sistema democrático y representativo, la revisión de ésta implica un juicio crítico, imparcial y objetivo de la actividad desempeñada por el órgano o ente encargado de ejercer el presupuesto.

En el mismo sentido, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que la citada facultad junto con la de aprobación de leyes de ingresos y determinación del Presupuesto de Egresos Municipales, tienen entre otras finalidades la de revelar el estado de las finanzas públicas, así como asegurar la realización transparente de los planes de desarrollo y sus programas, lo cual se logra mediante la verificación de la asignación adecuada de los recursos disponibles, el control, vigilancia y fincamiento de responsabilidades.

El anterior criterio, puede consultarse en la tesis XLI/96, visible en la página 462, tomo III, marzo de 1996 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época el cual señala:

"MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON. EL "ARTICULO 129 DE LA CONSTITUCION POLITICA, "DE DICHO ESTADO, EN CUANTO IMPIDE A LOS "AYUNTAMIENTOS DE AQUELLOS ACORDAR "REMUNERACIONES PARA SUS MIEMBROS SIN "APROBACION DEL CONGRESO, NO INFRINGE EL "ULTIMO PARRAFO DE LA FRACCION IV, DEL "ARTICULO 115, DE LA CONSTITUCION FEDERAL.- "La citada disposición de la Constitución Federal, "establece que "Las Legislaturas de los Estados "aprobarán las Leyes de Ingresos de los "Ayuntamientos y revisarán las Cuentas Públicas", "agregando que "los Presupuestos de Egresos "serán aprobados por los Ayuntamientos con base "en sus ingresos disponibles". Este último párrafo "no hace inconstitucional el artículo 129 de la "Constitución Estatal en cuanto prescribe "Los "Ayuntamientos no podrán acordar remuneración "alguna para sus miembros sin aprobación del "Congreso", como pudiera inferirse de una "interpretación gramatical y aislada; por lo "contrario, la apreciación conjunta de aquella "disposición permite ver que los tres elementos a "que se refiere y que se traducen en la facultad de "expedir la Ley de Ingresos, determinar el "Presupuesto de Egresos y revisar la Cuenta "Pública, están íntimamente ligados entre sí y "tienen entre otras finalidades, la de revelar el "estado de las finanzas públicas, así

como "asegurar la realización transparente de los planes "municipales de desarrollo y sus programas. "Dichas finalidades se logran mediante la "verificación de la asignación adecuada de los "recursos disponibles, el control, vigilancia y "fincamiento de las responsabilidades resultantes, "según se deduce de lo dispuesto en los artículos "108 y 114 de la Constitución Federal, y 130 a 137 "de la Ley Orgánica de la Administración Pública "Municipal del Estado; lo anterior se confirma "porque la Constitución Estatal establece la idea "rectora de que la revisión de la Cuenta Pública "Municipal compete al Congreso Local, con el "asesoramiento técnico y jurídico del jefe de la "Hacienda Pública del Estado, como se desprende "de lo dispuesto en sus artículos 63, fracciones X y "XII, 135, 136, 137, 138 y 140; y porque la citada Ley "Orgánica de la Administración Pública Municipal, "establece las obligaciones de los servidores "públicos y las responsabilidades consecuentes. "Por tanto, si de las Constituciones Federal y Local "y de las leyes invocadas se advierte, que en íntima "conexión con la atribución de los Ayuntamientos "de aprobar sus presupuestos, se encuentran las "atribuciones de las Legislaturas Locales para "aprobar las Leyes de Ingresos municipales, "revisar las cuentas anuales, suspender "Ayuntamientos, declarar su desaparición y "suspender o revocar mandatos por las causas "graves especificadas en la Ley de Atribuciones de "Control y Vigilancia que garantizan el manejo "transparente de los recursos públicos, ha de "concluirse que el artículo 129 de la Constitución "del Estado establece una medida, compatible con "la Constitución Federal, tendiente a evitar el abuso "del poder y procurar la conservación del equilibrio "y equidad presupuestal de los Municipios de la "entidad, tomando en consideración que los "Municipios son autónomos dentro de la "Constitución Federal, pero no soberanos, máxime "que dicha medida no vulnera su economía ni "invade la esfera que les corresponde; tampoco "restringe la libre administración de la Hacienda "Pública Municipal, ni limita u obstaculiza su "actividad financiera".

En efecto, si bien es cierto que el artículo 115 de la Constitución Federal establece la existencia del Municipio libre y como consecuencia la libertad de administrar su hacienda, también lo es que conforme a los artículos 40 y 41 de la norma fundamental, estamos inmersos en una forma de gobierno federal compuesta por Estados Libres y Soberanos (autónomos) en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos según los principios de la Constitución Federal, razón por la cual las constituciones locales nunca podrán contravenir las disposiciones del pacto federal.

En tal orden de ideas, mismas que han quedado plasmadas a lo largo de la presente ejecutoria, la libertad municipal no es una facultad absoluta sino que, precisamente está acotada por las disposiciones del texto constitucional el que, como se ha señalado, al facultar a las legislaturas locales para intervenir en la determinación de los ingresos de los Municipios, y en la revisión de su cuenta pública, busca garantizar la transparencia en la utilización de los recursos públicos municipales en los planes y programas aprobados mediante el control, vigilancia y fincamiento de responsabilidades.

Así las cosas, si los artículos de la Constitución local impugnados, establecen las atribuciones del Congreso estatal para fiscalizar la cuenta pública y para ello, crea un organismo autónomo del estado, con autonomía técnica, que realiza material y técnicamente la revisión de los resultados de la gestión financiera anual, sometiendo al propio Congreso los resultados de la misma, es claro que no se contraviene lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Federal, pues únicamente se está reglamentando la facultad ahí mismo establecida para la revisión de la cuenta pública municipal.

Por lo que hace a la contradicción, que de acuerdo con la parte actora, existe entre los preceptos 67, fracción III y 33, fracción XXIX, de la norma impugnada, debe señalarse que no puede ser materia de análisis en esta vía, puesto que evidentemente el argumento no plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución Federal a favor de los municipios.

En el décimo 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 validez, 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 en 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, hasta la instalación del sucesivo, por lo que es evidente que esta Diputación Permanente exclusivamente substituye 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 vería 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 artículo 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 la 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 el décimo primero de los conceptos de invalidez se aduce que, el artículo 33, fracción XVI, de la norma impugnada, contraviene igualmente el numeral 115, fracción IV, de la Constitución Federal, pues establece como una atribución del Congreso del Estado, el otorgar autorización a los ayuntamientos para la enajenación, gravamen, transmisión de posesión o dominio de bienes, participaciones, impuestos, derechos, aprovechamientos o cualquier otro tipo de ingreso fiscal, limitando con ello la libre administración de la hacienda municipal.

