

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 10
O R D I N A R I A
LUNES 24 DE ENERO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las diez horas con cuarenta y tres minutos del lunes veinticuatro de enero de dos mil once, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. No asistió la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos previo aviso a la Presidencia.

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

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número nueve, ordinaria, celebrada el jueves veinte de enero de dos mil once.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves veinte de enero de dos mil once:

II.1. 133/2008

Controversia constitucional 133/2008 promovida por el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la controversia respecto de los artículos 27, fracción XVI, 54 y 105, de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, artículos 15, fracción XXII, 18, fracción XV y 31, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos y el artículo 32, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Morelos. TERCERO. Se reconoce la validez del Decreto 822 así como su Declaratoria de validez, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Morelos. CUARTO. Se reconoce la validez del artículo 84, fracciones I, III y V, de la Constitución Política de Morelos, así como del artículo Quinto Transitorio del Decreto número 822 de reformas a dicha Constitución, publicado en el Periódico Oficial el día dieciséis de julio de dos mil ocho. QUINTO. Se reconoce la validez de los artículos 2º, fracción IV, 8º, 10, 11, 17,*

Sesión Pública Núm. 10

Lunes 24 de enero de 2011

fracciones IV y VIII, 21, 23, 34, fracción II, 51, párrafo segundo, 56, fracciones I y II, 60, 61, 63, 64, 66, 67, 68, 83, párrafo cuarto, 86, ante penúltimo párrafo, 88, 92, 93, 95 y Segundo y Tercero Transitorios de la Ley de Contratos de Colaboración Pública Privada del Estado de Morelos, artículos 3, fracción XVIII, incisos d) y e), 7, 12, fracción XVI, 16, párrafo segundo, 20, párrafo segundo, 29, penúltimo párrafo, 40, 75 párrafo segundo y 79, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, artículos 32, 35 y 39, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos y artículos 115 y 117, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. SEXTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

II.2. 135/2008

Controversia constitucional 135/2008 promovida por el Municipio de Puente de Ixtla, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad federativa, demandando la invalidez de los artículos 2, fracción IV, 8, 10, 11, 17, fracciones IV y VIII, 21, 23, 27, fracción XVI, 34, fracción II, 51, párrafo segundo, 54, 56, fracciones I y II, 60, 61, párrafo primero y fracción I, 63, 64, 66, 67, 68, 83, párrafo cuarto, 86, párrafo antepenúltimo, 88, 92, 93, 95, 105 y Segundo y Tercero Transitorios de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 4627 de 16 de julio de 2008; artículos 3,

fracción XVIII, incisos d) y e), 7, 12, fracción XVI, 15, fracción XXIII, 16, párrafo segundo, 18, fracción XV, 20, párrafo segundo, 29, párrafo penúltimo, 31, 40, 75, párrafo segundo, y 79 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 4627 de 16 de julio de 2008; artículos 32, 35 y 39, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, 115 y 117, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal, 32, párrafo cuarto, y 84, párrafos segundo y quinto de la fracción I, y fracciones III y V de la Constitución Estatal. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la controversia respecto de los artículos 27, fracción XVI, 54 y 105, de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, artículos 15, fracción XXII, 18, fracción XV y 31, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos y el artículo 32, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Morelos. TERCERO. Se reconoce la validez del Decreto 822 así como su Declaratoria de validez, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Morelos. CUARTO. Se reconoce la validez del artículo 84, fracciones I, III y V, de la Constitución Política de Morelos, así como del artículo Quinto Transitorio del Decreto número 822 de reformas a dicha Constitución, publicado en el Periódico Oficial el día dieciséis de julio de dos mil ocho.*

QUINTO. Se reconoce la validez de los artículos 2º, fracción IV, 8º, 10, 11, 17, fracciones IV y VIII, 21, 23, 34, fracción II, 51, párrafo segundo, 56, fracciones I y II, 60, 61, 63, 64, 66, 67, 68, 83, párrafo cuarto, 86, ante penúltimo párrafo, 88, 92, 93, 95 y Segundo y Tercero Transitorios de la Ley de Contratos de Colaboración Pública Privada del Estado de Morelos, artículos 3, fracción XVIII, incisos d) y e), 7, 12, fracción XVI, 16, párrafo segundo, 20, párrafo segundo, 29, penúltimo párrafo, 40, 75 párrafo segundo y 79, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, artículos 32, 35 y 39, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos y artículos 115 y 117, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. SEXTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

II.3. 134/2008

Controversia constitucional 134/2008 promovida por el Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del Secretario de Gobierno de la propia entidad federativa, demandando la invalidez de los Decretos 822 y 825 de 16 de julio de 2008, publicados en el periódico Oficial Tierra y Libertad número 4627, por los que se reforman diversos artículos de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada, de la Ley de Deuda Pública, de la Ley Orgánica Municipal y de la Constitución Política, todos del Estado de Morelos. En el proyecto formulado por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia se propuso: “*PRIMERO. Es parcialmente*

Sesión Pública Núm. 10

Lunes 24 de enero de 2011

procedente pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la controversia respecto de los artículos 27, fracción XVI, 54 y 105, de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, artículos 15, fracción XXIII, 18, fracción XV y 31, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos y el artículo 32, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Morelos. TERCERO. Se reconoce la validez del Decreto 822 así como su Declaratoria de validez, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Morelos. CUARTO. Se reconoce la validez del artículo 84, fracciones I, III y V, de la Constitución Política de Morelos, así como del artículo Quinto Transitorio del Decreto número 822 de reformas a dicha Constitución, publicado en el Periódico Oficial el día dieciséis de julio de dos mil ocho. QUINTO. Se reconoce la validez de los artículos 2º, fracción IV, 8º, 10, 11, 21, 34, fracción II, 56, fracciones I y II, 60, 61, 63, 64, 66, 67, 83, párrafo cuarto, 86, ante penúltimo párrafo, 92, 93, 95 y Segundo y Tercero Transitorios de la Ley de Contratos de Colaboración Pública Privada del Estado de Morelos, artículos 3, fracción XVIII, incisos d) y e), 7, 12, fracción XVI, 16, párrafo segundo, 20, párrafo segundo, 40, 75 párrafo segundo y 79, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, artículo 39, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos y artículo 117, párrafo segundo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos”.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia expuso una síntesis del considerando sexto “6) Vulneración al principio de anualidad en la revisión de la cuenta pública”. Al respecto en el proyecto se señala que el artículo Quinto Transitorio del Decreto número 822 es inconstitucional ya que no se explica la razón por la cual la Ley de Auditoría Superior Gubernamental del Estado de Morelos, sólo aplicará para las revisiones de la cuenta pública del año dos mil seis, así como que cuáles serán las porciones de la nueva Ley que se expida que resultarán aplicables para las revisiones de cuenta pública, lo cual deja en estado de indefensión al Municipio actor.

