

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 1 DE MARZO DE 2016

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
115/2014	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE CAJEME, ESTADO DE SONORA, EN CONTRA DEL PODER LEGISLATIVO DE DICHA ENTIDAD. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)	3 A 55

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
MARTES 1 DE MARZO DE 2016**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:00 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario denos cuenta por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 23 ordinaria, celebrada el lunes veintinueve de febrero del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministros, está a su consideración el acta con que nos dan cuenta. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA.

Continuamos señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
115/2014, PROMOVIDA POR EL
MUNICIPIO DE CAJEME, ESTADO DE
SONORA, EN CONTRA DEL PODER
LEGISLATIVO DE DICHA ENTIDAD.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Tiene la palabra el señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Escuchando las interesantes reflexiones del día de ayer, había pedido la palabra al concluir la sesión y me voy a referir a ellas.

Antes, únicamente hacer una breve reflexión para recordar un poco la evolución que ha sido en el país todo el esquema de la creación de la figura de la entidad de fiscalización superior, cambiando totalmente el paradigma de cómo se revisaba la cuenta pública, –no para mí, digo– son tres momentos fundamentales: en mil novecientos noventa y nueve cuando se crea la entidad de fiscalización superior; en las reformas de dos mil ocho donde se avanza fundamentalmente profundizando en que la revisión de la cuenta pública se ha llevado a cabo con elementos técnicos y no políticos, y la tercera es la de dos mil quince, que todavía nos va a dar mayores elementos para profundizar en estas reformas.

Desde luego, no me voy a referir a la de dos mil quince porque no serían aplicables en el caso concreto, y estas tres reformas –es muy importante decirlo– no fueron únicamente a nivel federal, en los tres casos fue obligación, vía el Constituyente Permanente de que fueran retomadas en los mismos términos por las Legislaturas estatales. Por lo tanto, la idea del Constituyente plasmada a nivel federal es la misma que subyace para las Legislaturas locales, no veo absolutamente ninguna diferencia.

Hecha esta precisión, se señalaba ayer que parecería cuesta arriba, –por decir lo menos–, el privar a un Congreso local, un órgano político, de hacer alguna reflexión política; el señor Ministro Cossío lo señaló así, y ahí coincidido totalmente, creo que el Congreso, tanto la Cámara de Diputados a nivel federal como cualquier Congreso es parte de la labor hacer pronunciamientos políticos, y si quiere, incluso, iniciar juicios políticos contra aquellos servidores públicos contra los cuales la Auditoría Superior determinó una responsabilidad, claro que está en sus potestades, la diferencia es que en este caso reprueba la cuenta pública; muy respetuosamente –para mí– eso no es un pronunciamiento político porque la reprobación de la cuenta pública significa que el ente fiscalizado no realizó correctamente ninguna de las partidas de gasto o de recaudación, porque recordemos que cuenta pública es ingreso, gestión patrimonial y gasto; la reprobación de una cuenta pública servirá, además, de base para asignar gasto el año siguiente.

Segundo. También escuché la reflexión de que estas auditorías son órganos de apoyo, –se apoya, decía la Constitución–; efectivamente, decía en el pasado, antes de la reforma de dos mil ocho, el artículo 74 constitucional, en su fracción IV, sexto párrafo: “Para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de

Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación”.

A partir de dos mil nueve, señoras Ministras, señores Ministros, el texto es el siguiente: “La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación”. Insisto, no es un cambio cosmético, es un cambio importante.

También llamo la atención de este Pleno, que en la fracción VI del artículo 74, penúltimo párrafo, señala: “La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución”. Concluirá la cuenta, no hay en todo el texto del artículo 74, cuando se refiere a cuenta pública la palabra “aprobar”, no la hay, nunca la ha habido, y en dos mil nueve se ratifica este texto, desde luego, en dos mil quince, a mayoría de razón, eso es a nivel federal; a nivel de los Estados y los municipios —como dije, ya no quiero ser repetitivo— el día de ayer, artículos 115 y 116 señalan: “revisa y fiscaliza” no “aprueba”, y reitero lo que señalé ayer, la Constitución de Sonora en reformas de dos mil nueve recoge también el mismo texto, en ninguna parte dice “aprobar”; en dos mil nueve reformó su Constitución Sonora en el mismo sentido, —insisto— no lo hizo con el artículo 136 que viene desde mil novecientos ochenta y cuatro.

Por lo tanto, sigo considerando que el hecho de que con el voto de un partido político tome cuatro de las irregularidades —por más graves que sean— detectadas por la entidad, y eso sea la base para reprobarle la cuenta, en mi punto de vista hace inconstitucional el decreto, porque toma cuatro y no sabemos, —

insisto, y ahí quiero reiterar lo que dije ayer— una cuenta pública no se aprueba ni se reprueba en términos absolutos porque esto es contablemente imposible; hubo cuatro observaciones que toma el punto de acuerdo —insisto— muy graves, pero no sabemos si hay doscientas donde hizo un gasto muy correcto; por eso —insisto— una cuenta pública no se aprueba ni se reprueba en términos absolutos. Es cuanto señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Laynez. Señor Ministro Franco por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Al igual que el Ministro Laynez, por supuesto he escuchado con mucha atención todos los argumentos, y éstos que acaba de referir ahora el Ministro Laynez, que son muy interesantes.

Creo que esto tiene dos apreciaciones, y me voy a referir brevemente al marco constitucional federal que rige esto, no me voy a meter al aspecto federal porque —el Ministro Laynez decía, es exactamente aplicable—; efectivamente, es exactamente aplicable con algunas diferencias puesto que el Constituyente Federal dejó a los Estados en libertad de configuración para definir las estructuras de sus entidades fiscalizadoras y la forma en que funcionarán, —como lo veremos en un momento— entonces, ahí hay una diferencia importante. En la Constitución Federal sí se regula expresamente cómo debe funcionar la Auditoría Superior de la Federación.

El marco constitucional nacional —y le voy a llamar así— y ya que ha sido mencionado, está en el artículo 115, fracción IV, párrafo cuarto, en donde dice: “Las Legislaturas de los Estados

aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas”. Consecuentemente, –en mi opinión– este artículo no deja lugar a dudas que la facultad originaria y original es de las Legislaturas de los Estados.

El artículo 116, en su fracción II, párrafo sexto, –nada más voy a leer la parte medular– dice: “Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, financiamiento y resoluciones en los términos que dispongan sus leyes”. Aquí está el comentario que hacía, en donde hay una amplia facultad de configuración de las Legislaturas locales, sus Constituyentes y las Legislaturas para establecer este marco para estas entidades de fiscalización –como las llaman–.

Aquí hago una precisión, efectivamente, en la reforma de dos mil ocho –que es a la que se refirió el Ministro Laynez– se introdujo, originalmente el planteamiento era nada más para el nivel federal, en la discusión de la Cámara de origen –que fue la de Diputados– se introdujo la necesidad –como bien lo mencionaba el Ministro Laynez– de que se fortaleciera también esto a nivel estatal, y en las discusiones se introdujo el marco de reformas que regirían esta materia a nivel estatal.

Pero quiero subrayar un párrafo textual del dictamen de la Cámara de Diputados –en su momento– porque me parece muy importante para reforzar el hecho de que nunca el Constituyente perdió de vista que la facultad original y originaria era, en su caso, de la Cámara de Diputados, y en el caso de los Estados, de las Legislaturas locales; leo textualmente este párrafo y es el dictamen, ya son las consideraciones de la Cámara de Diputados que después fueron aprobadas: “Las propuestas que a

continuación se detallan en materia de revisión de la Cuenta Pública se someten a consideración de esta soberanía con absoluto respeto a la atribución que la Constitución confiere, de manera exclusiva, a la Cámara de Diputados en dicha materia”. Se está refiriendo exclusivamente a la cuenta pública y, por supuesto, a su aprobación aunque no haya esa expresión textual, si no se vaciaría de contenido la posibilidad de que la Cámara de Diputados o las Legislaturas participaran en ese proceso. En mi opinión –con pleno respeto a las posiciones contrarias–.

Con base en este marco normativo constitucional, el Estado de Sonora tomó lo que consideró pertinente, –no estoy haciendo juicios sobre los artículos correspondientes– y aquí los artículos importantes constitucionales del Estado de Sonora son el 64 que dice textualmente: “El Congreso tendrá facultades: XXV. Para revisar anualmente las cuentas públicas del Estado del año anterior que deberá presentar el Ejecutivo y revisar y fiscalizar las de los Municipios que deberán presentar los Ayuntamientos”. Esto se compadece, si lo vemos estrictamente con la redacción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pero luego, en la Sección VII –que esto no se ha mencionado– de la Constitución, se introdujo todo un título del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, en el artículo 67, en donde se establecieron –al igual que está en el artículo 79 a nivel federal– las facultades de este Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización que es el homólogo de la Auditoría Superior de la Federación; no me detengo en él, ahí se establecen las facultades expresas de este instituto.

Y también subrayó que el artículo 136 –ya aquí comentado– dice que “Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos: XXIV. Someter al examen y aprobación del Congreso, anualmente, en la primera quincena del segundo período de sesiones ordinarias,

sus cuentas públicas del año anterior”. Aquí ya hay la referencia expresa.

Ahora bien, como veo la situación es que, lo que ha sucedido en la evolución, –que puntualmente algunos de los señores Ministros y hoy ha retomado el Ministro Laynez–, efectivamente, hay un deseo manifiesto en las reformas de fortalecer a las instancias que tienen el aspecto técnico de la supervisión y fiscalización de la cuenta pública.