El artículo 33, fracción XVI, de la norma impugnada establece:

"ARTICULO 33.- Son atribuciones del Congreso:...

"... XVI.- Autorizar, en su caso, a los ayuntamientos:

"a).- La contratación de obras y servicios públicos, "cuando produzcan obligaciones que excedan el "periodo constitucional del Ayuntamiento "contratante;

"b).- La celebración de contratos y de obras "públicas, cuando su valor exceda del veinte por ciento de la partida presupuestal respectiva;

"c).- La contratación de empréstitos;

"d).- La enajenación, gravamen, transmisión de la "posesión o dominio de bienes, participaciones, "impuestos, derechos, aprovechamientos, "contribuciones o cualquier tipo de ingreso fiscal "que forme la hacienda municipal;

"e).- La transmisión en forma gratuita o donación "de la propiedad, así como el uso o disfrute de los "bienes del municipio;

"f).- Las concesiones de prestación de servicios "públicos que les corresponda a los municipios, "sus prórrogas y cancelaciones;

"g).- La celebración de convenios con: la "Federación, el Estado, otros Estados, personas "físicas o morales, y de coordinación con "municipios de otras entidades federativas; y

"h).- La creación de entidades paramunicipales."

Por su parte, el artículo 115 de la constitución Federal, en la parte que interesa, establece lo siguiente:

"Artículo 115. (...)

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: (...)

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; (...)

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: (...)"

Ahora bien, a partir de una interpretación armónica de las fracciones transcritas del artículo 115 constitucional, tenemos, por un lado, que la libre administración de la hacienda municipal corresponde al régimen que estableció el Poder Revisor de la Constitución con el propósito expreso de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, de tal manera que estas entidades políticas tengan libertad en la aplicación de los recursos que les son propios, para la satisfacción de sus necesidades.

Este criterio ha sido sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia número 5/2000, que aparece publicada en la página 515, del tomo XI, febrero del dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época que dice:

"HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE "ADMINISTRACION HACENDARIA. SUS "DIFERENCIAS (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE "LA CONSTITUCION FEDERAL).--- En términos "generales puede considerarse que la hacienda "municipal se integra por los ingresos, activos y "pasivos de

los Municipios; por su parte, la libre "administración hacendaria debe entenderse como "el régimen que estableció el Poder Reformador de "la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía "y autosuficiencia económica de los Municipios, "con el fin de que éstos puedan tener libre "disposición y aplicación de sus recursos y "satisfacer sus necesidades, todo esto en los "términos que fijen las leyes y para el cumplimiento "de sus fines públicos."

Igualmente, en la exposición de motivos de la ya mencionada reforma constitucional efectuada al artículo 115, el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se asentó:

"... Dentro de estos grandes lineamientos, como "consecuencia de los estudios realizados y como "corolario de la intensa consulta popular efectuada, "consideramos como medida fundamental para "robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra "vida republicana y federal, hacer algunos cambios "al artículo 115, de la Constitución, tendientes a "vigorizar su hacienda, su autonomía política..."

"... Se atribuyen igualmente a los Municipios los "rendimientos de sus bienes propios, así como de "las otras contribuciones y los otros ingresos que "las Legislaturas establezcan a su favor y "fundamentalmente también los ingresos "provenientes de la prestación de los servicios "públicos a su cargo..."

Por otro lado, el concepto de hacienda, en un sentido amplio, puede entenderse como el conjunto de bienes organizados para el ejercicio de la actividad económica de un ente, que bien puede ser de naturaleza privada o, como en el caso, pública. Lo que permite calificar a un conjunto de bienes como hacienda es, justamente, el destino o fin al que se encuentran afectos, es el elemento que le da cohesión y permite identificarla como una unidad económica.

Algunos autores, distinguen entre el patrimonio y la hacienda municipal. Esto es, el patrimonio de un municipio se refiere a todos los bienes, materiales e inmateriales, muebles e inmuebles, etcétera que le pertenecen y sobre los cuales ejerce dominio. Bajo esta noción, el patrimonio municipal es más amplio que su hacienda.

La hacienda municipal, se conforma con los recursos económicos con los que cuenta el municipio para cumplir con sus funciones y proporcionar los servicios públicos que tiene a su cargo. Esta concepción de la hacienda municipal no hace sino retomar la que la propia Constitución Federal propone, en tanto si analizamos detenidamente el artículo 115 constitucional se establece que dicha hacienda **"...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..."**, es decir, no incluye los bienes sobre los cuales ejerce dominio el municipio, sino únicamente sus rendimientos y las contribuciones que le corresponda cobrar.

En este contexto, la libre administración de la hacienda municipal debe entenderse exclusivamente como la facultad de organizar, esto es, ordenar económicamente los recursos del municipio disponibles y utilizarlos para proveer a la satisfacción de los intereses y necesidades sociales, así como a prestar los servicios públicos que tenga a su cargo, sin que ello pueda extenderse a la realización de actos de dominio sobre ellos.

Así las cosas, la facultad del Congreso del Estado de Veracruz para autorizar los actos de los ayuntamientos que tienen por efecto enajenar, gravar y transmitir la posesión o dominio de bienes, participaciones, impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones o cualquier tipo de ingreso fiscal que conformen la hacienda municipal, no constituye una limitación a la libre administración de la misma, sino que evidentemente se trata de preservar el patrimonio y hacienda municipales, sometiendo a la aprobación del Congreso local, cualquier acto que desincorpore de éstos bienes o recursos que el municipio debe emplear en la satisfacción de las necesidades públicas.

En otras palabras, la libre administración de la hacienda municipal supone que es el ayuntamiento el que determina cómo y para qué se destinan los recursos obtenidos de los rendimientos de sus bienes y de las contribuciones percibidas, y en este sentido, el Congreso local no tiene atribuciones para modificar el destino o manejo de los recursos municipales. Sin embargo, cuando los actos del municipio tienen por objeto que un determinado bien salga de su hacienda o patrimonio, es conveniente que tal acción sea autorizada por la legislatura local a fin de evitar desvíos en la disposición de los bienes que, justamente, afectarían la viabilidad económica del municipio en cuestión.

Aunado a lo cual debe hacerse notar que si bien, en ocasiones la libre administración de la hacienda municipal se utiliza como sinónimo de libre disposición, lo cierto es que, gramaticalmente, disponer de algo significa "colocar, poner las cosas en orden y situación convenientes; preparar, prevenir; valerse de una persona o cosa, tenerla o utilizarla por suya", por lo que a partir del propio significado gramatical del término, se advierte que disponer libremente de la hacienda municipal no implica la realización de actos de dominio sobre los bienes que la integran, sino más bien supone su administración, utilización y, en términos generales, conservación.