Agregó que a sugerencia del señor Ministro Valls Hernández la respuesta a este planteamiento se dará en un apartado distinto porque en primer lugar, ya se declaró desestimada la acción, además de que se le da un tratamiento diferente, argumento al que se responde en la página veinticuatro al señalar que “el hecho de que los procesos de revisión de las cuentas públicas correspondientes al año de dos mil seis, se tramiten y concluyan de conformidad con la Ley de Auditoría Superior Gubernamental, no causa ningún perjuicio a los entes fiscalizados, ya que se trata de las cuentas públicas que se encontraban sujetas a revisión en el momento en que fue aprobada la reforma constitucional”, lo que constituye el argumento medular para dar respuesta al planteamiento y

que se incluiría en un apartado número 7, recorriendo la numeración subsecuente.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en reconocer la validez del artículo Quinto transitorio del Decreto número 822, en votación económica, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia expuso una síntesis del considerando sexto “7) Creación de una autoridad colegiada dentro de la estructura orgánica municipal. Artículos 2º, fracción IV, 60, 61, 63, 64, 66, 67, 83, párrafo cuarto, 86 antepenúltimo párrafo y segundo transitorio de la Ley de Contratos de Colaboración Pública Privada del Estado de Morelos”, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Quinto, en el sentido de reconocer la validez de dichos preceptos, al ser infundado el concepto de invalidez en el que el Municipio actor sostiene que se invade la facultad municipal para reglamentar su organización administrativa que le es otorgada mediante leyes de base en términos de la fracción II del artículo 115 constitucional, ya que los procedimientos para la contratación de deuda pública, pueden justificar la creación de algún tipo de ente u órgano administrativo a

nivel estatal y municipal encargado de su gestión. En este sentido, los comités de proyectos de colaboración público privada a nivel municipal, no son propiamente órganos administrativos que entren dentro de la definición de administración pública contenida en el artículo 115, fracción II, inciso a), sino que se trata de órganos rectores en materia de las contrataciones de colaboración público privada que significan la generación de deuda pública.

Agregó que en la controversia constitucional 14/2001 promovida el Municipio de Pachuca de Soto Estado de Hidalgo, se sostuvo que la conceptualización del Municipio como órgano de gobierno, conlleva el reconocimiento de una potestad de organización propia en virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio, quedan para el Ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos, concluyendo que dentro de las bases en materia de deuda pública, se incluye la posibilidad de crear y definir los órganos mínimos que deben integrar las estructuras administrativas municipales para el manejo de las mismas y que este Tribunal Pleno considera que los procedimientos para la contratación de deuda pública, pueden justificar la creación de algún tipo de ente u órgano administrativo a nivel estatal y municipal encargado de su gestión y que los Comités de Proyectos de colaboración público privada a nivel municipal son órganos consultivos rectores en materia de las contrataciones de colaboración

público privada que implican la generación de deuda pública; es decir, se reconoce el derecho que invoca el Municipio de autonomía para la conformación de sus órganos administrativos, estableciéndose que se está ante un caso excepcional al tratarse de un órgano consultivo que bien puede ser generado desde las autoridades estatales, pues es un órgano que no es propiamente administrativo sino de opinión y consulta.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó en contra del proyecto estimando que una cosa es que el Municipio tenga que contar con la aprobación de la Legislatura en materia de deuda pública en términos de lo previsto en el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional y, otra distinta, que la Legislatura local pueda ir más allá de sus normas de base violando las facultades del Municipio relativas a la organización pública municipal prevista en el párrafo segundo del artículo 115 constitucional.

Agregó que en la tesis visible en las fojas ciento treinta y cuatro y ciento treinta y cinco del proyecto, se reconocen las bases generales de la Administración Pública Municipal, al señalar: “así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción

II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos”, estimando que ello es verdad, pero visto en un sentido inverso, cuando el Congreso expide las bases generales no puede definir la estructura de los órganos municipales, estimando que las atribuciones otorgadas a dichos órganos no son meramente consultivas, como puede desprenderse del artículo 64 de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos para dar una consistencia técnica, por lo que tanto ir más allá de una ley de bases porque el órgano

no tiene ese carácter consultivo ni que se trate del contenido general de la tesis transcrita, máxime que no es acorde a lo indicado en la referida tesis en cuanto a que “las leyes de bases deben organizar los aspectos generales de la Administración Pública Municipal”, sin llegar al establecimiento de algunos órganos, por lo que se manifestó por la invalidez de los referidos preceptos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano no consideró que se trate de cuerpos colegiados mutilantes de la administración municipal, aun cuando en términos del artículo 64 impugnado sí advierte que existen atribuciones que parecerían ser absolutamente fronterizas, en tanto un municipio requiere, antes de contratar, la opinión del órgano colegiado estatal municipal, pues de ser así sí se mutilaría la facultad de administración de la libre administración que le corresponde, por lo que propuso que se hiciera una interpretación conforme del citado artículo 64, agregando que la resolución tiene la fuerza de analizar la documentación preparatoria de los procedimientos de contratación previstos en la ley, con el fin de dar un pronunciamiento respecto de la misma, pues de lo contrario carecería de sentido alguno, surgiendo la interrogante sobre si se estaría tocando el territorio propio de la facultad municipal administrativa al requerir la autorización del Congreso local sobre la procedencia en los casos de excepción al procedimiento de licitación pública.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó a favor del proyecto solicitando al señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia que se diera respuesta en lo particular, al concepto de invalidez formulado por el actor en el sentido de que las disposiciones impugnadas obligan de igual forma a los Municipios a designar, por cada contrato de colaboración público privada, un servidor público que fungirá como administrador del proyecto que tendrá facultades para establecer un grupo de trabajo para la instrumentación, formulación, coordinación y supervisión tanto de los proyectos y procesos de licitación como de la celebración y cumplimiento de los contratos, incluidos los informes que otras autoridades deban rendir sobre tales contratos, así como para contratar asesores externos.

Asimismo, consideró que debía hacerse un pronunciamiento relativo a la validez del artículo Segundo Transitorio de la Ley impugnada que prevé la derogación de las disposiciones legales reglamentarias y administrativas que se opongan a la misma, así como precisarse que el concepto de invalidez, únicamente se refiere al párrafo primero de la fracción I del artículo 61 de la ley impugnada.

El señor Ministro Aguilar Morales compartió la propuesta del proyecto expresando dudas sobre lo previsto en las fracción VII y VIII del artículo 64 de la ley impugnada en cuanto a que de su lectura parecería que se trata de una facultad más allá de la consultiva, salvo que se le diera una

interpretación conforme, tal como propuso el señor Ministro Aguirre Anguiano, estimando que el aprobar las bases de licitación y el emitir el dictamen correspondiente, se trata de dos pasos fundamentales en un proceso de licitación, estimando que podrían declararse inconstitucionales o, en su caso, entenderlas únicamente respecto de opciones al aprobar las bases de licitación porque estas disposiciones no prevén sanción alguna, más que las que aprueba el Comité estatal, que de entenderse como una mera consulta u opinión, sirviera de base para el fallo y se manifestaría a favor del proyecto.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas señaló que en principio estaba de acuerdo con el proyecto pero las intervenciones previas la llevan a estimar que respecto de las fracciones antes referidas del artículo 64 impugnado podría realizarse una interpretación conforme forzada, aun cuando también podría declararse su invalidez ya que emitir un dictamen que sirva de base para el fallo respectivo, aunque no tenga aparejada una sanción, contempla la intromisión del Municipio, por lo que pudiera estimarse invasor de la esfera municipal.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia precisó que la ley impugnada únicamente se aplica a los contratos de colaboración pública privada que generan deuda pública, la cual requiere de la aprobación de la Legislatura local. Asimismo, precisó que el órgano municipal no exige la

creación de un nuevo órgano al seno del Municipio sino la conjunción de diversos servidores públicos municipales para integrar el referido Comité.