Esto –no hay duda– como lo veo, en un símil un poco burdo pero creo que ejemplifica es: nadie puede dudar ni discutir que el instituto –en el caso de Sonora– es un órgano de la Legislatura del Estado, el órgano técnico, por las razones de nuestra propia evolución y para fortalecer estos órganos se decidió introducir en la Constitución Federal, las bases para su existencia y luego dejar a los Estados regular esto en sus propios órdenes jurídicos.

En consecuencia, veo –insisto– un símil como los órganos desconcentrados de las dependencias del Poder Ejecutivo en cualquiera de los órdenes: federal o local, en donde lo que se hace –aquí es constitucional y legal, no dejo de reconocer eso– es delegar un cúmulo de facultades en un órgano que forma parte de la estructura del Poder Legislativo –en el caso federal de la Cámara de Diputados, en el caso del orden local de las Legislaturas– con facultades expresas.

En ningún lado tampoco, se señala, tomando el argumento que se ha esgrimido, ni a nivel federal ni a nivel local, excepto –como lo acabo de señalar en Sonora– en este artículo, que las instancias de fiscalización superior tengan facultades para aprobar; lo que tiene es una serie de facultades para llevar a cabo todos aquellos procesos que les permita revisar –lo voy a

simplificar– el buen uso y destino de los recursos públicos conforme al marco que lo rigen, es decir, los programas, etcétera, conforme a los cuales todo aquél que ejerce recursos públicos se debe ceñir y cumplir, y hace un informe a la Cámara de Diputados y, en su caso, a la Legislatura del Estado como está expresamente previsto en la legislación.

Ahora bien, no perdamos de vista que este órgano no queda al margen de la supervisión del órgano legislativo, tanto a nivel federal como a nivel local existe en todos los órganos legislativos una comisión que precisamente fiscaliza al órgano superior de fiscalización, y tiene facultades expresas para hacerlo; me voy a referir nada más al orden local que también recojo el planteamiento que se hizo, de que es similar a lo que pasa a nivel federal pero, obviamente, aquí con matices correspondientes a como el legislador local quiso –digamos– reglamentar esto.

En el capítulo III de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, se señala bajo el rubro: “DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA. Son atribuciones de la Comisión de Vigilancia, las siguientes: I. Ser el conducto de comunicación entre el Pleno del Congreso y el Instituto; II. Recibir del Congreso los Estados Financieros trimestrales y las cuentas públicas de los sujetos de fiscalización y turnarlos al Instituto para su revisión y fiscalización; III. Presentar al Pleno del Congreso el informe de resultados de la revisión de las cuentas públicas; IV. Ordenar la comparecencia del Auditor Mayor para conocer en lo específico el informe de resultados de la revisión de las cuentas públicas; V. Conocer el programa anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones elabore el Instituto, así como sus modificaciones; VI. Coordinar, vigilar y evaluar el desempeño de las funciones del Instituto; VII. Designar al despacho externo que auditará los recursos públicos ejercidos por el Instituto; y VIII.

Presentar al Pleno del Congreso las propuestas de aspirantes a ocupar el cargo de Auditor Mayor”.

Consecuentemente, esto quiere decir que la Auditoría Superior de la Federación, igual que el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora, es un órgano subordinado a la Legislatura y, en su caso, a la Cámara de Diputados; no puede entenderse de otra manera.

Ahora, –concluyo con esto, en mi opinión– a la luz de todo esto —insisto— y apoyándome en la voluntad expresa del Constituyente de mantener como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y de las Legislaturas el resolver finalmente sobre las cuentas públicas, me parece que lo que no puede hacer la Legislatura local es interferir en las facultades expresas que se le han delegado a este órgano.

De hecho, en las disposiciones tanto federales como locales, si las revisan —seguramente lo hicieron— encontrarán en todos los casos que, independiente de la decisión de la Legislatura o de la Cámara de Diputados, las determinaciones tomadas por los órganos de fiscalización, –como pueden ser denuncias, como pueden ser observaciones– seguirán su curso porque éstas son facultades que ya les fueron delegadas.

Consecuentemente, creo que los órganos legislativos, tomando en cuenta este marco regulatorio y, sobre todo, la subordinación expresa que existe de estos órganos al respectivo órgano legislativo que, por supuesto, su función principal es aprobar o no, ¿cómo lo hace y en qué términos?, ese es otro tema.

Tendrán al alcance –en este caso los municipios– la posibilidad de inconformarse —como es el caso— de una determinación que

se ha hecho, pero no tendría ningún sentido que después de todo este procedimiento pasar al Pleno del órgano legislativo, que es el superior —insisto, no en las facultades que tiene expresamente conferidas porque por eso es autónomo y tiene libertad de gestión este órgano para realizar sus funciones—, sino para definir si lo que se hizo fue correcto o no.

No creo que nada más sea una cuestión política, es también una responsabilidad del órgano legislativo que, si ve que en el trabajo del órgano de fiscalización superior hubo fallas importantes, no aprobarlas, porque entonces se estaría solidarizando con lo que es su responsabilidad principal —en mi opinión— que es revisar la cuenta ¿para qué la revisan entonces? No puede ser más que para establecer si se ciñe razonablemente a todo el marco jurídico que la rige y no sólo eso, que también rige al órgano superior de fiscalización con el nombre que éste tenga.

Consecuentemente, con pleno respeto a las opiniones y a las posiciones que pueda haber de otra manera, no me explicaría —al margen de conveniencia o inconveniencia de este sistema— que no opere, en esencia, el marco constitucional y legal que tenemos establecido.

Insisto, —en mi opinión— es una responsabilidad de los órganos legislativos competentes tomar una determinación cuando, finalmente —que es lo que dice la Constitución— le corresponde revisar la cuenta pública. De otra manera, no le encuentro el sentido a que sea el órgano terminal en todo este procedimiento.

Esto es al margen de otro tipo de responsabilidades que se puedan encontrar en la revisión de la cuenta pública. Me parece que es fundamental esto porque, además, es un indicador para los órganos legislativos de cómo deben manejar la asignación de

recursos en lo sucesivo; por lo pronto, en el inmediato a alguien que probablemente incumplió de manera importante con las normas que están destinadas a que todos los recursos públicos se usen y se apliquen debidamente.

Esta es mi posición después de haber escuchado las opiniones vertidas, y de revisar todo lo que estuvo a mi alcance respecto de los antecedentes legislativos y del marco constitucional que tenemos. Gracias señor Ministro Presidente, gracias señores Ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Franco. Señor Ministro Cossío Díaz.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor Ministro Presidente, pensé que la señora Ministra Luna iba antes que yo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Estaba en cuarto lugar.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Perfecto, gracias. El tema lo veo de la siguiente forma y me parece muy importante lo que ha señalado el Ministro Laynez. En la reforma constitucional de febrero de mil novecientos ochenta y tres –como él nos lo recordaba– se hizo una adición muy importante al penúltimo párrafo de la fracción IV para decir: “Las legislaturas de los Estados aprobarían las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarían sus cuentas públicas”, nada más.

Posteriormente, en la reforma del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se dijo: “Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas”, ya no es sólo una

acepción, no es sólo revisar, es revisar y fiscalizar, entonces, creo que aquí hay un elemento que hay que tener en cuenta.

Posteriormente, en mayo de dos mil ocho –y también lo señalaba con mucha precisión el Ministro Laynez– en la fracción II del artículo 116 se reformó para decir: “El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros”, etcétera; y en el párrafo anterior –que es el que me importaba destacar–: “Las legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. –Especificando que– La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad”.

Y en esa misma fecha se reformó el artículo 134 de la Constitución para decir: “Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar” tales y cuales cosas.

Lo que entiendo es lo siguiente. Lo que el artículo 115 está estableciendo en cuanto a los municipios como competencia, la Legislatura de los Estados es revisar y fiscalizar. El artículo 115 lo que está estableciendo es una condición orgánica, el artículo 116 está estableciendo una condición orgánica, pero respecto de los municipios lo que está diciendo es que son las Legislaturas de los Estados las que revisarán y fiscalizarán cuentas públicas, si esto es así, creo entonces que hay o puede hacer varios modelos, uno: el del artículo 79 que señalaba el Ministro Laynez y ahora retomó también con mucha claridad el Ministro Franco.

Otro es lo que el artículo 116 está ordenando que las Legislaturas hagan para constituir sus órganos de fiscalización; otro es lo que está haciendo el artículo 136 a dar características, pero respecto de municipios se está ordenando que sean las Legislaturas las que revisen y fiscalicen. Desde luego que la Constitución no podemos sino leerla sistémica o sistemáticamente para efecto de integrar todos sus aspectos.

Entonces, si las Legislaturas de los Estados en términos de los artículos 116 y 134 tienen que constituir estos órganos respecto de los ingresos de los municipios y tiene que revisar y fiscalizar cuentas públicas, aquí me parece que hay una competencia material específica.

Ahora, sé que no vamos a guiarnos por el diccionario en las definiciones de nosotros, pero sí hay un lenguaje ordinario que nos permite determinar en las formas ordinarias de uso del lenguaje –y conste que sólo me estoy refiriendo a eso para que no digan que quiero definir a la Constitución a partir del diccionario, simplemente en un lenguaje común como lo que tenemos. Revisar, dice el diccionario “Ver con atención y cuidado”, y el segundo: “Someter algo a nuevo examen para corregirlo, enmendarlo o repararlo”.

Entonces, creo que aquí en la parte de revisión no es simplemente, lo veo así como si fuera una especie de oficialía de partes común, ponerle un sello de recibido, creo que no tiene esa función la expresión “revisar”, porque en una acepción general que –insisto– no es constitutiva de derecho, reside en el lenguaje ordinario con el cual nos comunicamos los seres humanos, tiene la función de corregir, enmendar o reparar. Y el caso de fiscalización, –esto fue revisión– que es el segundo concepto que

se introdujo, dice: “Hacer el oficio de fiscal” en su primera acepción, y la segunda: “Criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien”.