Tampoco obsta a la conclusión alcanzada el hecho de que conforme a la fracción II, del artículo 115 de la Constitución Federal, ya transcrita, se prevea que las legislaturas estatales deberán emitir leyes en materia municipal que tendrán, entre otros propósitos, el de regular aquellos casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que

afecten el patrimonio inmobiliario municipal o bien, para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo de sus autoridades, toda vez que los casos a que la Constitución Federal se refiere no comprenden de manera expresa la enajenación de los bienes que integran el patrimonio municipal.

Es decir, las leyes estatales únicamente regularán y permitirán, en su caso, que sea el propio ayuntamiento el que determine el destino, o lo cambie, al cual están afectos los bienes del patrimonio municipal, en el entendido de que los bienes que integran el patrimonio público se consideran permanentemente afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública; así como autorizarán la celebración de aquellos actos que comprometan al municipio más allá del periodo en el cual sus Ayuntamientos permanezcan en el cargo, esto es, se trata de la posibilidad de asumir obligaciones que vincularán, para su cumplimiento, a las autoridades municipales subsecuentes.

En estas condiciones, al quedar de manifiesto que la atribución del Congreso local para autorizar los actos de dominio sobre los bienes que conforman la hacienda municipal no contraviene en forma alguna la libre administración de ésta, sino que, antes bien, constituye un mecanismo de control tendiente a proteger la hacienda de los municipios, procede tener como infundado el correspondiente concepto de invalidez.

Finalmente, en el décimo tercer y último concepto de invalidez, se sostiene sustancialmente que el artículo 71, fracción VI, del cuerpo normativo impugnado, contraviene el diverso 115, fracción IV, de la Constitución Federal, ya que determina que las leyes del Estado señalaran las contribuciones que los ayuntamientos deberán cobrar, propiciando que los cargos fiscales del municipio carezcan de sustento al estar previstos en una ley diversa a la de ingresos municipal.

El argumento propuesto resulta infundado.

El artículo 71, fracción VI, de la Constitución de Veracruz-Llave dispone:

"ARTICULO 71.- ... VI.- Las leyes del Estado "señalarán las contribuciones que los ayuntamientos deberán cobrar. Dichas leyes no "establecerán exenciones ni subsidios a favor de "persona o institución alguna.

"Sólo estarán exentos del pago de contribuciones a "que se refiere el párrafo anterior, los bienes de "dominio público de la Federación, del Estado y de "los municipios;..."

Como ha quedado precisado, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo de la fracción IV, del artículo 115, de la Constitución Federal, la hacienda de los municipios se integra con "... los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, **así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor...**".

Del precepto transcrito se desprende que las legislaturas de los Estados, por disposición expresa de la Constitución Federal, deben establecer a favor de los municipios contribuciones y otros ingresos, esto es, los Estados están obligados a establecer en las leyes locales correspondientes los tributos y cualquier otro tipo de ingresos que corresponda cobrar o percibir a los municipios, con el propósito específico de que integren su hacienda.

En este contexto, es claro que el municipio actor confunde el término "leyes del Estado", empleado por el legislador presuponiendo que se está excluyendo la posibilidad de que se expidan leyes específicas para la hacienda municipal, cuando es el caso que los municipios carecen de facultades legislativas formales y, por ende, están imposibilitados para establecer ellos mismos tributos o definir contribuciones, quedando supeditados a la soberanía local para tales efectos.

Así, es correcta la disposición constitucional impugnada al prever que es el Congreso local el que establece las contribuciones que los ayuntamientos deberán cobrar. Máxime que el hecho de que una ley se denomine ley de hacienda municipal en nada puede variar su esencia, es decir, en nada modifica la competencia para expedirla, ni afecta la esfera de atribuciones del municipio, pues constitucionalmente no es éste quien tiene facultades legislativas para establecer impuestos y contribuciones a los gobernados, sino las legislaturas estatales.

En el entendido, por lo demás, de que la mayor o menor dificultad para cobrar las contribuciones establecidas en las leyes respectivas, no es una cuestión de constitucionalidad que pueda ser analizada en esta vía.

En las condiciones narradas, toda vez que los conceptos de invalidez propuestos, a excepción del quinto, resultaron bien inoperantes, bien 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 Córdoba, 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 de los artículos 4, párrafo tercero, 33, fracciones IV, XIII, XVI y XXIX, 41, fracción IX, 67, fracción III, y 71, fracciones IV y VI, 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 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de nueve votos de los señores ministros: Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente en funciones Castro y Castro, excepto por lo que se refiere al reconocimiento de validez del artículo 4o., párrafo tercero, impugnado, contenido en el segundo punto resolutivo, que se aprobó por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Azuela Güitrón, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero y Presidente en funciones Castro y Castro; los señores Ministros Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Román Palacios y Silva Meza votaron en contra, y por la declaración de invalidez de dicho precepto, y manifestando que formularán voto de minoría.

El señor Ministro Presidente Genaro David Góngora Pimentel se retiró para atender otros asuntos urgentes inherentes a su cargo y dada la ausencia del señor Ministro Ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano, el señor Ministro Azuela Güitrón hizo suyo el proyecto.

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

VOTO DE MINORIA QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS JUAN DIAZ ROMERO, JOSE VICENTE AGUINACO ALEMAN, HUMBERTO ROMAN PALACIOS Y JUAN N. SILVA MEZA, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2000, PROMOVIDA POR EL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CORDOBA, ESTADO DE VERACRUZ, FALLADO EN SESION DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, EL DIA NUEVE DE MAYO DE DOS MIL DOS, BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

La controversia constitucional citada al rubro fue promovida por el Presidente Municipal y el Síndico Unico del Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz, en contra del Gobernador, Secretario General de Gobierno, Congreso Local y Ayuntamientos que votaron a favor de la reforma impugnada y de la Diputación Permanente de la Legislatura, todos ellos del Estado de Veracruz, señalando como acto reclamado la "Ley número 53", mediante la cual se reformó la Constitución de ese Estado, cuyo decreto de expedición fue publicado el trece de febrero de dos mil en la Gaceta Oficial correspondiente.

Entre los conceptos de invalidez que formuló la promovente, destaca el que se hizo consistir en que el "juicio de protección de derechos humanos" regulado en el artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución de Veracruz y la creación de una Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, establecida en el artículo 64, fracción I, invaden la competencia atribuida a los tribunales federales en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues a ellos corresponde la protección de las garantías individuales y, en general, el cumplimiento de la Constitución y de todo el orden jurídico.