A continuación dio lectura a las diversas fracciones del artículo 66 impugnado, considerando que no se trata de crear una nueva unidad administrativa, sino de interrelacionar a distintos servidores públicos municipales con la entidad contratante que desarrollará la obra que genera obra pública, con la modalidad de que debe designarse un administrador del contrato, recordando la definición que da el artículo 2º de la Ley de los Contratos de Colaboración Pública Privada de los Comités Municipales de proyectos de colaboración público-privada, estimando que no participan autoridades centrales del Estado en el mismo sino que se trata de una condición para que cuando el proyecto de contratación sea sometido a la aprobación de la Legislatura local, cuente con los requisitos necesarios.

Estimó que se trata de un control de deuda pública mediante el cual el Congreso estatal condiciona la celebración de dichos contratos, con requisitos reforzados que prevén los preceptos impugnados, sin desconocer que existe una injerencia en el ámbito municipal, la cual es optativa para el supuesto en que el Municipio quiera celebrar contratos de la referida naturaleza, existiendo un interés del Congreso estatal de reforzar los requisitos de contratación que permiten mayor probabilidad de aprobación por parte de

ese órgano legislativo, señalando que modificaría las consideraciones del proyecto atendiendo a lo precisado, así como con las observaciones del señor Ministro Valls Hernández.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que cuando un Municipio quiera celebrar un contrato de colaboración público-privada se requerirá la aprobación de la Legislatura para que sea atendido como deuda pública, considerándose por el Ministro ponente que se da una involución del personal del Municipio para integrar el Comité Municipal, por lo que vistas así las cosas, es optativo para el Municipio celebrar los contratos en comento y no establecer los Comités, expresando dudas sobre lo optativo, pues para sostener lo anterior sería necesario que el Municipio pudiera o no establecer el Comité respectivo, lo que no sucede pues se exige al Ayuntamiento que necesariamente lo constituya, por lo que a pesar de la explicación anterior, manifestó dudas sobre la validez de las normas impugnadas.

El señor Ministro Franco González Salas se declaró a favor del proyecto con las adiciones realizadas por el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia pues el encuadramiento del problema no debe hacerse únicamente sobre la base del artículo 115 constitucional ante la obligación de crear bases generales de la administración pública municipal.

Agregó que de la lectura de la fracción VIII del artículo 117 constitucional se advierte que se está ante una situación específica siendo necesario que se contemple frente a la otra limitación prevista en el mismo precepto, estimando que la ley deja en manos del Municipio el manejo de la materia respectiva fijando las bases para ello, sugiriendo que se introdujera lo anterior que deriva de todo el proyecto, ya que no se está en presencia del ámbito específico de administración municipal previsto en el artículo 115 constitucional sino en el de una figura que tiene que ver con la deuda pública y el derecho que le da el constituyente en la propia Constitución, por lo que estará de acuerdo del proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló mantener su criterio sobre la invalidez de las normas impugnadas ya que no es lo mismo aprobar deuda pública municipal por la Legislatura local que el sostener que ésta pueda vulnerar la posibilidad de las bases generales mediante las cuales la Legislatura del Estado pueda organizar a los órganos del Municipio, pues es distinto aprobar la deuda pública que generar un órgano encaminado a dicha aprobación.

Estimó que sí se crea un nuevo órgano al momento en que se generan competencias, se establecen quórum y se determina quiénes tienen voz y voto, considerando que no se está planteando el argumento en términos de una intervención estatal administrativa sino legislativa al crearse

Sesión Pública Núm. 10

Lunes 24 de enero de 2011

un órgano que precisamente no cumple con lo señalado en la tesis antes referida, siendo su creación excesiva respecto de la regulación de bases en el ámbito municipal pues por dicho órgano, necesariamente se tiene que pasar para celebrar los referidos contratos, lo que genera un exceso de atribuciones por parte de la Legislatura, con independencia de que se salvaguarde la aprobación final de la propia deuda pública por parte de la referida Legislatura, por lo que se manifestó en contra del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Ielo de Larrea estimó relevante determinar si es aplicable el artículo 117 constitucional para concluir que se trata de un régimen que no es aplicable respecto de la libre administración hacendaria, considerando que la normativa impugnada sería inconstitucional si se tratara de un problema sobre una cuestión relacionada únicamente con el artículo 115 constitucional, pues sobrepasaría las bases generales, porque se establece un órgano con una integración, funcionamiento y facultades diversas, considerando que es irrelevante si se trata de un órgano consultivo o no, pues lo cierto es que se trata de un órgano obligatorio.

Consideró que el órgano en comento sí tiene facultades decisorias como deriva de las fracciones III, V, VI, VII y VIII del artículo 64 impugnado, las que van más allá de lo meramente consultivo.

Estimó que lo relevante es determinar si la fracción VIII del artículo 117 constitucional incluye el establecer mecanismos como el impugnado, en el cual se prevé un órgano con atribuciones vinculantes, que aun cuando se integra por servidores públicos municipales, la intervención sería legislativa, no administrativa, cuestionando si las bases a las que se refiere la citada fracción implican bases generales de administración como prevé el propio artículo 115 constitucional o si se refieren a los procedimientos que pueden incluir que ciertos servidores públicos del Ayuntamiento tengan determinadas atribuciones.

Agregó que la exposición de motivos de la reforma de once de abril de mil novecientos ochenta y uno, se refiere a la estructura de organización y procedimientos para el ejercicio de los préstamos, por lo que tomando en consideración la finalidad de esta reforma constitucional puede estimarse constitucional el establecimiento de mandatos como los impugnados que prevén la formación de un órgano para efectos específicos de la deuda pública a la que alude la fracción VIII del artículo 117 constitucional, por lo que se manifestó por la validez de los preceptos impugnados.

El señor Ministro Franco González Salas solicitó al ponente no introducir el tema relativo a si se trata o no de un órgano nuevo, estimando que sí se trata de una nueva instancia, ya que ello no es relevante para la solidez del

proyecto con los argumentos que ha mencionado el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia así como otros señores Ministros.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que al momento de la contratación no se adquiere la deuda pública, ni allí pidiendo la autorización del Estado, ya que para que pueda endeudarse el Municipio es necesaria su autorización y una vez dada ésta podrán desarrollarse los respectivos procedimientos de contratación, por lo que si bien es cierto que las licitaciones se vinculan con la deuda pública, no necesariamente la constituyen, sino que simplemente ejecutan una autorización de gasto como deuda pública.

Estimó relevante determinar si la facultad es decisoria o consultiva, pues de ello depende que el órgano respetivo intervenga o no con carácter autoritario o definitorio de lo que se determine en las licitaciones.