Creo que resulta muy difícil con dos conceptos que son “revisar y fiscalizar”, estaban en vigor desde mil novecientos noventa y nueve y no fueron modificados en dos mil siete, decir que no hay una condición de aprobación. Me parece que, resulta con independencia de toda la autonomía técnica —que también lo refirió muy bien el Ministro Franco— de estos órganos de auditoría, considerar que las Legislaturas de los Estados perdió su atribución de revisar y fiscalizar en un sentido ordinario las cuentas públicas.

¿Está implícita dentro de las expresiones “revisar y fiscalizar” la de aprobar? Creo que sí, ¿por qué?, —coloquémonos en una situación ordinaria— si tengo que revisar y fiscalizar algo ¿cómo lo reviso?, y ¿cómo lo fiscalizo? “No lo apruebo —tiene razón el Ministro Laynez, no se trata de una aprobación total o parcial—, no lo apruebo, no meto analizar lo que hay, no veo cómo se gastaron los dineros, no veo si hay cumplimientos de programas”, y al final de eso ¿qué hago? Emito un reporte, emito un informe, emito un memo, ¿no tiene esto el componente de aprobación? Yo creo que sí.

Ahora bien, que por lo sofisticado que son los presupuestos, las cuentas públicas, las burocracias, los gastos por los altos niveles de corrupción que tiene este país, ¿todo eso implica que necesito un órgano técnico?, yo creo que sí, el órgano técnico hace las funciones de análisis, envía la cuenta pública analizada y, sobre eso, se revisa y se fiscaliza la cuenta pública, pero es una cuenta pública que ha presentado el Ejecutivo, que ha pasado por el filtro del órgano de auditoría, y después el órgano político —que

es la Legislatura de los Estados— por esencia donde haya dado su carácter representativo, democrático, etcétera, es el que al final de cuentas en el ejercicio de revisión y fiscalización, me parece que emite —no le queremos llamar “aprobación” para no usar un lenguaje así— un dictamen de conformidad, emite una resolución de que está de acuerdo, en fin, creo que eso es —a mi parecer— darle vueltas para decir que está realizando un ejercicio de aprobación. Ese es un primer problema.

El segundo que decía el Ministro Laynez, —me pareció importante— es ¿cómo se dio esta condición de reprobación a la cuenta pública de Cajeme? Creo que esa es una cuestión contingente, si se dio en este lado así, si se dio, si para un diputado, si le hicieron caso, cómo se compusieron las mayorías, creo que el problema central de esta discusión, de verdad es saber qué cosas pueden hacer las auditorías superiores y qué cosas puede hacer la Legislatura del Estado respecto de cuentas públicas municipales —no me estoy metiendo en otras cosas— en esta relación. ¿Cómo se relacionan? ¿Qué grado de autonomía tiene la auditoría respecto de la Legislatura?, y ¿qué hace la Legislatura cuando recibe esa cuenta pública presentada por el Ejecutivo y, desde luego, analizada por el órgano que está dando esta condición competencial? Insisto, ya la parte del voto —sigo sin entrar a la discusión—, primero tendríamos que determinar que sí hay una competencia de la Legislatura y de qué tamaño es su competencia para después ver con qué óptica nos acercamos al tema del dictamen o de la resolución o de la aprobación o el acuerdo para usar su nombre jurídico que se esté presentando en este caso.

Me parece que la génesis de la expresión revisada en ochenta y tres, la adición de fiscalizar en noventa y nueve, la Constitución de los órganos en dos mil ocho y la no modificación de estos

supuestos de revisión y fiscalización en la reforma de dos mil ocho, sigue manteniendo a la Legislatura de los Estados una facultad amplia para considerar la cuenta pública a través de los órganos que fueron constituidos o modificados en el dos mil ocho.

Creo que el problema material de revisar y fiscalizar no se tocó, y me parece que lo único que se puede hacer con esto, puede ser bueno, puede ser malo, puede ser inconsistente, no lo sé, es darle una integridad sistémica al órgano respecto de las competencias tocante a las cuentas públicas de los municipios del país. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. Señora Ministra Luna por favor.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Muy en la línea de lo que han expresado los señores Ministros Fernando Franco y Cossío, ¿por qué razón? Efectivamente, como lo han señalado ellos de manera muy puntual, no hago referencia a cuestiones de carácter federal, sino exclusivamente a los artículos 115 y 116 constitucionales que están referidos a las Legislaturas de los Estados y, efectivamente, el artículo 115 constitucional anterior a dos mil nueve, lo único que tenía de diferencia era que decía que “revisarán” sus cuentas públicas, y después se le agregó a partir de dos mil nueve “revisarán y fiscalizarán”, se agregó la palabra “fiscalizarán” que perduró en la reforma de dos mil nueve y que hasta la fecha se encuentra comprendida en el artículo 115, fracción IV, último párrafo, de la Constitución.

Ahora, ¿qué me parece muy importante? En ese texto que no ha cambiado desde dos mil nueve para acá y ¿cómo se ha

entendido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación?, se dice que: “Conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se confiere en exclusiva a las Legislaturas Estatales la facultad de revisión y, en su caso, aprobación o no de la cuenta pública de los Municipios. Ahora bien, de lo dispuesto en la Constitución y legislación —aquí era— del Estado de Zacatecas— se advierte que el Congreso Local, para ese fin, se auxilia con la Entidad de Fiscalización Superior Estatal, la cual tiene la obligación de elaborar y rendir, por conducto de las Comisiones de Vigilancia, Primera y Segunda de Hacienda, los dictámenes e informes técnicos —que sean necesarios— sobre los resultados de la revisión de las cuentas públicas para su calificación y aprobación definitiva por el citado órgano legislativo.” Así lo interpretó esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta determinación establecida en el artículo 115 constitucional, por una parte.

Y por otra, también mencionar: si la idea fundamental es que lo establecido en el artículo 116 complementa lo determinado en el artículo 115, que establece la revisión y la fiscalización de las cuentas públicas a través, precisamente, del órgano de auditoría que establezca cada uno de los Estados, es verdad que existe una subordinación entre la entidad fiscalizadora y la Legislatura, así se establece en el artículo 116: “Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos”; o sea, las Legislaturas son órganos que si bien tienen autonomía de gestión, autonomía técnica, que tienen que elaborar todo un programa para llevar a cabo las auditorías, para llevar a cabo el método que van a utilizar para la revisión de la cuenta pública, porque incluso ellos mismos en su ley determinan que no pueden hacer revisión absoluta de la cuenta pública, que sería física y materialmente imposible, sí establecen

los criterios a través de los cuales se va a llevar a cabo esta revisión; entonces, para eso tiene la autonomía técnica y de gestión para realizar esta metodología porque son eso: el órgano técnico de fiscalización, pero órgano técnico de fiscalización con el que cuenta la Legislatura local.

Ahora, elaborado el informe correspondiente a la cuenta pública del año —en este caso se trata de la de dos mil trece—. ¿Qué es lo que se propone? Es una sugerencia estableciendo la metodología utilizada y llevando a cabo el desarrollo de ésta, pues hay una conclusión, según vemos en el propio informe que remite el órgano de fiscalización, y este órgano de fiscalización lo que está proponiendo precisamente —sugiere— tener por aprobadas algunas cuentas públicas de determinados municipios; en el caso de Cajeme —sugiere— tenerla aprobada con salvedades, y de otras, definitivamente dice que no las debe tener por aprobadas; entonces, está sugiriendo desde el momento en que presenta el informe qué es lo que podría hacerse con esas cuentas públicas.

Por otro lado, una vez que esto llega a la Comisión de Vigilancia, esta Comisión presenta también una especie de dictamen donde vuelve a retomar, se supone que analiza lo realizado por el informe del órgano de fiscalización y establece un acuerdo, y éste va también en ese mismo sentido dice: “El Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, anexos al presente dictamen, aprueba las cuentas públicas del ejercicio fiscal del 2013 de —tales— Ayuntamientos”; y luego dice: “aprueba con salvedad” entre las que se encuentra el Estado de Cajeme, entre otros; y hay otros de los que dice: “no procedería aprobar la cuenta pública”.

Ahora, si analizamos el contenido del artículo 115, —tal como lo señaló tanto el Ministro Franco como el Ministro Cossío— de la palabra “revisar y fiscalizar”, pues advierte que no es nada más para recibirlo, que tiene que determinar una situación —en realidad— de lo que estima en relación con esa fiscalización, porque si no llega a establecer un resultado, entonces, no veo el objeto de que se ponga a consideración, tan es así que la Comisión respectiva le sugiere en qué casos la aprobación y en qué casos no.

Entonces, aquí hay una situación muy especial en la que se está determinando una posibilidad, —podría no ser la aprobación, podrían llamarle de otra manera— pero de alguna forma lo que me parece es que el hecho de que intervenga el Legislativo después de analizar el dictamen de la Comisión de Vigilancia y ésta, a su vez, el informe de la auditoría correspondiente, implica un resultado por parte del órgano legislativo, que en este caso concreto se ha llamado “aprobación”, y que según la Corte ha especificado en la interpretación del artículo 115, fracción IV, que —en realidad— se entiende como aprobación o desaprobación, que más adelante será un factor determinante para efectos de asignaciones presupuestales.