En la sentencia de la mayoría se considera, en esencia, sobre el particular, que la reforma que se impugna mediante la cual se introduce el juicio de protección de derechos humanos, en cuanto se limita a salvaguardar la normatividad local a través de un órgano instituido por la propia Constitución del Estado de Veracruz, como lo es la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, no implica invasión de las atribuciones que expresamente se reservan a los tribunales federales, al representar una manifestación de la autonomía y soberanía estatales, de conformidad con los artículos 39, 40, 41, párrafo primero y 116, fracción III, de la Constitución Federal, además de que dicho control local difiere del juicio de amparo, toda vez que en aquél se protegen los derechos humanos incluso los que se reserve el pueblo veracruzano e impone sanciones sui generis que no comparte el mecanismo federal.

Los que suscribimos el presente voto particular, disentimos del criterio mayoritario exclusivamente en lo que respecta al establecimiento del "juicio de protección de derechos humanos", por considerar que con ello el Poder Reformador del Estado de Veracruz invade la esfera de competencia federal, específicamente del Poder Judicial de la Federación.

En primer lugar, se advierte que el citado juicio de protección de derechos humanos tiene por objeto la protección y salvaguarda de los derechos humanos a que se refiere el Capítulo II de la propia Constitución del Estado de Veracruz, que comprende los artículos 4o. al 9o., y que a la letra dicen:

CAPITULO II

DE LOS DERECHOS HUMANOS

“Artículo 4. La libertad del hombre no tiene más límite que la prohibición de la ley; por tanto, toda persona tiene el deber de acatar los ordenamientos expedidos por autoridad competente. Las autoridades sólo tienen las atribuciones concedidas expresamente por la ley.

Toda persona gozará de los derechos que establecen la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado.

Las autoridades del Estado, en su correspondiente esfera de atribuciones, tienen el deber de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos que establece esta Constitución; así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos; la violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, en términos de la ley.

Está prohibida la pena de muerte.”

“Artículo 5. El Estado tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos establecidos por la ley.

El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal.

El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable; y a una educación laica, obligatoria, bilingüe y pluricultural. Asimismo, en los términos previstos por la ley, impulsarán el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la entidad y combatirán toda forma de discriminación.”

“Artículo 6. Las autoridades del Estado promoverán las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas; asimismo, garantizarán el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad.”

“Artículo 7. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles.

La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo.”

“Artículo 8. Los habitantes del Estado tienen derecho a vivir y crecer en un ambiente saludable y equilibrado. Las autoridades desarrollarán planes y programas destinados a la preservación, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y fauna existentes en su territorio, así como para la prevención y combate a la contaminación ambiental.

Las personas serán igualmente responsables en la preservación, restauración y equilibrio del ambiente, disponiendo para tal efecto del ejercicio de la acción popular ante la autoridad competente, para que atienda la problemática relativa a esta materia.”

“Artículo 9. La propiedad y la posesión tendrán las modalidades y limitaciones señaladas por la Constitución Federal y la Ley.”

Como deriva de los numerales transcritos, los derechos humanos son el objeto de protección del medio de impugnación introducido en la reforma impugnada, en tanto que en términos del artículo 64, fracción I, de la Constitución Local, se establece que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, tendrá como competencia, entre otras, conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes del Congreso o del Gobernador del Estado, así como de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del propio Estado.

Ahora bien, el análisis minucioso de los derechos humanos contenidos en los numerales transcritos, revela que los artículos 4o. a 9o. de la Constitución del Estado de Veracruz contienen derechos fundamentales que corresponden a ciertas garantías individuales contenidas en la Constitución General de la República, según se evidencia a través del cuadro comparativo que en seguida se formula:

GARANTIA RECONOCIDA POR LA CONSTITUCION DE VERACRUZ.

La libertad del hombre no tiene más límite que la protección de la ley; por tanto, toda persona tiene el deber de acatar los ordenamientos expedidos por la autoridad competente. Las autoridades sólo tienen las atribuciones concedidas expresamente por la Ley. Toda persona gozará de los derechos que establecen la Constitución y las Leyes Federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado. Las autoridades del Estado en su correspondiente esfera de atribuciones, tienen el deber de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos que establece esta Constitución, así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos; la violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño en términos de la Ley. Queda prohibida la pena de muerte. (art. 4o.)

ARTICULO CORRELATIVO DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

Todo individuo gozará de las garantías constitucionales, las que no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos que la Constitución establece... **(art. 1o.)**. — ...Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...**(art. 14)**.--- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento... **(art. 16)**.--- ...Las Leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los Tribunales y la Plena ejecución de sus resoluciones... **(art. 17, tercer párrafo)**.--- ...Queda prohibida la pena de muerte por delitos políticos y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiaro, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves de orden militar **(art. 22, quinto párrafo)**

El Estado tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la Ley. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de ésta es la autonomía de la comunidades indígenas en los términos establecidos por la Ley. El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal.

El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable; y a una educación laica, obligatoria, bilingüe y pluricultural. Asimismo, en los términos previstos por la ley, impulsarán el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la entidad y combatirán toda forma de discriminación (art. 5o.).

...Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas **(art. 1o., párrafo tercero)**.

...La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley (**art.2o.**).

Las autoridades del Estado promoverán las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas; asimismo, garantizarán el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad (art. 6).

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (**art.1o.**)... El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos...(art. 4o.) A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

	<p>El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad (art. 5o.)... La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado (art. 6o.). Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia (art. 7o.)-- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito (art. 9o.)...--- Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes (art. 11).</p>
<p>Artículo 7. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles.</p> <p>La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo (art. 7o.)</p>	<p>Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.</p> <p>A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario (art. 8o.).</p>
<p>Artículo 8. Los habitantes del Estado tienen derecho a vivir y crecer en un ambiente saludable y equilibrado. Las autoridades desarrollarán planes y programas destinados a la preservación, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y fauna existentes en su territorio, así como para la prevención y combate a la contaminación ambiental.</p> <p>Las personas serán igualmente responsables en la preservación, restauración y equilibrio del ambiente, disponiendo para tal efecto del ejercicio de la acción popular ante la autoridad competente, para que atienda la problemática relativa a esta materia (art. 8).</p>	<p>Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar (art. 4o.).</p>
<p>Artículo 9. La propiedad y la posesión tendrán las modalidades y limitaciones señaladas por la Constitución Federal y la Ley (art. 9o.).</p>	<p>La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.</p> <p>La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana... (art. 27, párrafos primero y segundo).</p>

Como puede verificarse, la simple comparación efectuada entre los mencionados artículos de la Constitución de Veracruz con los preceptos citados de la Constitución Federal, permite llegar a la conclusión de que aquellos acogen, en esencia, los mismos derechos subjetivos que ésta, o bien, que se hayan inmersos en los conceptos que establecen los preceptos federales, ya sea que se interpreten

literalmente o a través del desarrollo doctrinario y jurisprudencial; lo único que queda en la obscuridad, son los derechos “que se reserve el pueblo de Veracruz”, reserva que, por sí sola, ya amerita discreción de esta Suprema Corte para no reconocer la constitucionalidad “en blanco” de esa parte que se desconoce.