Consideró que el artículo 64 impugnado tiene una redacción común a las facultades de los órganos regulados en los artículos 65 y 66 de la misma ley impugnada, toda vez que los comités municipales se conforman sólo por funcionarios municipales y es el Municipio el que toma esas determinaciones, previstas en la ley, sin advertir problema alguno siempre que sea el propio Municipio con los funcionarios señalados en los citados preceptos, el que tome las decisiones al respecto porque el propio artículo 65, a su

vez, se refiere a los comités estatales y a los funcionarios que los integran, por lo que al aprobar bases de licitación lo realizará cada Comité en el ámbito de su competencia, por lo que en la aprobación de bases de una contratación municipal no participarán autoridades estatales, considerando que la única trascendencia de la norma impugnada se refiere a la obligación de crear dichos comités, para vigilar las formas de compromiso de las licitaciones, en especial cuando se trata de hacer efectivos los compromisos autorizados por la deuda pública, por lo que con las referidas razones estará de acuerdo con el proyecto.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia aceptó la propuesta del señor Ministro Franco González Salas en cuanto a no pronunciarse sobre si los referidos preceptos generan o no una nueva unidad burocrática. Agregó que la celebración de contratos debe estar previamente autorizada por sus respectivos ayuntamientos mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, como un requisito indispensable para su autorización ante el Congreso, toda vez que se solicita la autorización pues existe la opinión del Comité Municipal sobre la conveniencia de su celebración pues se sabe de antemano qué cantidad de deuda pública generará, por lo que la referida autorización se solicita antes de lanzar la licitación respectiva.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló compartir lo anterior, sin advertir contradicción con lo indicado por él.

El señor Ministro Presidente Silva Meza se manifestó a favor del proyecto señalando que se ha enriquecido con la modificación señalada por el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia, estimando que la distinción que se hace en el mismo entre lo previsto en el artículo 115 en relación con el diverso 117 constitucional da consistencia al sentido propuesto en el proyecto.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en reconocer la validez de los artículos 2º, fracción IV; 60, 61, 63, 64, 66, 67, 83, párrafo cuarto; 86, antepenúltimo párrafo y segundo transitorio de la Ley de Contratos de Colaboración Pública Privada del Estado de Morelos, se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Aguirre Anguiano y Cossío Díaz votaron en contra.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia expuso una síntesis del considerando sexto “8) Invasión de la facultad reglamentaria municipal. Artículos 8, 10, 11, 34, fracción II, 67 y Tercero Transitorio de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos”, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Quinto, consistente en reconocer la validez de

dichos preceptos, al ser infundados los argumentos del Municipio actor en los que manifiesta que los preceptos impugnados violentan la fracción II del artículo 115 constitucional, ya que al disponer que corresponde al Gobernador del Estado de Morelos reglamentar en exclusivo la Ley de Contratación Público Privada, se invade la facultad reglamentaria del municipio sobre las leyes que constituyen bases generales de administración.

Al respecto, se responde en el sentido de que el artículo 1º de la Ley para la Celebración de Contratos Público Privados del Estado de Morelos, prevé que los Contratos de Colaboración Público Privada que no constituyan deuda pública, seguirán la normatividad reglamentaria que para tales efectos expidan los Ayuntamientos; de manera que los Municipios podrán reglamentar cuestiones relativas a los Contratos de Colaboración Público Privada, siempre y cuando los mismos no involucren la contratación de deuda pública, de manera que ésta no es una cuestión susceptible de ser reglamentada directamente por los Municipios.

El señor Ministro Aguilar Morales solicitó suprimir del estudio el transitorio tercero de la ley impugnada lo que se aceptó por el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia, dado que ello no afecta el estudio que se realiza respecto de los diversos numerales que prevén la facultad exclusiva del

Gobernador del Estado para expedir el reglamento de la Ley impugnada.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó interrogantes respecto de la construcción argumentativa relativa al párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional, relativo a que “Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán, Presidente Municipal informará, de su ejercicio al rendir la cuenta pública”, cuestionándose si se estaría ante una base general o ante una base particular, en el caso de que se trata de la solicitud de autorización de un empréstito concreto para un improductivo concreto en los términos de lo previsto en el artículo 117 constitucional.

Estimó que la materia que se analiza nada tiene que ver con la fracción VIII del artículo 117 constitucional, ya que la ley a la que se refiere dicha fracción debe tener generalidad y anualmente debe fijar conceptos de empréstitos, obligaciones y montos máximos, sin referirse a los casos particulares en donde se pretenda por un Municipio asumir un empréstito, considerando que no se

trata de la argumentación adecuada para responder el planteamiento que se realiza, considerando que la facultad reglamentaria que se reconoce al gobernador del Estado permanecerá, pero el hecho de que esa normatividad no es una obligación que deba soportar porque resulta de lo dispuesto en el propio artículo 117.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia precisó que lo indicado es que las disposiciones relativas a deuda pública no pueden estar dentro de las materias que deben desarrollar los Ayuntamientos con autonomía, lo que se compartió por el señor Ministro Aguirre Anguiano, quien consideró que no se refiere a lo señalado en la fracción VIII del artículo 117 constitucional.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que en este caso es inválido el artículo 67 impugnado ya que no sólo establece las condiciones de funcionamiento del referido Comité sino que se está delegando al Gobernador del Estado para efectos de que en ese mismo reglamento establezca condiciones.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó que ya se precisó que la ley impugnada regula contratos que implican necesariamente deuda pública. En cuanto a lo previsto en el artículo 67 impugnado estimó que en nada se vulnera la autonomía municipal por el hecho de que el

Sesión Pública Núm. 10

Lunes 24 de enero de 2011

Congreso proporcione bases generales para llevar a cabo este tipo de contratación.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en reconocer la validez de los artículos 8, 10, 11 y 34, fracción II de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza con el voto en contra del señor Ministro Aguirre Anguiano y por mayoría de siete votos de los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza respecto del artículo 67 de la referida ley, con el voto en contra de los señores Ministros Aguirre Anguiano y Cossío Díaz.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia expuso una síntesis del considerando sexto “9) Omisión para regular la cancelación de deuda pública. Artículos 92, 93 y 95 de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada”, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Quinto, consistente en reconocer la validez de dichas normas, al ser infundado el concepto de invalidez en el que el Municipio actor reclama la omisión, de que los preceptos impugnados no indiquen como es que se deben cancelar las

garantías o registros que como deuda pública se hayan constituido con cargo a los ingresos o bienes municipales, como tampoco se define que en estos casos no procederá la incorporación automática en el presupuesto de egresos municipal de las obligaciones en los citados contratos. Lo anterior deja en indefensión al Municipio ya que las obligaciones financieras pueden subsistir con cargo al gasto público, a pesar de que los contratos han sido rescindidos.

En el proyecto se estima que la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos contempla el mecanismo para cancelar los registros de deuda pública a cargo de los Municipios. Ahora bien, la forma mediante la cual se cancelará la deuda pública del Municipio en caso de que se verifique una rescisión o terminación anticipada de un contrato de colaboración público privada, es una cuestión que se encuentra debidamente regulada en el artículo 15, fracción XXVI de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos.