Entonces, por esa razón, me parece que debiera ser importante un resultado; no estoy casada con que sea aprobación o desaprobación, puede llamársele de cualquier forma, pero tiene que haber —en mi opinión— un resultado emitido por la Legislatura respectiva y, en el caso concreto, con mayor razón todavía, porque no solamente derivamos estas facultades de los artículos 115 y del 116, sino que en la Constitución Local se establece —de alguna manera— en la fracción XXV del artículo 64, se reproduce de manera integral lo establecido por el artículo 115, pero por si fuera poco quedó vivo, a lo mejor —como bien lo mencionaba el

señor Ministro Laynez— por una inadvertencia, —no lo sé— pero el artículo 136, en su fracción XXIV, quedó estableciéndose la palabra “aprobación”, además.

Y si vemos los dictámenes y el acto reclamado, se emiten con fundamento precisamente en la aprobación que les establece deben hacer conforme al artículo 136 de la Constitución del Estado de Sonora, como bien recordarán en la votación mayoritaria se determinó que no estaba impugnado como acto destacado ni se entendía como tal del análisis de la demanda, y de haberlo entendido así quizá habríamos tenido que mandar a reponer el procedimiento para emplazar a las partes que faltaban en relación con su emisión, pero lo importante aquí es: hay un artículo que está vigente —que es el 136, fracción XXIV— que, además está estableciendo de manera expresa la aprobación; entonces, independientemente de la interpretación que se le dé a los artículos 115, 116, 64, fracción XXV, está el artículo 136 en su fracción XXIV, donde de manera expresa está diciendo que deben aprobar la cuenta pública; entonces, —en mi opinión— sobre esa base, estaría en la tesitura de mencionar que la Legislatura sí tiene facultades para poder aprobar o desaprobar la cuenta pública.

Ahora, ya en la siguiente parte estamos hablando de una situación muy diferente, porque si el apoyo de esta Legislatura conforme lo marcan los artículos 115 y el 116 se da en un órgano técnico, en un órgano que se le ha dado autonomía técnica y de gestión, y que es el órgano especializado para poder hacer esta revisión, y este órgano técnico emitió un informe y la Comisión un dictamen en la que, incluso, se le da una calificación —que no sé si eso sea bueno o malo— de 8.7 a este municipio, y en la que, además, se hace la sugerencia de aprobar “con salvedades” su cuenta pública, a reserva de que se solventen algunas

observaciones; entonces no veo por qué en el acto que ahora se reclama, que es el acuerdo aprobado por la Legislatura correspondiente, simplemente se anexe un voto particular de los diputados del Partido Acción Nacional y se diga que con eso ya se tiene por no aprobada la cuenta pública, cuando –en realidad– no hay ningún argumento que nos diga por qué le dan validez, y si como bien ha mencionado el señor Ministro Laynez, decía pueden ser mil partidas las que se analizaron y que estuvieron –de alguna manera– confrontadas y establecidas, que han cumplido con los requisitos legales y constitucionales para su aplicación, y cuatro de ellas no. Bueno, cuando menos la gravedad de estas cuatro, ¿por qué razón estas cuatro hacen que no se apruebe la cuenta pública? O bien, si estas cuatro no tienen la trascendencia como para desaprobala y tomar en consideración la sugerencia que inicialmente se había hecho en el sentido de que se apruebe con ciertas salvedades que consisten, precisamente en esas observaciones y su posible solventación.

Por estas razones, señor Ministro Presidente, señora Ministra y señores Ministros, yo estaría en esta parte del proyecto de acuerdo en que la Legislatura de los Estados sí cuenta con la facultad para poder aprobar o desaprobala la cuenta pública, y que es una decisión política, sí, me queda clarísimo, es parte del órgano mismo, pero apoyada siempre en el dictamen y en el informe del órgano técnico correspondiente.

Y en el caso de que considere que no va a compartir lo dicho por el órgano técnico, pues tendría que darnos la explicación de por qué razón no está de acuerdo con ellos. Y en esta parte del proyecto es donde también me separaría, precisamente para determinar que no hay una fundamentación adecuada en el

dictamen respectivo para desaprobar la cuenta correspondiente.
Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna. Señor Ministro Medina Mora por favor.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias señor Ministro Presidente. Me parece que lo que ha expresado el señor Ministro Laynez y los demás Ministros que me han antecedido en el uso de la palabra es de la mayor relevancia. En efecto, el artículo 115 establece a partir de dos mil nueve esta atribución de las Legislaturas de los Estados para revisar y fiscalizar las cuentas públicas, y esto —obviamente— tiene un alcance de la mayor importancia.

La Legislatura tiene una facultad y un deber irrenunciable, jurídico y político para considerar las cuentas públicas municipales y, en efecto, esta atención a la cuenta pública municipal tiene que hacerla a partir del reporte del dictamen que establezca o que edita la entidad estatal de fiscalización establecida al efecto.

Resultaría absolutamente absurdo pensar que los legisladores personalmente se van a ubicar físicamente frente a los registros contables de un ayuntamiento y revisar si un gasto está justificado o no, si el asiento contable está bien hecho, si el soporte documental de este asiento contable corresponde a la realidad o no.

Me parece que es relevante —en general— por lo que hace a la contabilidad pública en el país y, en particular, al Estado de Sonora, pero al final, primero, en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en el artículo 15 se establecen las atribuciones de la Auditoría Superior de la

Federación para fiscalizar la cuenta pública y, simplemente, refiero —por un elemento que ha mencionado el Ministro ponente y que se discutió en muestra sesión anterior— en el artículo 15, en su fracción XXIV, establece para la Auditoría Superior de la Federación —que me parece relevante, ahora lo conecto con las atribuciones y responsabilidades en la ley estatal de Sonora— dice: “Constatar la existencia, procedencia y registro de los activos y pasivos de las entidades fiscalizadas, de los fideicomisos, fondos y mandatos o cualquier otra figura análoga, para verificar la razonabilidad de las cifras mostradas en los estados financieros consolidados y particulares de la Cuenta Pública”; es decir, la razonabilidad es precisamente el concepto a partir del cual se establece que un estado financiero, que es lo que se refleja en una cuenta pública, refleja uno razonablemente la situación de esta hacienda pública, en la Ley de Contabilidad Gubernamental del Estado de Sonora, se establece en su artículo 1. “La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos en el Estado —y dice—. La presente Ley es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado; los ayuntamientos”. Establece después los elementos a partir de los cuales se tiene que incluir para hacer este registro contable y esta expresión de la situación financiera y de las cuentas públicas de todas estas entidades.

Entre las obligaciones para los municipios —que es distinta de las obligaciones que se tiene para otras entidades públicas— se establece que los ayuntamientos, los municipios, además de producir como mínimo la información contable y presupuestaria a que se refiere el artículo 38, que es “Estado de situación financiera; Estado de variación en la hacienda pública; Estado de cambios en la situación financiera; Informes sobre pasivos

contingentes; Notas a los estados financieros –muy importante– y Estado analítico del activo”, además de información presupuestaria con el estado analítico de ingresos y estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos, bajo diversos criterios de clasificación administrativa, económica y por objeto del gasto, y funcional-programática.

Dice que “Las notas a los estados financieros son parte integral de los mismos”, y en ellos debe señalarse que debe incluirse” la declaración sobre la presentación razonable de los estados financieros”, y que estos estados financieros están presentados sobre bases técnicas que “sustenta el registro, reconocimiento y presentación de la información presupuestaria, contable y patrimonial”, y que éstas tienen que elaborarse “conforme a las normas, criterios y principios técnicos emitidos por el consejo y las disposiciones legales aplicables, obedeciendo a las mejores prácticas contables”, es decir, los criterios contables que se reflejan en la expresión de la cuenta pública tienen que estar sujetos a criterios y principios de contabilidad generalmente aceptados, así es en contabilidad privada, pero –así es también en contabilidad pública para reflejar razonabilidad–; lo que el instituto o la entidad de fiscalización del Estado de Sonora hizo, en este caso concreto, fue –precisamente– emitir una opinión técnica sobre la razonabilidad de la cuenta pública del Municipio de Cajeme, y ciertas salvedades respecto de partidas que no se ajustaron a los criterios normativos correspondientes.

¿Qué sucede con estas salvedades? No llevan a la entidad a partir o a través de la cual se hace la revisión de la cuenta pública, –insisto– no son los legisladores, en lo personal, quienes revisan cada asiento contable, pues tienen que, evidentemente, tener ciertas consecuencias, y la propia ley –ésta y otra–, pero ésta en concreto, se establece que obviamente los actos y

omisiones que impliquen el incumplimiento de los preceptos establecidos en esta ley, las disposiciones aplicables en la materia, la Constitución Política del Estado de Sonora, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los municipios, las responsabilidades administrativas se fincarán a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron, y subsidiariamente a los que por naturaleza de sus funciones hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa, mala fe o negligencia por parte de los mismos; esto es, lo que la Legislatura en su calificación política hace es darle consecuencia a las salvedades, es decir, darle curso cuando hay un gasto que no está ajustado a la normatividad y, sobre ese base, califica obviamente la cuenta, pero tiene que hacer esta revisión por conducto del órgano técnico, porque sería –como se ha dicho– imposible técnica y materialmente hacerlo de manera directa.

Esta es la manera como la cual las Legislaturas de los Estados fiscalizan las cuentas públicas que son sometidas a su consideración. Es cuanto señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Me ha pedido la palabra el señor Ministro Zaldívar, también me voy a permitir expresar mi opinión en este asunto, pero lo haremos después de este receso.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:55 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Tiene la palabra el señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, sin duda hemos presenciado tanto en la sesión de ayer como en la de hoy una discusión muy interesante, con múltiples argumentos e ideas que estoy seguro que van a construir una decisión muy positiva en este asunto.

Quisiera –de entrada– retomar la intervención que hiciera el día de ayer el señor Ministro ponente y que –de alguna manera– se ha retomado por alguna de la señora y de los señores Ministros, aunque con un enfoque distinto.