Fuera de esta última consideración, se reitera que los derechos mencionados en los artículos 4o. a 9o. de la Constitución de Veracruz, son esencialmente los mismos que establece la Constitución Federal, sólo que en vez de llamarlos “garantías individuales”, los denominan “derechos humanos”.

Ahora bien, los firmantes de este voto de minoría consideran constitucionalmente correcto y hasta loable que una Constitución estatal como la de Veracruz que se examina, acoja o reitere las garantías individuales que establece la Constitución Federal, o bien, que pudiera superarlas y sobrepasarlas o ampliarlas, en virtud de que los derechos públicos subjetivos que ésta consagra son, en realidad, el status mínimo del hombre que las autoridades deben respetar.

Lo único que esta minoría considera inconstitucional es el establecimiento del “juicio de protección de derechos humanos” que se anuncia en los artículos transcritos y se complementa en los artículos 56, fracción I y II y 64, fracción I de la Constitución reclamada, que establecen:

“Artículo 56.- El Poder Judicial del Estado tendrá las siguientes atribuciones:

“I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella;

“II. Proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente”

“Artículo 64.- Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para:

“I. Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de:

“a) El Congreso del Estado;

“b) El Gobernador del Estado; y

“c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal, y de los organismos autónomos del Estado.”

A la vez, el artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, concreta la competencia de la Sala Constitucional, en los siguientes términos:

Artículo 45.- La Sala Constitucional tendrá competencia para: I.- Conocer y resolver en los términos de esta ley y de las leyes del Estado, del Juicio de Protección de derechos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de:

a).- El Congreso del Estado;

b).- El Gobernador del Estado; y

c).- Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del Estado;

II.- Conocer y resolver en instancia única de las impugnaciones planteadas contra las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento, que dicten los jueces con motivo del desistimiento de la acción que formule el Ministerio Público;

III.- Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia;

IV.- Dar respuesta fundada y motiva a las peticiones formuladas por las demás Salas, Tribunales y jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales en los términos que disponga la ley teniendo la facultad de desechar de plano las peticiones cuando se advierta de manera manifiesta que no tiene trascendencia en el proceso. Los particulares no podrán hacer uso de esta facultad; y

V.- Conocer de los demás asuntos que expresamente establezca la Constitución local. Esta ley y las leyes del Estado.

La institución de dicho juicio es inconstitucional porque con él y, obviamente, con el establecimiento del órgano y procedimiento correspondientes, el Poder Reformador del Estado de Veracruz invade la esfera de competencia del Poder Judicial de la Federación, que es a quien corresponde proteger, a través del juicio de amparo, las garantías individuales de los gobernados ante su transgresión por parte de leyes y actos de todo tipo de autoridades, sean federales, estatales o municipales. El cambio de denominación, “derechos humanos” en vez de “garantías individuales”, no remedia ni justifica la invasión.

En efecto, el precepto clave para dirimir las controversias sobre invasión de esferas entre Federación y Estado, es el 124 de la Constitución Federal, que establece:

“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

Si, conforme a esta disposición, en principio, se reservan a los Estados las facultades no concedidas expresamente a los autoridades federales, ha de considerarse que cuando las normas constitucionales señalan expresamente ciertas atribuciones a los órganos de la Federación, éstas no corresponden a los Estados, esto, también en principio, porque como se hará notar más adelante, en algunos casos la Constitución otorga similares facultades de manera expresa a ambos niveles, equilibradamente.

Pues bien, de los artículos de la Constitución Federal que establecen la competencia del Poder Judicial Federal, cabe destacar los artículos 103 y 107, que dicen lo siguiente:

Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Art. 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio.

Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

III.- Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a).- Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

b).- Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c).- Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a).- En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b).- En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c).- En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d).- En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI.- En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

VII.- El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a).- Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b).- Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio

de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI.- La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

XII.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de

presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

XIII.- Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción, y

XIV.- Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida.

XV.- El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público.

XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

XVII.- La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.

XVIII.- (DEROGADA, D.O. 3 DE SEPTIEMBRE DE 1993)

Por otro lado, de las disposiciones, constitucionales que señalan la esfera de competencia del Poder Judicial de los Estados, es preponderante el artículo 116, fracción III, que establece:

"Art. 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:

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

El cotejo de las normas transcritas permite considerar que al Poder Judicial de la Federación le corresponde proteger las garantías individuales por señalamiento expreso del artículo 103, que dice:

“Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite... Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales”, como especifica la fracción I, protección que también comprenden, indirectamente, las fracciones II y III.

Podría pensarse que como la fracción III del artículo 116 señala que *“El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas”,* implícitamente los autoriza para que al respecto tomen cualquier determinación o establezcan cualquier tipo de juicio, inclusive algunos que proteja las garantías individuales (aunque las llamen con otro nombre), pero tal consideración sería inaceptable porque ello implicaría desconocer la reserva expresa que al Poder Judicial Federal hacen los artículos 103 y 107, como ya se dijo, independientemente de las prohibiciones que a los Estados establecen los artículos 117 y 118 de la propia Constitución.

Hay veces que la Constitución otorga similares instituciones a la Federación y a los Estados; en tal situación se encuentra el artículo 73, fracción XXIX-H, que dispone:

“ART. 73.- El Congreso tiene facultad:

“...XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan 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 federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;...”

El numeral citado establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan tribunales de lo contencioso administrativo en materia federal pero tiene su correspondencia expresa en las administraciones locales.

Efectivamente, el texto del mencionado artículo 73, fracción XXIX-H se encuentra correlacionado con el artículo 116, fracción V, de la misma Constitución, que faculta a los Estados para *“...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...”*, de donde se infiere que cuando el Poder Reformador Federal tiene la intención de autorizar que los Estados adopten, a nivel local, instituciones similares a las que establece en el ámbito federal, así lo dice expresamente, por lo que es muy significativo que no haya establecido un sistema de correspondencia similar al de los tribunales de lo contencioso administrativo tratándose del control de la constitucionalidad por vía judicial de las garantías individuales, sino que dicho control indirecto lo reserva al Poder Judicial de la Federación.

Donde con mas claridad se ve la inconstitucionalidad del juicio de protección de los derechos humanos que establece la Constitución impugnada, es en la parte que otorga competencia a la “Sala Constitucional” para pronunciarse, a través de dicho juicio, sobre que una ley local es contraria o acorde a la Constitución de Veracruz por violación a los derechos humanos, en virtud de que la declaración sobre la constitucionalidad de una ley por tal motivo sólo comprende al Poder Judicial de la Federación.