El señor Ministro Aguilar Morales solicitó que además de citar el artículo 15, fracción XXVI de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos se invocara, de manera complementaria, el artículo 100 del mismo ordenamiento, lo que se aceptó por el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en reconocer la validez de los artículos 92, 93 y 95 de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada, en votación económica, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia expuso una síntesis del considerando sexto “10) Posibilidad de evitar procedimientos de licitación mediante la figura del “alcance” y solicitar autorización al Congreso local para hacerlo. Artículo 21 de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos”, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Quinto de reconoceré la validez de dicho precepto, al estimar que en caso de que las ofertas presentadas sean superiores en monto al que fue autorizado para el contrato de colaboración público privada por el Congreso, se podrá solicitar, una vez que se hayan obtenido de nueva cuenta las autorizaciones previstas en los Artículos 13, 14 y 15 de esta Ley, que la propia Legislatura autorice celebrar el contrato con el licitante que haya presentado la oferta solvente con el precio más bajo.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó tener dudas respecto de la amplitud que se le da a la autoridad para esta contratación. Señaló que conforme al artículo 134 constitucional deben establecerse las licitaciones como regla general y para buscar mejores condiciones de gasto, calidad y de las demás previstas en el artículo 134 constitucional. Señaló que dicho precepto sería muy amplio al señalar que cuando no se ha alcanzado por ninguno de los solicitantes la cantidad precisada para el concurso, se le adjudicará al que haya tenido la más baja, siendo éste un límite incierto.

Estimó que no es claro ni congruente con los principios fijados en el referido precepto constitucional, pues se podría contratar a una persona moral, no obstante que su presupuesto fuera demasiado elevado frente al calculado, pese a que se trate del más bajo.

Agregó que existe la posibilidad de que todas las empresas participantes realicen ofertas elevadas cabiendo la posibilidad de que la Legislatura autorice al más bajo de todos, sobrepasando el monto sin establecer límite alguno, considerando que ello no es congruente con el artículo 134 constitucional.

El señor Ministro Aguirre Anguiano reconoció la relevancia de lo planteado por el señor Ministro Aguilar Morales surgiendo la interrogante sobre si debía concederse un mínimo de buena fe a las autoridades para que puedan

no someterse a un esquema oneroso de licitaciones hasta obtener lo que pretenden.

Recordando que incluso en las obras a precios unitarios el tiempo es depredador ya que el valor de las cosas es cambiante, más aún, el hecho de que ciertas entidades hagan licitación tras licitación por tener que declarar desierta la anterior, al no haberse cumplido con los requisitos señalados, aparentemente el tope de precio máximo señalado es algo que puede finalmente resultar más oneroso para los Municipios realizar licitación tras licitación, sin que tampoco sea válido dejar abierta la posibilidad, siendo conveniente contar con un punto de racionalidad lo que no se ha visto reflejado en el proyecto con la claridad deseada.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia precisó que no hay mayor libertad del Municipio para elegir la forma de contratación; es decir, que al obtenerse la aprobación de las dos terceras partes del Ayuntamiento para celebrar el contrato respectivo, se llevó el asunto documentado de manera suficiente al Congreso local autorizando la celebración de dicho contrato. Agregó que al sacar la convocatoria de licitación pública puede resultar que los precios estén por abajo de la realidad y las cotizaciones de las empresas sean superiores a las estimadas, ante lo cual, el Municipio tendría que declarar desierta la licitación, y si tiene interés en la obra que permite este endeudamiento

público, elaborar nuevamente los estudios por debajo de la base de nuevos precios, lo que se facilita de alguna manera mediante el artículo 21; sin embargo, la entidad contratante es la que solicita que a pesar de los nuevos precios está interesada en la celebración del contrato.

Manifestó que debían analizarse nuevamente las autorizaciones de los artículos 13, 14 y 15 de la referida ley para someter al Congreso un alcance de la solicitud de autorización para celebrar el contrato de colaboración público-privada a mayor precio, lo que implica la aprobación mayoritaria de las dos terceras partes del Ayuntamiento para aprobar el nuevo precio más elevado para, posteriormente, llevarlo al Congreso estatal.

Precisó que la ley previó diversas condiciones reforzadas que impiden, arreglos de otra índole que darían lugar a un sobrepeso en la contratación, el cual debía ser analizado por el Ayuntamiento y por la Legislatura estatal, de manera que al superar las dos citadas revisiones, se podrá hacer la autorización correspondiente, lo que implicaría mayor seguridad que prever que si sobrepasan un 15% se podrá llevar a cabo la contratación, por lo que se manifestó por la constitucionalidad de esta norma.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que no se refería a que superaran el 15%, sino a que se sobrepasara, sin insistir sobre el particular. Señaló que cuando del

presupuesto base ninguno de los licitantes alcance la cantidad señalada, se tendría un margen hasta el cual podría contratarse; aunque se pase, pero no sin un límite.

Indicó que no pretendía que se llevaran a cabo licitaciones sobre licitaciones, pues podría haber un mecanismo acotado; recordando que el hecho de que se regresen al Congreso local, no implica que se deban tomar en cuenta, sino que se analice la procedencia de un mayor presupuesto para el endeudamiento público, considerando que se trata de un procedimiento demasiado riguroso que no es acorde con el artículo 134 constitucional.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó a favor del proyecto, señalando que debía analizarse en el contexto de la figura de deuda pública, indicando que se autoriza la celebración de un contrato y se fija un monto máximo, para que sobre éste lleguen a la licitación los que quieran participar, recordando que el precepto se refiere al caso en que ninguno de ellos quedó dentro del límite establecido por lo que pueden darse cantidad de circunstancias.

En ese orden, consideró que el legislador estableció un candado de seguridad para que no tuvieran que llevarse a cabo licitaciones que eventualmente puedan seguir desiertas por circunstancias de las condiciones que se dan respecto de ese Municipio. Recordó que el referido precepto señala

que el Municipio es el que tiene la decisión de someter a consideración de la Legislatura local si se le otorga el contrato a quien haya dado las mejores condiciones dentro, en el caso de que ninguno estuviera por debajo del monto autorizado, debiendo acompañar la información detallada de la oferta correspondiente, la cantidad máxima a comprometer y el estimado de las erogaciones anuales durante el plazo del contrato, con lo cual se pide una rectificación a la Legislatura para que autorice que en esas condiciones se pueda celebrar el contrato, por lo que se manifestó a favor del proyecto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró que calibrar la honradez del ser humano es complicado, sobre todo, cuando se trata de un ser humano no identificable, sino en general, estimando que le asiste la razón al señor Ministro Aguilar cuando se refiere a porcentajes, ya que debe haber un límite conceptual que da la estructura de esta figura conforme a la normatividad en que se apoya el proyecto, señalando que se presupone una buena fe de tal holgura que puede implicar la pérdida de la realidad, por lo que prefirió hacer referencia a un porcentaje arbitrario del 15% o del 10%, o de lo que resulte menos arbitrario en un momento dado que presuponer, ingenuamente la honradez y la buena fe de los que intervienen en estos procedimientos.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó a favor del proyecto estimando que la autorización que deba

solicitarse sólo al Congreso del aumento en el monto inicialmente aprobado para la celebración de un determinado contrato y asignarse éste directamente al licitante que hubiese presentado la oferta solvente con el precio más bajo, se ajusta tanto a lo dispuesto en el 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, como a lo previsto en el artículo 1º de la ley impugnada.

El señor Ministro Aguilar Morales aclaró que no está en desacuerdo en que el referido procedimiento deba remitirse de nueva cuenta a los artículos 13, 14 y 15, pues esto se hace para establecer un tope de endeudamiento, no sobre las cualidades de la contratación, sino sobre las cualidades de la oferta que se aceptará por considerarse menor, no obstante que esté por encima del presupuesto aprobado.