Se decía el día de ayer que el Congreso del Estado de Sonora, para no aprobar la cuenta pública, toma en cuenta cuatro aspectos que venían en el informe del instituto de fiscalización; primero, por el ejercicio de partidas de gastos no contemplados en el presupuesto de egresos por un poco más de tres millones de pesos; segundo, la cantidad de doce millones novecientos treinta y un mil pesos por concepto de pago de médico particular y medicinas para funcionarios y servidores públicos; tercero, el monto de tres millones ciento cuarenta y dos mil pesos, –en números cerrados, observado en obras públicas por falta de claridad en contratos, plazos de entrega, expedientes incompletos, etcétera; y cuarto, la cantidad de tres millones y medio de pesos, aproximadamente, por concepto de contratación de servicios por adjudicación directa cuando debieron licitarse. Entonces, se dice, el Congreso lo que hace, retoma esos mismos aspectos y, con base en eso, no lo aprueba.

Sin embargo, aquí tengo una discrepancia, porque si bien es cierto que estos cuatro elementos estaban en el informe de la auditoría, lo cierto es que a pesar de estos el instituto especializado le da una calificación de 8.70 sobre 10 a la cuenta

pública y propone que sea aprobada; consecuentemente, –mi punto de vista y, por ello creo que el acto que se está impugnando es inválido, es violatorio de la Constitución– es que no justifica porque estos cuatro elementos que para el instituto técnico no fueron suficientes, para el Congreso sí lo son, simplemente retoman –como ya lo explicó aquí la señora Ministra Luna Ramos– el voto particular del PAN, y con base en ese voto particular se transcribe en la no aprobación de la cuenta y listo.

Creo que la facultad del Congreso para aprobar o no aprobar la cuenta pública tiene que estar justificada en términos de lo que el órgano técnico establece; se ha dicho –por ejemplo– que el Congreso es un órgano político, y lo es en cierto sentido, pero no lo es en el sentido de que sea un órgano ajeno al sometimiento del derecho o exceptuado de cumplir con la Constitución; cada vez que resolvemos un amparo contra leyes, una controversia constitucional en la que se envuelva una norma de carácter general, y ya no se diga las acciones de inconstitucionalidad, estamos sometiendo a estos órganos en cierto sentido político, quizás los más representativos de la voluntad popular al imperio del derecho y de la Constitución; incluso, las facultades de las responsabilidades de los servidores públicos del título IV de la Constitución, incluyendo el juicio político, son facultades que se tienen que llevar a cabo conforme a las normas constitucionales que se establecen en este apartado.

Para que haya una resolución de un órgano del Estado que esté exenta de control constitucional, entendiendo que tiene un sentido discrecional amplio y meramente político, se requiere texto constitucional expreso, como lo hay –por ejemplo– cuando el artículo 110 de la Constitución dice que las resoluciones de las Cámaras son definitivas e inatacables en esta materia de responsabilidades de servidores públicos pero, incluso, en estos

casos hemos tenido precedentes en la Corte donde se discute qué es lo no impugnado, si sólo la última resolución o también las resoluciones intermedias de estos procedimientos; pero en el caso concreto, me parece que es inobjetable, y creo que lo que escuché el día de hoy –prácticamente hay coincidencia–, que la Constitución optó por un sistema técnico, por un sistema donde la cuenta pública se tiene que llevar a cabo la revisión a través de un órgano o de órganos con autonomía operativa y técnica y que, incluso, se establecen ciertos principios constitucionales a los cuales se tienen que sujetar estos institutos.

Creo que no tendría ningún sentido esta normativa constitucional si los Congresos de los Estados pudieran simple y sencillamente desatender el dictamen o el informe de los institutos especializados sin que haya una argumentación, una fundamentación de por qué se apartan de ello.

Entiendo que no son vinculatorios, entiendo también que las normas constitucionales –bien o mal– dejan la última palabra al Congreso, pero también me parece que esto es justiciable, es decir, es revisable tal como lo estamos haciendo y tiene que haber justificaciones.

Creo que la Constitución debe interpretarse de manera sistémica o sistemática, y es claro –por ejemplo– que el artículo 115 de la Constitución, en su fracción IV, en el párrafo correspondiente, dice: “Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas”, pero el artículo 116, claramente, en su fracción II, párrafo sexto, dice: “Las Legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización —esto no es opcional— las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión —tampoco esto es opcional— en el ejercicio de sus atribuciones y

para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad.” Es decir, hay un principio de legalidad en esta revisión.

El artículo 134, los párrafos segundo y quinto, dicen: “Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas”, y el quinto: “El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.”

De tal suerte que –me parece– interpretando la Constitución llegamos a la conclusión que, si bien es cierto que la decisión última sobre aprobar o no la cuenta pública de alguna forma podría sostenerse que todavía lo tienen los Congresos, creo que esto no puede darse de manera discrecional absoluta o arbitraria; me parece que tiene que justificarse cuando no coincida con el informe del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización de que se trate porque, de otra manera, me parece que se estarían desconociendo todos los principios y todo el sistema que estableció la propia Constitución para la revisión de cuentas públicas.

Lo que la Constitución quiere es que, precisamente, ante pluralidad política que tiene nuestro país, estas cuestiones se ciñan al derecho, se ciñan a la Constitución, se ciñan a ciertos principios técnicos que resistan un análisis.

Por supuesto, creo –y coincido con quienes lo han dicho– que el Congreso puede apartarse de lo que diga el instituto de fiscalización, pero para apartarse, sobre todo, cuando de aquí se genera una no aprobación, y de esto se podrían generar también responsabilidades, creo que tendría que justificar suficientemente el por qué se aparta de una auditoría que, en principio, da una calificación alta y señala cuatro irregularidades que, en opinión de quien hizo este ejercicio, no son de la relevancia para no aprobar la cuenta. De tal suerte que creo que el acto –así como está emitido– es contrario a la Constitución porque no da ninguna argumentación para explicar por qué estas cuatro irregularidades, que para el instituto especializado no son relevantes, sí lo son para el Congreso, y lo lleva a una conclusión diametralmente opuesta a la que proponía el instituto de fiscalización, quien proponía aprobar la cuenta pública. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Si me permiten, quisiera dar mi opinión, inmediatamente le doy la palabra al señor Ministro Pardo.

Considero que, desde el punto de vista –como ya lo han dicho muchos señores Ministros– el sistema constitucional establecido en los artículos 115 y 116, establece la forma en que se va a hacer la revisión de la cuenta pública. El artículo 115 me parece muy claro en el sentido de facultar a las Legislaturas para revisar y fiscalizar la cuenta pública, eso creo que no hay duda y podemos entender, inclusive –como lo sugería el señor Ministro Cossío–, los términos en que se está estableciendo en el diccionario, finalmente, se puede utilizar un término semejante. ¿Qué quiere decir esto? Que las Legislaturas pueden hacerlo y ¿cómo lo pueden hacer? El artículo 116 parece completar el

sistema a través de un órgano de la Legislatura, porque el artículo 116 dice: “Las legislaturas contarán con un órgano”, una entidad estatal de fiscalización, ése es su órgano técnico que, desde luego, debe que tener autonomía e independencia para seguir los métodos sin que se le imponga ningún criterio ni ninguna conducta, tiene que ser –obviamente– independiente y hacer objetivamente el análisis.

Coincido –como lo decía el señor Ministro Laynez– que no puede hacer la revisión de todos y cada uno de los puntos, se hace generalmente una revisión de los muestreos más importantes o de los rubros más significativos del gasto público, ¿para qué se hace esto? Para aprobar o desaprobar –dice la Constitución–, pero el aprobar o desaprobar, en sí mismo, no nos llevaría a nada, el decir que se aprueba la cuenta y, sobre todo, el decir que no se aprueba, ¿qué significa eso? No tiene ninguna consecuencia más que el pronunciamiento político, si acaso de que no se aprobó la cuenta pública, por eso considero que ese aprobar o desaprobar tiene que estar en relación con un efecto práctico, ¿cuál es ese efecto práctico? Y voy a mencionar el artículo 74 constitucional, no como un principio de aplicación directa de la norma, que está referida a la cuestión federal, sino como un principio constitucional que nos puede aclarar y que nos puede dar cuál es ese sentido de aprobar o desaprobar la norma. ¿Cómo se desaprueba? Nos señala el artículo 74, que es mucho más específico para la cuenta pública federal, el decir que se tienen dos condiciones: si existen –y lo digo en general– discrepancias en el gasto público, hay diferencias no justificadas, entonces, eso nos lleva a establecer responsabilidades de lo que se haya revisado y que no se entendió qué fue lo que se hizo y por qué se hizo, las discrepancias nos llevan a responsabilidades, ese sería un objetivo ya concreto; segundo. ¿Cuál sería el otro objetivo? El otro objetivo –lo dice también el

artículo 74– sería establecer recomendaciones cuando esto se refiera no a las discrepancias, sino al no cumplimiento de los objetivos presupuestales, si no se cumplen los objetivos pero no hay desvíos, entonces, la Constitución establece que se harán recomendaciones para cumplir con esos objetivos.

Para mí, en ese sentido, el aprobar la cuenta pública de los Estados puede –de alguna manera sistemática con la Constitución– tener un sentido práctico y real de lo que se está aprobando y mejor todavía, desaprobando porque si no –como decía– no tendría ningún sentido.