La cuestión de si una ley, federal o local, es contraria o no a la Constitución Federal por violación a las garantías individuales (que la constitución impugnada llama derechos humanos), es de interés fundamental para la República, porque de su resolución dependerá que la ley se integre al orden jurídico que es propio de un Estado de derecho, o sea rechazada por vía jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sólo ésta puede, en virtud de las normas constitucionales que le dan competencia y que organizan y ordenan el juicio de amparo contra leyes, dar unidad, congruencia y seguridad al orden jurídico a nivel nacional, en vez de perder todas estas características en tantas parcelas interpretativas como Estados vayan adoptando las reformas que se examinan.

La reserva expresa al Poder Judicial de la Federación de la defensa de las garantías individuales a través del juicio de amparo y especialmente del amparo contra leyes, data del siglo XIX y así se ha mantenido hasta la actualidad, sin que jamás se haya otorgado similar atribución a los Poderes Judiciales de los Estados.

Efectivamente, los artículos 22 y 25 del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el dieciocho de mayo de mil ochocientos cuarenta y siete, establecían lo siguiente:

Artículo 22. Toda ley de los estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 25. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin haber ninguna declaración general respecto de la ley o del acto

que
lo motivare.

Respecto de la competencia de los Tribunales de la Federación para amparar a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos conferidos por la Constitución y las leyes locales, cobra relevancia la intervención de Mariano Otero, de la que se destaca lo siguiente:

...Expuesto así cuanto me parece necesario variar en la Constitución, es preciso ocuparse de otro punto interesantísimo omitido en ella, o por lo menos tratado muy ligeramente. ¿Cuáles son los límites respectivos del poder general y del poder de los estados?

Y una vez conocidos estos límites, ¿Cuáles son los mejores medios de precaver las recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los estados, ni éstos disuelvan la unión, desconociendo o usurpando facultades? Ninguna otra cosa, señor, me parece hoy mas urgente que ésta, porque el mal lo tenemos delante, y es un mal tan grave, que amenaza de muerte las instituciones. En un tiempo vimos al Congreso general convertido en árbitro de los partidos de los estados decidir las cuestiones más importantes de su administración interior, y ahora apenas restablecida la Federación vemos ya síntomas de la disolución, por el extremo contrario. Algunas legislaturas han suspendido las leyes de este Congreso; otra ha declarado expresamente que no se obedecerá en su territorio ninguna general que tenga por objeto alterar el estado actual de ciertos bienes: un estado anunció que iba a reasumir la soberanía de que se había desprendido: con las mejores intenciones se está formando una coalición que establecerá una Federación dentro de otra; se nos acaba de dar cuenta con la ley por la cual un estado durante ciertas circunstancias confería el poder de toda la unión y los diputados de esa coalición, y quizá se meditan ensayos todavía más desorganizadores y atentatorios. Con tales principios, la Federación es irrealizable, es un absurdo, y por eso los que la hemos sostenido constantemente, los que vemos cifradas en ella las esperanzas de nuestro país. Levantamos la voz para advertir el peligro Y, a la vista de él, ¿todavía habrá quien sostenga que no es urgente expedir la Constitución? ¿O qué podemos aguardar para ello el desenlace de una guerra tan larga como la que sostenemos? ¿O bien qué habremos cumplido con publicar aislada y sin reformas una Constitución que no tiene en sí remedio alguno para este mal, y que tal vez por esto otra vez ya sucumbió, cediendo a la fuerza de algunos elementos de destrucción incomparablemente menos potente? No: estos hechos son una demostración palmaria de la imprescindible necesidad en que estamos de fijar la suerte de nuestro país, de decretar las reformas, cualquiera que sean los peligros, en tanto que tengamos posibilidad física para hacerlo... Y este deber, es tanto más sagrado, cuanto son más obvios los medios de cumplirlo; porque a decir verdad, esos síntomas funestos de disolución que ya se advierten, sólo han podido aparecer porque se olvidan los verdaderos principios que debían ser generalmente conocidos. El artículo 14 del Proyecto de Reformas, estableciendo la máxima de que los poderes de la unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse. Más por esto mismo, y por la teoría fundamental que ya indiqué al expresar las razones por las cuales tocaba al poder general arreglar los derechos del ciudadano, es necesario declarar también que ninguno de los estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la unión, ya que no siendo bajo este aspecto más que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismos, en uso de su soberanía individual tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo, más que por medio de los poderes federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución les reconoce. Hechas estas declaraciones, sólo quedan por establecer los medios de hacerlas efectivas, y para esto es necesario distinguir los abusos que puedan cometerse, según que ello afecten los derechos de las personas, o las facultades de los poderes públicos.

Posteriormente en el Congreso Constituyente de mil novecientos dieciséis, se advierte que al debatirse el texto de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, se dijo sobre el particular, lo que a continuación se cita de manera sumaria:

“Artículo 103.- ... Es necesario que los ciudadanos de los estados, que lo son de la República, encuentren amparo en la autoridad federal contra las autoridades de los mismos estados cuando atropellen las garantías individuales o violen la Constitución.

El artículo, cuando más será susceptible de más claridad en la redacción, pero en la sustancia merece la aprobación de los demócratas que anhelan la paz y el orden en la República.

El señor Aranda asienta que, donde distintas soberanías se mueven cada una en su esfera, es inevitable que ocurran choques y colisiones, y que la Constitución debe proveer de remedio a ese mal. Para ello se necesita un poder regulador, que no será el Congreso, porque no puede ser imparcial tratándose de sus propios actos, que no puede ser el Ejecutivo, sin sobreponerse al

Congreso. Antes el Senado desempeñaba en parte este papel, y en la práctica se vieron todos los inconvenientes de tal disposición. El Poder Judicial no merece las increpaciones que se le han hecho. Ha sido, por el contrario, el más digno, el más respetable, y en la naturaleza de sus funciones cabe muy bien el ministerio que la comisión le encomienda.

Se ha dicho, como una gran razón en contra del artículo, que las Repúblicas antiguas abandonaron la idea de todo poder conservador; pero se olvida que aquellas Repúblicas no eran federativas y que, siéndolo la nuestra, necesita distinto mecanismo en su organización constitucional...”

... “Este precepto se presentó como artículo 106 del Proyecto de Constitución de el primer jefe Venustiano Carranza.

En la 52a. sesión ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917, se dio lectura al siguiente dictamen:

“Ciudadanos diputados: Habiendo presentado a la aprobación de esta honorable asamblea, en dictamen anterior, los artículos 94 al 102, inclusive, que se refieren a la organización del Poder Judicial de la Federación, vamos ahora a ocuparnos de los artículos 103, 104, 105, 106 y 107 del proyecto presentado por el ciudadano primer jefe.