Precisó que le interesaba que hubiera una evaluación y un límite para contratar una oferta de un licitante que por haber sobrepasado el referido límite, se le vaya a adjudicar sin importar las condiciones económicas que esté ofreciendo, pues esto no se analiza, ya que lo que se lleva nuevamente a la Legislatura es la aprobación del monto del endeudamiento, tal como se prevé en los artículos 13, 14 y 15 a que se refiere el artículo 21 impugnado, de manera que su preocupación versa sobre conocer las cualidades y la procedencia de la oferta que se va a aceptar pues sin importar el exceso con que haya superado la referida oferta, se adjudicará al licitante, sin que de manera alguna esté a

favor de hacer licitación tras licitación, sino porque se ponga un límite razonable para aprobar un contrato y no nada más porque se trató de la propuesta más baja, pese a que se hubiere superado el límite.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que se está ante dos violaciones argumentadas por el Municipio: la primera, respecto a que se vulnera el principio de igualdad de los licitantes y, la segunda, respecto a que se viola la facultad del Municipio para determinar la persona que ha ganado la licitación, sin que encuentre procedente ninguna de las dos, estimando que el tema no guarda relación constitucional ni vulnera lo previsto en el artículo 115 de la Norma Fundamental, además de que estimó curioso que el Municipio argumente derechos de los licitantes y que no le corresponde a él decidir sobre la licitación.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor del proyecto considerando que el precepto impugnado lejos de poner en riesgo el precepto, la contratación y los abusos, la norma impugnada prevé un candado respecto de lo que sucede al haber un abuso en la autorización que previamente dio el Congreso, recordando que el precepto no obliga al Congreso a que dé la autorización pues tendrá que presentarse una nueva solicitud en la que se indique la cantidad máxima a comprometer y el estimado de las erogaciones anuales, en tanto que el candado adicional para evitar los abusos es que

el Municipio esté obligado a que el contrato se celebre con quien haya presentado la oferta solvente, considerando que se cubre suficientemente la necesidad de la vigilancia tratándose de deuda pública.

Consideró que lejos de provocarse riesgos con esta vigilancia, se establece un mecanismo de control que es constitucional y fortalece el control dentro de las atribuciones que tiene el Municipio máxime que al referirse a deuda pública resulta justificado, siendo una cuestión diversa determinar si se trata de la opción más conveniente, sino únicamente si se apega al marco constitucional al ser razonable previendo la participación del Congreso, sin que éste se encuentre vinculado.

El señor Ministro Franco González Salas estimó relevante determinar qué se entiende por oferta solvente, es decir la que cumple todos los requisitos para ser adjudicada, únicamente habiéndose excedido en el monto, siendo conveniente agregar esas precisión para evitar el punto de duda.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia señaló que la previsión del artículo 21 de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, no contraría lo previsto en el artículo 115 por lo que el argumento sería infundado, agregando que adicionará la

definición de oferta solvente, prevista en el artículo 2, fracción XXVI de la propia ley, a la cual dio lectura.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que efectivamente debían ser solventes todos los concursantes para llegar al final de la licitación; indicando que esto no es el punto que se está discutiendo, sino que se debía analizar el problema relativo al monto ofrecido que se ve en la apertura de los sobres en el proceso de la licitación.

Precisó que el monto es el que no tiene cuenta con un límite respecto de lo que se había señalado como la base de la licitación, el cual puede o no ser un porcentaje, recordando que pueden haber variantes para establecer condiciones al respecto indicando que los artículos 13, 14 y 15 señalados a que remite, son para autorizar un mayor endeudamiento y no para verificar si lo que ofrece como monto en el contrato es adecuado o no lo es, recordando que tal como señaló el señor Ministro Franco González Salas, todas las empresas llegaron hasta el final de la licitación porque reunieron los requisitos señalados; sin embargo, lo que debe discutirse es lo relativo al monto de lo ofrecido, lo que consiste un paso posterior a la determinación de la solvencia y último en el proceso de licitación.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que estaría de acuerdo con el señor Ministro Aguilar Morales, si

se estuviera haciendo referencia en general, a licitaciones conforme al referido artículo 134; estimando que el problema radica en que no se está haciendo alusión a la solvencia de los sujetos que participan, sino a la solvencia de la oferta, lo que es distinto. Manifestó que el artículo 21, se refiere al caso de las ofertas solventes, lo que también se aclara en la fracción XXIV del artículo 2º, que le proporcionó el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en la que se definen ambos términos, al señalar: “Oferta solvente. La propuesta presentada por un licitante que reúne las características técnicas legales y económicas requeridas por la entidad contratante para la implementación del proyecto de colaboración público-privada de que se trate, y que le garantice satisfactoriamente el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato de colaboración público-privada correspondiente”.

En ese orden, señaló que el único aspecto de excepción que tendría el referido numeral para no acudir a una nueva licitación, es el no haber estado dentro del monto fijado para el endeudamiento; con lo que se abre la puerta, dando por sentado que se cumplió previamente con los diversos requisitos, para que el legislador autorice si se puede llevar a cabo con el que ofreció menos precio, insistiendo que se tiene un tope que no se puede rebasarse, en principio, al referirse al autorizado, atendiendo a su naturaleza de deuda pública.

Por ende, si se cumplieron con los requisitos, existió un conjunto de participantes que reunieron los requisitos pero cuyo monto de oferta estuvo por encima del límite, el legislador puede revisarlo para determinar si se está en condiciones que justifiquen que no se haya podido estar dentro de ese límite de deuda pública autorizada y, simplemente, se autorice, por lo que se refiere al precio más bajo que se está pensando en condiciones iguales entre todos, tratándose de una cuestión relativa al monto.

El señor Ministro Aguirre Anguiano consideró que la oferta solvente no rebasó el límite señalado, y que el requisito para considerarla como solvente es que no rebase el límite señalado, pero se prevé en la ley la figura del alcance, que es la que se está discutiendo.

Manifestó que en la página ciento cuarenta y cuatro del proyecto se precisa que el Municipio actor estima que se violó el artículo 115 constitucional; respecto de lo que se ha argumentado que no existe tal violación.

En relación con lo señalado por el señor Ministro Aguilar Morales, dio lectura al artículo 134 constitucional, precisando que señala los requisitos administrativos respecto de los que existe un riesgo de que se rebasen, los cuales, en el fondo, no se observan si se deja abierta alguna posibilidad y no un límite cierto en cuanto al porcentaje del alcance, lo que consideró opinable, recordando un caso en

cierto Estado de la República Mexicana en el que se cotizó y se pagó siete veces más que en el Distrito Federal, sin conocer los alcances que se emplearon para llegar a esos extremos, estimando que forzosamente se requiere un límite para respetar el 134 constitucional.

El señor Ministro Silva Meza se manifestó a favor del proyecto considerando que el artículo 115 constitucional debía suprimirse del estudio pues no hay violación alguna a la libre administración hacendaria, además de que se trata de una solución en función de la naturaleza misma del endeudamiento, respecto de la que se establecen ciertos candados o medios de control que evitan una eventual contratación directa, llevando a cabo un procedimiento en el que todos los participantes exceden la autorización y se va al Congreso para una autorización para efectos de analizar la documentación remitida, tomando en cuenta que se trata de endeudamiento, siendo relevantes las previsiones presupuestales, considerando válido el referido artículo 21.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en reconocer la validez del artículo 21 de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada del Estado de Morelos, se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Aguilar

Morales y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia expuso una síntesis del considerando sexto “11) Incumplimiento de los contratos de colaboración público privada. Artículo 7 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos”, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Quinto de reconocer la validez de dicho precepto, al ser infundado el concepto de invalidez en el que el Municipio actor argumenta que la disposición impugnada viola los artículos 14, 16 y 117, fracción VIII, de la Constitución Federal ya que la Legislatura local no puede determinar y autorizar la celebración de los contratos de colaboración público privada, y, por consecuencia, no se le puede exigir al municipio que sea responsable por un posible incumplimiento a dichos contratos.