De tal modo que, en este caso, el que se haya no aprobado una cuenta pública tendría que llevar como consecuencia a alguno de estos resultados, a establecer responsabilidades sobre ciertos rubros en general o a establecer recomendaciones, pero no nada más decir que no se aprueba la cuenta pública y todavía más – con todo respeto, aunque no está, digamos, cuestionado directamente– a ponerle una calificación numérica como si se tratara de una tarea escolar, pero lo importante –para mí– es que desde el punto de vista de competencia que estamos viendo, es que sí tiene facultades la Legislatura del Estado para revisar, fiscalizar con un objetivo de aprobar o desaprobado la cuenta pública que, a su vez, se debe desglosar en una consecuencia real y efectiva de lo que se va a hacer: establecer responsabilidades o hacer recomendaciones.

En ese sentido, creo que si lo entendiéramos así, pudiera ser que esta determinación de la cuenta pública del Municipio de Cajeme puede estar justificada en este caso y puede encontrar una determinación correcta de cómo se hizo.

En el aspecto de motivación, ya que algunos Ministros lo han tratado y sería quizá un segundo punto, adelanto ya para no mencionarlo después, que yo considero que la motivación que se hizo –para mí– es suficiente porque, generalmente, las motivaciones que hemos exigido a las Legislaturas, inclusive en actos, ya no se diga en los actos legislativos, sino en general en los actos de las Legislaturas, tienen un cierto sentido porque, si bien es orientador este instrumento de la entidad fiscalizadora, no lo constriñe –como ya se dijo– al legislador estatal, a sin mayor examen a tomar las recomendaciones o sugerencias que haya hecho la auditoría correspondiente en la entidad fiscalizadora. De tal modo que, –para mí– es como lo propone el proyecto, en ese aspecto la motivación es suficiente. Señor Ministro Pardo por favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Quisiera hacer alguna reflexión en relación con los temas que se han venido debatiendo y que, de alguna manera se han entremezclado y considero que habría que hacer cierta diferenciación. Los dos temas están planteados, incluso, en los dos conceptos de invalidez que contiene la demanda de la controversia constitucional que estamos resolviendo.

En la demanda respectiva hay un primer concepto de invalidez que está referido de manera genérica –y más adelante haré referencia más detallada de esta argumentación– al concepto de invalidez va referido sobre el tema de la fundamentación y motivación del acuerdo impugnado; es decir, es un aspecto relacionado exclusivamente con el acuerdo en el que se desaprueba la cuenta pública del Municipio de Cajeme, –insisto– la argumentación versa sobre la falta de fundamentación y motivación de este acuerdo.

En el segundo concepto de invalidez, que se hace valer, es donde se establece, empieza este concepto de invalidez, incluso ya la Ministra Luna Ramos lo leyó en su integridad, yo solamente voy a hacer referencia a algunas partes de este concepto de invalidez. Está en la página 10 de la demanda de la controversia, inicia diciendo: Existe un exceso en cuanto a la facultad de la legislatura estatal de Sonora, en cuanto a la acción de calificar, aprobar o reprobado la cuenta pública de los municipios; es decir, plantea que la facultad de la Legislatura es excesiva ¿frente a qué? Frente a la regulación de la Constitución Federal.

Empieza a desarrollar el argumento, señala lo que establece el artículo 115, fracción IV, de la Constitución, donde resalta la parte en donde se establece que “Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas”.

Partiendo de la base de que tienen facultades las Legislaturas de los Estados de fiscalizar y revisar las cuentas públicas, hace la referencia al artículo 64, fracción XXV —que ya también se leyó aquí— de la Constitución Local; este artículo 64, fracción XXV, coincide con lo que establece el artículo 115, en su fracción IV; es decir, establece que el Congreso tendrá facultades para revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los municipios, pero a continuación trae a colación el debate del artículo 136 de la Constitución Local en su fracción XXIV, y aquí al hacer referencia al artículo 136, fracción XXIV —estoy en la página 11 de la demanda— lo transcribe y señala que este precepto establece como facultad del Congreso —perdón más bien como obligación de los municipios— fracción XXIV. “Someter al examen y aprobación del Congreso, anualmente, en la primera quincena del segundo período de sesiones ordinarias, sus cuentas públicas del año anterior.”

Entonces, partiendo de que aquí se autoriza al Congreso para examinar y aprobar la cuenta pública, concluye que esta facultad es excesiva frente a la del artículo 115, fracción IV, y a la propia del artículo 64, fracción XXV, de la Constitución Local, que solamente autorizan a revisar y fiscalizar. Estos fueron los argumentos por lo que la minoría de este Tribunal Pleno sostuvimos que sí se encontraba impugnado el artículo 136, fracción XXIV, de la Constitución Local.

Ahora bien, como ya la mayoría estableció que no debe tenerse como acto impugnado este precepto 136, fracción XXIV, de la Constitución de Sonora; entonces me parece que toda esta argumentación que viene contenida en el segundo concepto de invalidez, no tenemos base para poder analizarla y entrar a su debate.

¿Qué es lo que se argumenta en pocas palabras en este concepto de invalidez? Pues que la facultad que establece el artículo 136, fracción XXIV, en cuanto examinar y aprobar las cuentas va más allá de lo que establece el artículo 115, fracción IV, constitucional y, en esa medida, desde luego, sostiene que esa facultad es excesiva.

Ahora bien, creo que no podríamos pronunciarnos respecto de este tema porque —insisto— ya se determinó que no podemos tener como acto impugnado el artículo 136, fracción XXIV, que es el que establece esta facultad, precisamente, de aprobar la cuenta pública de los municipios.

Si no lo tenemos como acto impugnado, me parece indudable —ya la Ministra Luna Ramos adelantaba esta conclusión— que el Congreso del Estado de Sonora tiene facultad para aprobar las

cuentas públicas, ¿por qué? por disposición expresa de su artículo 136, fracción XXIV, y como ése no está impugnado, me parece que no tenemos base para poder analizar si esa facultad va más allá o no de lo que establece el artículo 115, fracción IV, constitucional, y yo, por esta razón, estaría por la ineficacia del concepto de invalidez en donde se hace valer esta circunstancia —insisto— partiendo de la base de que la decisión mayoritaria de este Pleno fue no tener por impugnado ese precepto constitucional.

Ahora bien, en el primer concepto de invalidez y al margen de esta argumentación de una facultad excesiva, se combate el acuerdo que reprobó —por llamarlo de alguna manera— la cuenta pública del Municipio de Cajeme, se combate por vicios propios y se combate —decía yo— argumentando, en su mayor parte, el tema de que no está debidamente fundado y motivado y creo que ese sí es un aspecto al que tendríamos que adentrarnos y pronunciarnos, —insisto— haciendo a un lado el tema de si el Congreso local tiene facultades para aprobar o no, porque eso no lo tenemos cuestionado.

En el primer concepto de invalidez se hace referencia de nuevo al artículo 64, fracción XXV, de la Constitución Local, en donde se habla de la facultad de revisar y fiscalizar la cuenta pública de los municipios; se hace referencia a que se tiene que auxiliar el Congreso del Estado de Sonora del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, tal como lo establece el artículo 67, de la Constitución Local; se hace referencia al dictamen que presenta el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, en donde en un cuadro muy sintético establece cómo va evaluando cada uno de los rubros y cómo llega a la evaluación final de 8.70 para lo que respecta a esta cuenta pública de Cajeme.

Se señala que el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización en el dictamen que presenta a la Cámara de Diputados de Sonora, establece en su conclusión: “Que salvo lo expuesto en el apartado VIII del presente informe, –es en donde se evidencian las irregularidades que detectó este Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización– presenta razonablemente en lo general la situación financiera, así como los resultados de las operaciones realizadas de conformidad con las disposiciones legales aplicables y los postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental, por lo que sometemos a la consideración de los diputados integrantes de la LX Legislatura el presente informe”.

Aquí es donde ya se hace referencia a que se presenta el informe, lo analiza la Comisión de Vigilancia de la propia Cámara, llega a la conclusión de que, entre otros, debe aprobarse la cuenta pública de Cajeme, hay un voto particular de varios diputados de un partido específico; se lleva al Pleno con la propuesta de aprobar la cuenta pública de Cajeme, y en el Pleno, con la intervención de los diputados que formaron voto particular en la Comisión –digámoslo así– se convence a la mayoría del Pleno, y por catorce votos en contra de once se determina finalmente no aprobar la cuenta pública de este municipio.

¿Cuál es el aspecto de inconstitucionalidad que se le atribuye a este acuerdo? Dice en la demanda: “Se demanda su nulidad porque no se ajusta a los principios de legalidad contemplados en el artículo 16 de la Constitución ya que no se encuentra debidamente fundado y motivado, –dice– que pese a que la cuenta pública de Cajeme haya sido calificada favorablemente por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, en el Pleno de la Asamblea se acordó calificarla como no aprobada, sin indicar con precisión los razonamientos que llevaron al Congreso

a desestimar el dictamen técnico emitido por el órgano técnico especializado”.

Hace una referencia que me parece también importante porque hace un comparativo en relación con otros municipios que obtuvieron calificaciones más bajas por parte del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización y que, no obstante ello, fue aprobada su cuenta. En la página 7 de la demanda dice: “Mientras que los municipios cuya cuenta pública se calificó como no aprobada, corresponden a aquellos en los que el ayuntamiento respectivo es de un partido político diverso al que actualmente ostenta el gobierno del Estado de Sonora”.

Y da aquí referencia de que fueron aprobadas cuentas públicas de municipios que fueron calificados con –no doy los nombres de los municipios, nada más las calificaciones– 5.02, 5.82, 5.39, 5.89, 5.40 y 5.87, –dice– todos esos que tienen esas calificaciones fueron aprobadas sus cuentas, y otros, entre ellos, el de Cajeme que es el actor y que tiene una evaluación de 8.70, dice: “fue reprobada”.