“El artículo 103 fija la competencia de los Tribunales de la Federación, según las mismas nociones que inspiraron la organización de ese poder en la Constitución de 1857, y que consisten, principalmente, en que sea un poder de carácter federal netamente, es decir, que resuelva los conflictos entre las entidades federales o entre éstas y la Federación, y que conozca de algunos asuntos que por su naturaleza misma tiene relación con la Federación, por tocar en algo a las relaciones diplomáticas de la nación mexicana con los demás países, o bien que no pueden localizarse en un estado, como son la del derecho marítimo. Finalmente, se atribuye al tribunal federal, como en la Constitución de 1857, el amparo de los individuos habitantes de la República, contra las vejaciones de que pueden ser objeto en aquellos derechos que reconoce la sección I del título 1 de la Constitución, bajo el nombre de garantías individuales...”

Artículo 107.- C. González Alberto M:

“... El señor licenciado Medina, como único argumento, dice que no hay que atacar la soberanía de los Estados por el hecho de que la Corte vaya a dar el conocimiento del amparo cuando se violan las garantías individuales en un juicio civil o penal. Voy a explicar cómo no se ataca la soberanía de los Estados de la que soy tan celoso y que he defendido y defenderé a todo trance, por el hecho de que un tribunal netamente constitucional, venga a decir si en los Estados se han violado las garantías que todo mexicano debe tener, y todo individuo, en el país, desde el momento que pisa su territorio. La soberanía de los Estados establece esa idea que nos ha explicado brillantemente el señor licenciado Medina en una sesión anterior, que todos sentimos y pensamos, que todos comprendemos, que sabemos de una manera perfecta que es limitada, porque esta soberanía en los Estados, además de que la palabra no es absoluta, en los Estados lo es mucho menos, porque sólo es relativa. Tratándose de la Federación, por lo que toca a la idea, aun cuando no puede negarse que, en el régimen interior, el Estado tiene derecho para ejercitar todos los actos que emanen de esa soberanía, está limitado ante la soberanía de otro Estado y ante la soberanía general de la Nación. El principio de que el derecho de un hombre no tiene más límites que el principio de los derechos de otro, es el mismo principio que debemos aplicar en la soberanía de los Estados. La soberanía de un estado termina donde comienza la de la Federación. Si pues, esta palabra soberanía relativa abraza el ejercicio de la libertad en todas sus manifestaciones, pero un ejercicio puro, un ejercicio bien entendido, no vamos a creer que se ataca a la soberanía del estado cuando el Tribunal Superior, la Corte Suprema de Justicia diga que se ha violado la garantía individual en un juicio civil o en un juicio penal, la garantía individual, o sea el derecho del hombre, que es la base de todos los derechos, de su libertad civil y de todas las demás manifestaciones de esa libertad es el punto verdaderamente delicado y sagrado que debe cuidarse en todos los estados y en toda la Federación; ése es uno de los cuidados que los poderes federales deben tener: la libertad del hombre en todo territorio de la República. Si pues esa libertad que debe cuidarse tan generalmente, de una manera tan amplia y vigorosa, es atacada en cualquier rincón de la República, hasta allí debe ir la Federación para dar resguardo a la garantía que se ha sentido hollada. Esto nunca ha sido atacar la garantía de un Estado, ha sido prestigiar esa soberanía, darle vida y vigor y entender así cómo puede ejercitarse la libertad civil en aquel mismo Estado...”

El C. Truchuelo:

“El ataque que se hace, en cuanto a que vulnera la soberanía de los Estados, señores, es la cosa más absurda; lejos de vulnerar la soberanía de los estados, el amparo es una institución

ligada únicamente con nuestro sistema político; donde se hace sentir, donde se palpa su eficacia es donde se aplica el recurso de amparo. Las leyes constitucionales forman el gran pacto que une a todos los Estados y, por consiguiente, todas las leyes de las entidades federativas no pueden dictarse sino de acuerdo con esos principios constitucionales. Si los estados se apartan de esta regla fundamental, que es lo que constituye nuestra carta magna, todas las leyes y resoluciones que verdaderamente son contrarias al espíritu de unidad que debe reinar en la República, son destruidos directamente por medio del amparo concedido en casos concretos. Los actos atentatorios contra las garantías individuales deben ser reclamados por la vía del amparo; la ley es clara; no se va a atacar la ley de los estados por más mala que sea; se ataca el acto concreto. La justicia federal ampara y protege al ciudadano cuyas garantías individuales han sido conculcadas. Si una ley o un acto de una autoridad viene a conculcar una garantía constitucional, entonces se acude al amparo dirigiéndose, según el caso al juez de Distrito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que está velando siempre por el respeto de los principios constitucionales para que nadie altere los preceptos de nuestra Carta Magna o intente establecer una jurisprudencia que tienda a contrarrestar los principios de la Constitución para que ésta no sea un mito. Cuando los Estados dictan una ley que sea anticonstitucional, entonces los ciudadanos tienen derecho de pedir amparo contra cada acto concreto que vulnere sus derechos, al desnaturalizar el amparo, restringimos los beneficios de nuestra Constitución, y venimos a menoscabar nuestras instituciones. Supongamos que se expide la reglamentación de la Ley Agraria en un Estado y que se ataquen abiertamente los principios que vamos a consignar sobre el particular en nuestro código constitucional. Si no admitimos el recurso de amparo, los Estados, a pretexto de la inviolabilidad de su soberanía, nulificarían por medio de leyes locales la Constitución federal y saldría sobrando todo el estudio que hemos venido a hacer a este Congreso Constituyente, porque no tendríamos ningún principio sano que pudiera hacerse efectivo para la enérgica sanción del código de la patria; habríamos perdido lastimosamente el tiempo y nuestras discusiones serían calificadas de completamente inútiles, porque no existiría el medio para que la autoridad suprema viniera a garantizar esos principios que estamos estudiando y que vamos a consignar en nuestra Carta Magna...

El C. Macías.