Preció que en la propuesta se determina que la participación de la Legislatura local en la autorización de contratos de colaboración público privada, no es violatoria del principio de libre administración municipal establecido en el artículo 115 constitucional, en atención a que se trata de contratos que generan deuda pública. Ahora bien, el hecho de que el precepto impugnado disponga que el desvío de recursos a fines diversos a los aprobados en los instrumentos jurídicos correspondientes (incluyendo los referidos contratos de colaboración) sea considerado como

un incumplimiento, únicamente constituye un medio de control en materia de deuda pública, que se inscribe dentro de las bases previstas en el artículo 117, fracción VIII, constitucional, al garantizar que el uso de los empréstitos u obligaciones para fines diversos a los autorizados por el poder legislativo generen una responsabilidad contractual del ente u organismo deudor respecto del acreedor y se garantice de tal manera el pago de lo debido; el desvío de los recursos generara una nulidad de pleno derecho, se permitiría que los entes u órganos que contratan deuda, pudiesen desatender los destinos aprobado para la misma por el Congreso local, al no tener que resarcir de ninguna manera al acreedor por dicho incumplimiento.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó a favor del sentido de la propuesta mas no respecto de sus consideraciones ya que el hecho de que el desvío de los recursos a un destino distinto al aprobado por el Congreso y establecido en los actos jurídicos que documentan los financiamientos sea considerado como un incumplimiento y no como un acto nulo, obedece más que a una cuestión de responsabilidad contractual a una diferenciación necesaria en atención a que no se trata de un acto de contravención a la ley sino de un acto válido en el cual las autoridades incumplen uno de los lineamientos conforme a los cuales fue celebrado, por lo que estimó necesario responder el concepto de invalidez en el sentido de que no resulta contradictorio lo previsto en la norma impugnada ya que es

necesario distinguir la diferencia entre un acto viciado de origen por haberse llevado a cabo en contravención a la ley de aquella otra en la que no obstante haberse celebrado el acto de conformidad con las disposiciones legales que le son aplicables y aquél que al ejecutarse se realiza irregularmente, pues en este caso el acto es plenamente válido, sin que ello dé lugar a declarar su nulidad sino el incumplimiento a una de sus disposiciones relacionada con el destino de los recursos aprobada por la legislatura local.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia reconoció que la norma impugnada prevé dos hipótesis y en relación con la primera se da el argumento ya respondido sobre las facultades del Congreso local, en tanto que respecto de la segunda hipótesis, manifestó no advertir el argumento relativo al desvío de recursos a un destino diverso al aprobado por el Congreso, coincidiendo con el señor Ministro Valls Hernández en cuanto a que esta hipótesis es para el caso de que el contrato de colaboración fue aprobado por la mayoría de la Legislatura del Estado, el desvío de recursos en la ejecución del propio contrato es lo que se estima su incumplimiento, a parte de la responsabilidad que pudiera darse, aceptando la aclaración respectiva.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en reconocer la validez del artículo 7 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, en votación

económica, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia expuso una síntesis del considerando sexto “12) Requerimientos de información y observaciones por parte de la Legislatura local respecto de las operaciones de endeudamiento. Artículos 12, fracción XVI y 40 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos”, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Quinto de reconocer la validez de dichos numerales, al resultar infundados los argumentos del Municipio actor en los que estima que los artículos impugnados son violatorios de los artículos 14, 16 y 115, fracciones I, II y IV de la Constitución Federal, ya que autoriza al Congreso estatal para requerir información periódica a los municipios respecto de las operaciones de endeudamiento y las autorizaciones respectivas, pudiendo emitir observaciones, ya que dicha información sólo debe ser entregada –de manera *ex post*– a través de la cuenta pública y toda vez que la revisión de una cuenta pública se puede llevar a cabo sin importar que haya o no concluido el año fiscal materia de la revisión.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó a favor del proyecto recordando que se separó de diversos

criterios sostenidos en la controversia constitucional 26/2008, interpuesta por el Municipio de Macuspana, que son similares a los que ahora se abordan, precisando que se manifestaría con el sentido de esta parte del proyecto y reiteraría las reservas que estableció al formular voto particular en aquél.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en reconocer la validez de los artículos 12, fracción XVI y 40 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, en votación económica, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, con reservas; Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia expuso una síntesis del considerando sexto “13) Se exige la aprobación del Congreso de Morelos para actos que afectan el patrimonio inmobiliario o compromisos financieros, que sobrepasen el periodo de una gestión municipal cuando se trata de actos, que únicamente requieren de la aprobación de las dos terceras partes del Ayuntamiento. Artículos 16, párrafo segundo, 20, párrafo segundo, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos”, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Quinto, consistente en reconocer la validez de dichos preceptos, al

ser infundado el concepto de invalidez en el que el Municipio actor considera que los mencionados preceptos vulneran el contenido del artículo 115, fracción II, inciso b), constitucional, ya que no es posible que se permita la injerencia de la Legislatura respecto de actos en los cuales, los municipios comprometan el patrimonio inmobiliario o celebren actos que los comprometan por un periodo mayor a la duración de una gestión municipal, ya que en dichos casos únicamente se puede exigir la votación de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

En el proyecto se estima que la participación del Congreso en este tipo de operaciones es justificada, puesto que al tratarse de operaciones relacionadas directa o indirectamente al endeudamiento público de los municipios se requiere siempre de la aprobación de la Legislatura estatal; además de que las operaciones de endeudamiento que realicen los órganos paramunicipales en las cuales se destine el patrimonio inmobiliario municipal como garantía o se constituyan compromisos financieros que trasciendan el periodo de una gestión municipal, es acorde a los artículos 115, fracción II, inciso b) y 117, fracción VIII, de la Constitución Federal.

Además, solicitó que inicialmente se analizara la validez del artículo 16, párrafo segundo, de la ley impugnada.

El señor Ministro Cossío Díaz recordó que en la sesión del tres de enero del año en curso se desestimó la controversia constitucional 38/201 al haber una votación de seis señores Ministros en un sentido y tres en otro, estando ausente la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas. Precisó que en el referido asunto se reiteró el criterio de dos mil tres denominado “Bienes Inmuebles del Municipio”, relativo a que cualquier norma que sujete a la aprobación de la legislatura local su disposición, debe declararse inconstitucional.

Precisó que el artículo 16 materia en comentario en su segundo párrafo se refiere a las obligaciones por virtud de de las cuales se afecte el patrimonio, ante lo cual tendría que precisarse que una cuestión es el patrimonio inmueble del Municipio y otra que éste, en una operación de garantía, recordando que en ese asunto votaron en contra los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y él, señalándose que en algunas condiciones sí se podrían introducir criterios diferenciadores de esa votación, por lo que siguiendo ese criterio se manifestó a favor del proyecto al considerar que por determinación de la fracción VIII del artículo 117 constitucional los temas de deuda pública y el modo de garantizarla permiten o insertan estas modalidades.