Desde luego aquí, insiste en la falta de fundamentación y motivación desde la perspectiva de que hubo cuentas con una calificación muy inferior que, al final de cuentas, fueron aprobadas.

Me parece –insisto– que este es el punto en el que debe consistir el estudio de este Tribunal Pleno exclusivamente en la fundamentación y motivación del acuerdo en el que no se aprueba la cuenta del Municipio de Cajeme, porque –insisto, también desde mi perspectiva– la cuestión de si la facultad que se tiene de aprobarla es constitucional o no, no podríamos

analizarla sin pasar por el análisis del precepto constitucional local que la recoge y, desde luego, la autoriza.

Desde esta perspectiva –insisto– me separaría de todo el pronunciamiento en relación con que la facultad de aprobar va más allá o no de lo que establece el artículo 115, en su fracción IV, y solamente me centraría en la temática de si el acuerdo impugnado está debidamente fundado o motivado o no.

No quiero llevar más tiempo en esta exposición, si así se diera el debate, en ocasión posterior pediría la palabra para emitir mi opinión respecto del tema de la fundamentación y motivación. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pardo. ¿Algún otro comentario? Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Seré muy breve, dado que esto muy seguramente ya habrá de ser motivo de votación.

La riqueza de las participaciones, tanto para quienes consideran que el proyecto tiene una propuesta aceptable como quienes no lo consideran así, permite advertir la profundidad de las reflexiones que aquí se han alcanzado y es una magnífica oportunidad que le ha presentado esta controversia constitucional al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dar un entendimiento, cualquiera que este sea, a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, sistema que permitirá tener —por ahora— una orientación importante sobre lo que la Suprema Corte de Justicia ha decidido en razón a la cuenta pública, muy en lo particular, la de los municipios y el desarrollo que ésta debe tener en los Congresos locales.

A propósito de la riqueza de la participación nutrida y vigorosa en torno a los dos temas que aquí se han ventilado, creo que los fundamentos de una y otra tendencia pueden servir para robustecer el proyecto que, finalmente, pondré a consideración de las señoras y de los señores Ministros.

Muy en lo particular, retomando las ideas expuestas por el señor Ministro Laynez, quien con claridad nos ha mostrado la evolución que han tenido los institutos u órganos de fiscalización, en donde la tendencia marca un fortalecimiento importante para asegurar su autonomía técnica y de gestión, esto es, en sus funciones de evaluación de la cuenta pública, aprovechar su estructura y naturaleza para que sobre bases científicas pudiera demostrarnos si el ejercicio presupuestal ha cumplido o no con sus fines, y esto se refuerza aún más con las facultades que se le han conferido, pues más allá de la composición mayoritaria de cada Cámara es, precisamente, esa autonomía la que permite gozar de sus más amplias facultades para proponer, evaluar y presentar ante los propios Congresos, particularmente en el caso de los municipios, sus conclusiones.

Esto, de suyo, ya es un gran avance que creo, si ustedes así lo consideran conveniente, expresarlo como un aspecto importante a destacar para entender perfectamente bien el papel que juegan estos institutos de fiscalización.

Desde luego que, a propósito de lo aquí tratado y quienes han sumado su voluntad hacia el proyecto, es evidente que el artículo 115, fracción IV, en la medida en que no ha sido modificado, permite, efectivamente, que los Congresos califiquen y fiscalicen; ya el proyecto se encarga –de alguna manera– de desarrollar lo que supondría esta fiscalización. En esa medida y dada la

importante participación que tuvieron la señora Ministra Luna, el señor Ministro Franco, el señor Ministro Cossío; en alguna parte el señor Ministro Medina y el señor Presidente Aguilar, me parece sería necesario dar este sustento que robustece una conclusión de que fiscalizar y revisar supone, no sólo un mero acto de opinión, sino de decisión y de consecuencias.

En esa medida, también el proyecto se reforzaría con estas participaciones para dar el alcance exacto a lo que supone esta facultad constitucional entregada a los Congresos de los Estados y que, –en mi concepto– no puede ser otra más que la que se propone en el proyecto; es decir, no puede quedar subordinado el Congreso a la final determinación de un órgano de fiscalización; cierto, a propósito de sus nuevas facultades es, precisamente la controversia constitucional —una como la que tenemos— la que puede venir a evidenciar ante esta Corte cuando la estructura mayoritaria de un Congreso, con finalidades aviesas, tendenciosas, pudiera cargar más políticamente una decisión que otra, pues son –precisamente– las razones técnicas de igual o mayor peso las que le llevarían a entender de manera diferenciada lo que la evaluación técnica ha concluido y, sobre de esa base, el resultado final.

Es por ello entonces que, considero que el proyecto se vería robustecido con estas específicas facultades; el voto particular precisamente es el sistema establecido en el artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, la que permite a una minoría integrada en una Comisión llevar un punto de vista al Pleno del propio Congreso y, sobre de esa base, tal cual lo marca esta disposición sean estudiadas conjuntamente; la principal o particular tomada por mayoría por la Comisión, más el voto particular correspondiente y, en ese sentido, el voto particular junto con la decisión mayoritaria que, en el caso fue la

de aprobar con salvedades una cuenta, se convierten, en general, en la motivación de una decisión.

Quisiera sólo recordar, en relación con la también importante participación del señor Ministro Pardo, en tanto también formé parte de esta minoría que consideraba conveniente incluir un determinado artículo de la Constitución como objeto de litis, que en la decisión –precisamente– se propuso dentro del catálogo de posibilidades entre decidir que sí o que no, en cada uno de los puntos —tal cual lo propuse a este Tribunal Pleno— que en caso de que se considerara que no fuera un acto reclamado los argumentos expresados en contra de ese artículo, se trasladarían al acto concreto de aplicación, pues la propia demanda de controversia constitucional le atribuye a ese propio acto la violación al artículo 115, fracción IV, de la Constitución, lo cual fue, incluso, motivo de aclaración, pues el señor Ministro Cossío me pidió, a través de usted –señor Ministro Presidente– se aclarara si era o no de considerarse todo lo dicho en razón con el artículo 136, e insistí en que esta era la propuesta misma que se votó y alcanzó esa mayoría; de manera que, parecería difícil soslayar en un argumento concreto contra el acuerdo que es violatorio del artículo 115, la naturaleza de esta disposición y por qué este acuerdo tiene tales fundamentos.

Es entonces así señor Ministro Presidente, señoras Ministras, señores Ministros, como pongo a consideración de ustedes este proyecto, precisamente en la forma en que lo ha anunciado el señor Ministro Presidente; esto es, hay competencia para emitir el acuerdo que no es violatorio del artículo 115, fracción IV, por todas las razones que aquí abundantemente se han dado, y que la motivación –precisamente– se comparte desde el propio dictamen emitido por la Comisión correspondiente con apoyo en el resultado traído aquí por el Instituto Superior de Auditoría y,

sobre de esa base, considerar que la motivación se encuentra colmada por aquellos cuatro aspectos que leí y precisé en ocasión anterior. Es cuanto señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. Retomando lo que he escuchado con mucha atención, si vamos a tomar en consideración, en principio, que el estudio del acto ya se va hacer en relación con el artículo 115 constitucional, evitando el artículo 136 que no se tuvo como acto impugnado.

En ese sentido, estoy de acuerdo con lo que han expresado la mayoría de los Ministros que, precisamente, la revisión y la fiscalización implica un procedimiento de valuación, y que va a terminar con una resolución y que, además es facultad de la Legislatura, como a nivel federal es de la Cámara de Diputados, hasta atendiendo una cuestión de equilibrio de Poderes de parámetros de un Estado democrático e históricamente siempre ha sido así en nuestra Constitución.

Ahora, con relación a lo que decía el señor Ministro Presidente, él decía que independientemente que consistiera en una aprobación o no, el resultado efectivo que se dio fue que el dictamen en general proponía en el cuarto punto: instruir al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización para que turnará a los titulares de los Órganos de Control Interno Municipales correspondientes, a fin de que dieran seguimiento a cada una de las observaciones y salvedades señaladas; entre las que se encontraba, precisamente, las salvedades que hizo ahora.

En el dictamen, –que ya quedaría como no aprobada– el cambio consistió: “No te la apruebo”. ¿Y cuál es la consecuencia de esa no aprobación que se instrumentó en el mismo dictamen? Fue el punto quinto, y que se girara una atenta invitación a los tesoreros y a los titulares de las direcciones de obras públicas de los municipios –tales– con el objeto de programar una reunión de trabajo con la Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización para que informaran sobre las observaciones e irregularidades contenidas.