"... Vamos a ver los argumentos que se han esgrimido contra el amparo en negocios civiles y penales, porque toda la controversia se ha limitado únicamente a estos dos puntos; es el primero de estos argumentos la soberanía de los estados; si se concede amparo en negocios civiles y penales, la soberanía de los estados sufre, la soberanía de los Estados se menoscaba; la Suprema Corte de Justicia, que es una Corte Federal, vendría a inmiscuirse en la resolución de los asuntos que deben quedar sujetos única y exclusivamente a la jurisdicción de los Estados. Este es el primer argumento, expuesto en términos sencillos, es decir, en toda su desnudez. El segundo argumento es éste; este sistema de amparo en negocios civiles y penales, establecido por la primera jefatura, no tendrá que hacer otra cosa que conservar la gran tajada a los abogados establecidos en México... Ha dichos el diputado Jara; "Si conserváis ese juicio de amparo, los pobres desgraciados que aquí no encuentran justicia, porque son víctimas de las explotaciones de los poderosos, tendrán que emprender un viaje hasta la capital de la República, y después, de haber dejado allí hasta el último centavo en manos de los abogados, cuya capacidad no se saciará jamás, volverán desnudos, pobres y desconsolados sin haber alcanzado el objeto que los llevó allá, teniendo que dormir la última noche en la plaza de la capital y volviendo a regresar al día siguiente, pidiendo limosna para llegar a sus humildes chozas". Pues bien, señores diputados; no hay el ataque a la soberanía de los estados no hay esa explotación a los pobres por parte de los abogados de la capital; no hay necesidad de que los pobres tengan que ir allá, sino que pueden ocurrir a los tribunales de los estados, se quiere sorprender a la Asamblea diciendo que se ataca la soberanía de los estados. No, señores; tenemos una Federación, y para que la Federación pueda subsistir es necesario que le concedamos algo de su soberanía, porque, si no, entonces acabamos con la Federación. Si vamos a establecer una soberanía es necesario conservar las bases indispensables sobre las cuales se constituya esa soberanía, y para conservar esas bases es indispensable, es forzoso que se conserve el juicio de amparo..."

A la misma conclusión ha llegado la Suprema Corte, reiteradamente, a través de múltiples ejecutorias, de entre las cuales se citan las siguientes:

"CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN "DE LA, IMPROCEDENTE, POR LA AUTORIDAD "JUDICIAL COMUN.- No existe jurisprudencia de la "Suprema Corte de Justicia de la Nación que "imponga a la autoridad judicial común, por "aplicación literal del artículo 133 constitucional, la "obligación de calificar la constitucionalidad de las "leyes que norman el contenido de sus "resoluciones; si bien es cierto que "ocasionalmente ha llegado a sustentarse tal tesis, "la mayoría de los precedentes se orientan en el "sentido de considerar que sólo el Poder Judicial "de la Federación puede calificar la "constitucionalidad de las leyes a través del juicio "constitucional de amparo."

(Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXXXV, Cuarta Parte. Sexta Epoca, página 37).

"CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN "DE LA, IMPROCEDENTE POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMUN. Conforme a la Constitución "Federal, no todo órgano judicial es competente "para declarar la inconstitucionalidad de una ley, "sino solamente el Poder Judicial Federal, a través "del juicio de amparo, donde la definición de "inconstitucionalidad emitida por la autoridad "federal se rodea de una serie de requisitos que "tratan de impedir una desorbitada actividad del "órgano jurisdiccional en relación con los demás "poderes; aun en el caso del artículo 133 "constitucional en relación con el 128, que impone "a los jueces de los Estados la obligación de "preferir a la Ley Suprema cuando la ley de su "estado la contraría, el precepto se ha entendido "con el sistema según el cual es únicamente el "Poder Federal el que puede hacer declaraciones "de inconstitucionalidad. Esto es así, porque "nuestro Derecho Público admite implícitamente "que, conforme al principio de la división de "poderes, el órgano judicial está impedido de "intervenir en la calificación de "inconstitucionalidad de los actos de otros "poderes, a menos que a ese órgano se le otorgue "una competencia expresa para ese efecto, como "ocurre en la Constitución Federal cuando dota al "Poder Judicial de la Federación de la facultad de "examinar la constitucionalidad de los actos de "cualquier autoridad."

(Semanario Judicial de la Federación, Volumen 42, Cuarta Parte, Séptima Epoca, página 17).

"GARANTIAS INDIVIDUALES, LOS TRIBUNALES "LOCALES NO ESTAN FACULTADOS PARA "RESOLVER SOBRE VIOLACIONES A LAS.- De "conformidad con el artículo 103, fracción I, de la "Constitución General de la República, "corresponde a los tribunales de la Federación el "conocimiento, en forma exclusiva, de las "controversias suscitadas con motivo de "violaciones a las garantías individuales, y por lo "mismo, debe estimarse que los tribunales locales "no tienen facultades para resolver sobre dichas "violaciones."

(Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. CII, pp.615-616).

También resultan ilustrativas las tesis de jurisprudencia 73/99 y 74/99, sustentadas por el Tribunal Pleno que aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, agosto de 1999, novena época, páginas 5 y 18, cuyos rubros y texto son, respectivamente:

"CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCION. ES ATRIBUCION EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa exprofeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación."

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Agosto de 1999

Tesis: P./J. 74/99

Página: 5

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTICULO 133 DE LA CONSTITUCION. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Las anteriores consideraciones jurídicas e históricas conducen a estimar que en el caso a estudio debió declararse fundado el concepto de validez impugnado y, consecuentemente, declarar la invalidez del artículo 4o., párrafo tercero y 64, fracción I, ambos de la Constitución de Veracruz sólo en cuanto

prevén, respectivamente, el juicio de protección de derechos humanos, así como el establecimiento de una Sala Constitucional para conocer de dicho procedimiento.

Cabe acotar que la hipótesis examinada, donde los firmantes votan por la inconstitucionalidad, se constriñe al juicio mediante el cual se declara la inconstitucionalidad de leyes y actos autoritarios contrarios a las garantías individuales o derechos humanos, mas no respecto de las cuestiones de legalidad que son comunes a la jurisdicción ordinaria y que sólo indirectamente, a través de los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, se refieren a dichas garantías.

Así mismo, es importante puntualizar que no es obstáculo para arribar a la conclusión contenida en este voto de minoría, el que el artículo 4o. que se impugna prevea que la violación de los derechos humanos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, toda vez que tal circunstancia no varía la esencia del objeto jurídico del citado juicio de protección a los derechos humanos, el que como se ha evidenciado, pretende salvaguardar en forma concurrente con la Federación las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la consecuente invasión a la esfera competencial del Poder Judicial de la Federación.

Los Ministros: **Juan N. Silva Meza, José Vicente Aguinaco Alemán, Humberto Román Palacios y Juan Díaz Romero.**- Rúbricas.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ciento cuarenta y nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la controversia constitucional 16/2000, promovida por el Ayuntamiento del Municipio de Córdoba, Estado de Veracruz, en contra del Gobernador Constitucional, del Secretario General de Gobierno, del Congreso, de los Ayuntamientos miembros del Constituyente Permanente que aprobaron la reforma constitucional que se reclama y de la Diputación Permanente de la Quincuagésima Octava Legislatura, todos 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 del año en curso.- México, Distrito Federal, a once de junio de dos mil dos.- Conste.- Rúbrica.