Consideró que votaría sin contradecirse en cuanto a las posibilidades de participación en asentamientos humanos y otras materias no exclusivas del Municipio, como sucede

respecto de ésta, considerando que como señaló el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia, se está ante un tema respecto del que es necesario realizar determinadas precisiones sobre los artículos 115 y 117 constitucionales, manifestando que estará de acuerdo con el proyecto pero no con todas las consideraciones que lo sustentan, solicitando que se agreguen las precisiones que sostuvo al resolverse la controversia constitucional 38/2010.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló no tener duda en cuanto a que establecer un derecho real de hipoteca, por ejemplo, constituye un acto de disposición patrimonial inmobiliario, como el caso de la enajenación en un fideicomiso de garantía, ya que normalmente todo lo que puede ser considerado como garantía en el tema inmobiliario requiere que el que domina sobre la cosa realice un acto típico de disposición patrimonial.

Estimó relevante determinar dentro de este esquema la necesidad de contar con cierto tipo de garantías para que hayan oportunidades crediticias, por lo que sostener que la injerencia del gobierno del Estado no puede llevar al extremo de exigir que el acto de disposición patrimonial tenga determinadas características, sería exacerbar la atribución municipal y posiblemente los resultados no sean prácticos, por lo que estará a favor del proyecto.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en reconocer la validez del 16, párrafo segundo de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, en votación económica, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, con salvedades; Franco González Salas, con salvedades; Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que en la página cincuenta y ocho se menciona el texto del artículo 20 impugnado, que se controvierte por la intromisión de la legislatura local en cuestiones que le competen al Municipio, manifestando que dicho precepto señala que los actos de los Órganos de Gobierno de las entidades de la administración pública paramunicipal a que se refiere el Artículo 18, fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XVI y XXII deberán ser autorizados, mediante el acuerdo de la mayoría de sus miembros y por el ayuntamiento correspondiente, previamente a su sometimiento para la aprobación del Congreso y que en el caso de que los actos de los Órganos de Gobierno de las entidades de la administración pública paramunicipal a que se refiere el Artículo 18 en las citadas fracciones, impliquen obligaciones por virtud de las cuales se afecte el patrimonio inmobiliario paramunicipal o comprometan a la entidad de la administración pública paramunicipal por un plazo mayor al período para el que fue

electo el ayuntamiento del Municipio al que pertenezcan, dichos actos deberán ser autorizados, previamente a su sometimiento para la aprobación del Congreso, mediante el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento correspondiente, de manera que a la Administración Pública Municipal se le aplica el mismo régimen que a la Administración Pública Paramunicipal.

En relación con el artículo 20, párrafo segundo, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos el señor Ministro Aguirre Anguiano se manifestó de acuerdo con el proyecto considerando que se trata de una doble calificativa de actividad productiva o destino productivo del empréstito: la municipal como se proyecta en la fracción VIII, segundo párrafo del artículo 117 constitucional; y por el Congreso del Estado, lo que no implica que vaya a ser su palabra paradigma de actividad productiva, pero sí le da un doble sentido a la garantía, estimando válidas las mismas razones que se dieron respecto del diverso artículo 16.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en reconocer la validez del artículo 20, párrafo segundo, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos en votación económica, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, con salvedades; Franco González Salas, con salvedades; Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls

Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia expuso una síntesis del considerando sexto “14) Destino directo al Estado de las participaciones federales correspondientes a los Municipios. Artículo 75, segundo párrafo, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos”, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Quinto, consistente en reconocer la validez del precepto mencionado al ser infundado el argumento en el que demandante considera que el precepto impugnado contraviene el artículo 117, fracción VIII, constitucional ya que no se exige la aprobación previa del poder legislativo para que los municipios puedan disponer de las participaciones federales que les corresponden, evadiendo su responsabilidad constitucional de intervenir de manera previa en materia de empréstitos.

En el proyecto se determina que la disposición impugnada establece la posibilidad de que los Municipios, con la autorización previa del Congreso, puedan afectar como garantía de pago de financiamientos que contraten directamente, las aportaciones federales que en términos de la legislación federal sean susceptibles de afectación, incluidos sus accesorios. En caso de que las participaciones federales no sean destinadas para garantizar o pagar deuda pública municipal, no será necesario contar con la

aprobación previa del Congreso local para que los municipios puedan disponer de ellas. En caso de que las participaciones federales no sean utilizadas como garantía o fuente de pago de deuda pública, las mismas se encuentran dentro de la libre disposición de los municipios, lo que permite, en caso de que se estime pertinente, que las mismas se destinen al Estado para atender o compensar cualquier tipo de asunto financiero

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en reconocer la validez del artículo 75, párrafo segundo de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, en votación económica, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia expuso una síntesis del considerando sexto “15) Autorización previa del Congreso para el manejo de los recursos derivados de deuda pública. Artículo 79 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos”, en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Quinto, consistente en reconocer la validez de dicha norma al ser infundado el concepto de invalidez del Municipio actor en el que sostiene que el precepto impugnado violenta el principio de libre administración hacendaria municipal, ya que se requiere la

autorización del Congreso para la administración y manejo de recursos o incluso el traspaso de los mismos entre cuentas bancarias.

Precisó que en la propuesta se estima que el precepto impugnado es acorde al artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal en atención a que, la posibilidad de obtener un financiamiento, así como el uso y destino que se otorgue al mismo, se encuentra sujeto a la regulación que para tales efectos establezca el Congreso local. Por lo tanto, y en concordancia con dicho precepto constitucional, en caso de que los municipios deseen modificar dicho destino a efecto de utilizar los referidos recursos para pagar o garantizar otros adeudos, será necesario obtener de nueva cuenta la autorización del Poder Legislativo estatal.

El señor Ministro Franco González Salas solicitó que se incorporen las consideraciones de la controversia constitucional 11/2008, lo que se aceptó por el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó compartir la propuesta del proyecto y solicitó que se agregara un párrafo en el que se establezca que el artículo 79 se refiere exclusivamente a los casos de contratación de deuda pública, aunque parece que se infiere de la última parte del precepto, lo que se aceptó por el señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en reconocer la validez del artículo 79 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, en votación económica, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia solicitó al Pleno analizar con detenimiento la trascendencia de este fallo respecto de las otras dos controversias constitucionales con las que se dio cuenta para incluso revisar los resolutivos que se aprobarían, lo que informaría en la sesión del día de mañana.

El señor Ministro Aguirre Anguiano cuestionó que en la foja ciento sesenta y ocho del proyecto se indique la imposibilidad de que no se emita pronunciamiento sobre los artículos 56, fracciones I y II, de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada y 3º, fracción XVIII, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos, ante lo cual el señor Ministro Ortiz Mayagoitia precisó que ello será materia del análisis que presentará la próxima sesión tomando en cuenta el compromiso que adoptó en cuanto a agregar un considerando al respecto.

Sesión Pública Núm. 10

Lunes 24 de enero de 2011

A propuesta del señor Ministro ponente Ortiz Mayagoitia, el señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que le asunto y los demás continuarían en lista, convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendría verificativo el martes veinticinco de enero del año en curso a las diez horas con treinta minutos y concluyó la sesión a las trece horas.

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