Tomando en consideración –precisamente– una tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno, y que está en la página 54, que establece –precisamente– el hecho, dice: “CUENTA PÚBLICA. EL HECHO DE QUE EL INFORME TÉCNICO QUE RINDA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE ZACATECAS NO OBLIGUE A LA LEGISLATURA A APROBAR O RECHAZAR EN SUS TÉRMINOS AQUÉLLA, NO LA EXIME DE ACATAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”. Por lo que, tomando en consideración precisamente este artículo en relación a las propias observaciones que se les hicieron y en función de a quiénes fue que se les giraron instrucciones, también estaría porque el acuerdo no está debidamente fundado y motivado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. ¿Ya no hay más observaciones? Vamos a tomar la votación, sólo agregaría –para no hacerlo en el momento del voto– estoy de acuerdo, el acto no es violatorio del artículo 115 constitucional por sí mismo y que, además –obviamente– encuentra su fundamento en el artículo 136, fracción XXIV, que no ha sido motivo de análisis. Tome la votación señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo quiero dividir mi votación. Estoy desde luego de acuerdo con el tema de la competencia de la Legislatura del Estado para pronunciarse en estas materias y hacer una calificación de la cuenta pública, pero como ello lo tiene que hacer a partir de lo que haya establecido la auditoría superior del instituto, órgano correspondiente del Estado, me parece que tiene que haber una relación de diálogo entre lo que el órgano técnico propone y lo que la Legislatura resuelve. En el caso concreto, habiendo estado analizado –no me había pronunciado sobre este tema, por eso lo hago ahora señor Ministro Presidente y ofrezco una disculpa– me parece que no satisface una condición mínima de fundamentación y motivación, no hay ningunos elementos, parámetros, diálogo o consideración; tampoco considero que esto deba ser excesivo en términos de otras disposiciones, como el impuesto predial u otras cuestiones municipales; sin embargo, aquí es carente de cualquier elemento, prácticamente se reproducen los puntos. Por ello, estaría por la invalidez del acuerdo impugnado.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: También estoy de acuerdo con todo lo que el señor Ministro ponente ha mencionado le va a agregar al proyecto en relación con las facultades para la aprobación o desaprobación, pero me apartaría de la siguiente parte donde declara la validez del acuerdo impugnado, en virtud de que considero también que no hay una debida fundamentación y motivación. Estaré por la invalidez del acuerdo.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: También estoy de acuerdo con las facultades de la Legislatura, es decir, en la parte de la competencia, y también –como lo expresé– la Legislatura al modificar –bajo su responsabilidad– una

determinación basada en las consideraciones del órgano técnico, –que es el que, en principio, hace esta evaluación– también considero que debería expresarse con mayor puntualidad las razones por las cuales el Congreso no coincide ,y consecuentemente, modifica la calificación original que hizo el órgano técnico; es decir, también creo que faltó motivación a la determinación de la Legislatura estatal en relación al acuerdo.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra y por la invalidez.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Estoy en contra del estudio que se propone de la facultad de aprobar la cuenta pública porque –desde mi perspectiva– no estando impugnado el precepto de la Constitución Local que la recoge y la autoriza, no podríamos pronunciarnos en relación con la misma directamente con el acuerdo impugnado. Y por lo que hace a los vicios propios del acuerdo impugnado, me parece también que debe considerarse inválido desde la perspectiva de que la fundamentación y motivación no la considero suficiente, sobre todo, como comentaba yo, y es un aspecto que —me parece— no se aborda de manera expresa, sobre todo, porque existen muchas otras cuentas públicas de otros municipios con calificación muy inferior y que, finalmente, fueron aprobadas. Me parece que eso requiere de un ejercicio de fundamentación, sobre todo de motivación reforzada para poder justificar esas circunstancias; así es que, yo estaría en contra del proyecto en ese punto. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Por la invalidez del acto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Por la invalidez del acto, por falta de motivación y fundamentación suficiente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Por la invalidez del acto por falta de competencia y, en vistas de hacer un voto útil; desde luego, voto también por la invalidez por falta de motivación.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto en sus dos aspectos: competencia y motivación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: En general, estoy también de acuerdo con los dos puntos: competencia y fundamentación y motivación.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que, por lo que se refiere al tema de competencia de la Legislatura local existe una votación expresa de seis votos en el sentido de reconocer la competencia de la Legislatura local, al respecto de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales; con voto en contra de abordar el estudio por parte del señor Ministro Pardo Rebolledo al considerar ineficaz el planteamiento respectivo; y voto en contra, expreso de falta de competencia de la Legislatura de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek, eso es por el tema de competencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: No fue así. Yo voté en contra del proyecto y por la invalidez, no me pronuncié porque —en mi opinión— no puedo dividir, porque —incluso—, esta parte del proyecto, dijo el Ministro ponente que la iba a reconfigurar, entonces, no puedo votar a favor o en contra de algo que no he visto. Simplemente, mi voto es en contra del proyecto y por la invalidez, sin un pronunciamiento específico.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: No computo al señor Ministro Zaldívar entonces, en este voto expreso en contra de falta de competencia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: De competencia.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sólo al Ministro Laynez.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Por lo que se refiere a falta de fundamentación y motivación existe una mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Perdón señor Ministro Presidente, me veo obligado a aclararlo porque es diferente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Pienso que hay fundamentación, lo que creo que no hubo es motivación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Los que votaron con ese sentido ¿estarían de acuerdo en que sólo se estableciera motivación? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**. Perfecto, sólo respecto de motivación señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente, son ocho votos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, alcanza ocho votos por la invalidez de este acto, relativo a la falta de motivación. ¿Sí señor Ministro Cossío?

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Creo que sí. El acto está invalidado por la votación de ocho, pero me parece que habiendo seis de nosotros que

creemos que el tema de competencia está, creo que debe quedar en el proyecto, aun cuando no genere obligatoriedad en el precedente, que es una cosa distinta en el engrose, me parece que esto es importante para ir constituyendo una doctrina, aun cuando —insisto— ya sabemos que no tendría esa condición. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Aunque usted nos lo ha señalado que no es necesario, pero yo anunciaría mi voto particular al respecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tome nota la Secretaría. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Dada la votación, —como lo expresé en el momento de intervenir por última ocasión— manifesté la profundidad, riqueza e interés del tema y es que, precisamente, así es como se deben ver los asuntos por una Corte Constitucional, en aquello que trasciende lo que puede ser aplicable a otros casos.

En lo particular, si la motivación en la aprobación o no aprobación, el Municipio de Cajeme tiene o no la motivación, no es algo que pudiera interesar a algún otro municipio de la República, probablemente sólo de carácter informativo, pero nada para efectos de considerar en su historia y en su futuro; lo que más importa —y es por eso que resulta valioso— es aquella parte en donde seis integrantes de este Tribunal Pleno han establecido —por lo nutrido e intenso de sus participaciones— que,

efectivamente, el artículo 115, fracción IV, tiene un contenido de esa naturaleza.

De suerte que, –como lo ha propuesto el señor Ministro Cossío, y al haber sido motivo de discusión– esto formará parte de la contestación de este primer concepto de invalidez, como se votó y acepto, al permitirse que se trasladara el argumento del artículo 136 hacia el acto concreto de aplicación y, una vez superado éste, se entrará a lo específico de motivación, en el cual, prevalecerá la mayoría de que las razones expresadas en ese voto particular que terminó por ser la decisión del Congreso, no tiene la motivación debida, pues no advierto ninguna otra diferencia en la votación y en la intervención que todas las señoras Ministras y señores Ministros han tenido en el caso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Perdón señor Ministro Presidente, una consulta a la Presidencia y, en su caso, al Pleno. Técnicamente se tendría que desechar el proyecto, porque el proyecto propone validez y hay ocho votos que estamos por la invalidez. Si no fuera así y se fuera a hacer engrose, veo extraordinariamente complicado porque el capítulo de competencia con el cual eventualmente yo también podría votar a favor, –porque así lo expresé en mi intervención– no está construido, entonces lo tendríamos que ver.

El tema de la invalidez por falta de motivación tampoco está construido porque el proyecto venía estableciendo la validez, y creo que el precedente es importante, y también es importante la segunda parte, porque en la segunda parte es donde se va a establecer qué tipo de motivación: una motivación sencilla,

simple, como decía el señor Ministro Cossío, una motivación reforzada, como decía el señor Ministro Pardo.

Creo que todavía hay aspectos que no están definidos porque simplemente el proyecto presentaba una propuesta distinta, es una consulta, porque si fuera el tema del engrose, yo pediría que, por lo menos, lo viéramos en una sesión privada para poder ver si está reflejado los que estuvimos en la posición mayoritaria. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El señor Ministro Pérez Dayán, –por lo que entiendo de su participación última– se haría cargo del engrose, así lo entendí; y también yo quisiera pedirle al señor Ministro Zaldívar, para entender los ocho votos –que entiendo usted, en general, señor Ministro votó en contra del proyecto–, esto englobaría –de alguna manera– aunque sea muy general, las dos argumentaciones que se estuvieron tratando, tanto la de competencia como la de motivación, en general, desde luego, porque si no fuera con su voto no alcanzaríamos los ocho votos para la invalidez.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Pero no es ley.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: No, yo estoy por la invalidez, pero no es ley exacta.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Pero no es ley, no hace falta.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Pero yo estoy por la invalidez.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por eso.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Pero no hace falta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está por la invalidez y tenemos votos suficientes para la invalidez.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perfecto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: No hace falta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Además no hace falta, es cierto. Señor Ministro Pérez Dayán, ¿se haría cargo del engrose?

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Desde luego señor Ministro Presidente, así será y haré circular esa parte del proyecto, bueno, todo el proyecto, tratando de recoger en lo máximo la participación de quienes consideraron que no tiene esta motivación, siempre dispuesto a incorporar todo aquello que no haya sido considerado en esta materia de motivación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Aunque, claro, mi preocupación era por la fuerza como criterio jurisprudencial en los ocho votos. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Perdón señor Ministro Presidente. Nada más para reiterar mi amable sugerencia de que lo pudiéramos ver en una sesión privada el engrose, porque a veces la mera circulación y documentos escritos, creo que el tema tiene todavía muchas aristas y que tendríamos que verlo con detalle. Sería una amable sugerencia. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: La petición al señor Ministro ponente y ahora engrosador del asunto, sería que pudiera darnos cuenta en una sesión privada para que podamos analizar el engrose. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Desde luego que sí señor Ministro Presidente, será un gusto traer aquí el engrose recogiendo todas las expresiones que llevaron a la invalidez del acto combatido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y analizaremos el engrose, esperando no renacer la discusión.

Debido a la hora que ya ha llegado, vamos a levantar la sesión, los convoco a la pública ordinaria del próximo jueves en este recinto a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN PÚBLICA A LAS 14:25 HORAS)