

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 25 DE FEBRERO DE 2016

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
356/2015	INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DERIVADO DE LA SENTENCIA DICTADA EL 31 DE MARZO DE 2014 POR EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO, EN EL AMPARO DIRECTO 106/2014. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA)	3 Y 4 RETIRADO
521/2015	INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DERIVADO DE LA SENTENCIA DICTADA EL 18 DE JUNIO DE 2015 POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO, EN EL JUICIO DE AMPARO D.T. 157/2015. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)	5 A 7
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)	8 A 38 EN LISTA

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
JUEVES 25 DE FEBRERO 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.
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

**JAVIER LAYNEZ POTISEK
(PREVIO AVISO A LA PRESIDENCIA)**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 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 21 ordinaria, celebrada el martes veintitrés de febrero del año en curso.

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

QUEDA APROBADA.

Continúe por favor señor secretario.

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

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN 356/2015, DERIVADO DE LA SENTENCIA DICTADA EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL CATORCE POR EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO, EN EL AMPARO DIRECTO 106/2014.

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

Además, me permito informar que el día de ayer se recibió en este Alto Tribunal el oficio 969/2016 del Presidente de la Junta responsable, mediante el cual hace del conocimiento de las actuaciones que ha realizado en cumplimiento del fallo protector, siendo la última que se señaló el veintiocho de marzo del dos mil dieciséis para el desahogo de la prueba testimonial ofrecida por la actora que, según menciona, es la última prueba pendiente de desahogar para cerrar la instrucción y turnar los autos al dictaminador para la elaboración del proyecto del laudo correspondiente.

Aduce una imposibilidad tanto material como jurídica para cumplir la sentencia en los términos y plazos legales; a fin de soportar lo anterior, anexó copias certificadas de las últimas actuaciones que obran en el expediente laboral de origen.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señor Ministro tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Como se ha informado, efectivamente, se recibieron constancias el día de ayer por parte de la autoridad responsable y, si no tiene inconveniente este Pleno, me gustaría retirar el asunto para hacerme cargo de dichas constancias y, en dado caso, volver a presentar, ya sea el mismo proyecto o un proyecto en sentido distinto, dependiendo de lo que las constancias arrojen.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien, **COMO LO SEÑALA EL MINISTRO PONENTE, EL ASUNTO ENTONCES QUEDA RETIRADO DE ESTA LISTA.**

Continuaremos entonces señor secretario con los asuntos listados a continuación.

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

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN 521/2015, DERIVADO DE LA SENTENCIA DICTADA EL DIECIOCHO DE JUNIO DE DOS MIL QUINCE POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO, EN EL JUICIO DE AMPARO D.T. 157/2015.

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme al punto resolutivo que propone:

ÚNICO. SE DECLARA SIN MATERIA EL PRESENTE INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA.

NOTIFÍQUESE; "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Señor Ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí señor Presidente, con mucho gusto, no sé cómo quisiera que diera cuenta, si vamos a ver los primeros puntos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene razón, hacemos lo que hemos acostumbrado recientemente, someter a su consideración el considerando primero relativo a la competencia, y el segundo, pues ya sería el de fondo.

Entonces está a su consideración el primer considerando relativo a la competencia de este Tribunal. ¿Alguna observación? ¿En votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

QUEDA ENTONCES APROBADO.

Señor Ministro Franco por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Cómo no señor Ministro Presidente, trataré de ser breve. En el presente asunto se pretende determinar si existe imposibilidad jurídica y material para dar cumplimiento a la ejecutoria dictada el dieciocho de junio de dos mil quince en el juicio de amparo directo laboral 157/2015, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito.

La propuesta que someto a la consideración de las señoras y de los señores Ministros es en el sentido de que, en el caso que se analiza, no es posible restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación aducida, ya que no es jurídicamente factible dejar sin efectos un laudo que ha perdido su eficacia con motivo de una diversa resolución, y que ha sido sustituido por otro que cumplimenta los extremos ordenados en el diverso juicio de amparo que ya se declaró cumplido en forma definitiva.

En consecuencia, se encuentra irreparablemente consumado el hecho de dar cumplimiento a la ejecutoria dictada el nueve de mayo de dos mil catorce en el juicio de amparo directo laboral 226/2014, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, según las directrices fijadas por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en el recurso de inconformidad 1197/2014.

De ahí que, atendiendo al criterio de este Alto Tribunal, la propuesta es declarar sin materia el presente incidente de inejecución de sentencia, pues de las constancias de autos aparece probado que la sentencia concesoria aún no ha sido cumplida, pero atendiendo a la naturaleza del acto reclamado existe imposibilidad jurídica para acatarla al presentarse un cambio en la situación jurídica que genera la inexistencia de materia alguna susceptible de reparación constitucional. En esencia, es el planteamiento señor Ministro Presidente, señoras y señores Ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración la propuesta del señor Ministro Fernando Franco. ¿Alguna observación? Si no hay observaciones, ¿propongo aprobarlo en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADO, EN CONSECUENCIA, ESTE INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA 521/2015, CON EL SENTIDO CON QUE NOS DIO CUENTA EL SECRETARIO Y EL SEÑOR MINISTRO PONENTE.

Continuamos señor secretario por favor.

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 que proponen.

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE CAJEME, ESTADO DE SONORA.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 136, FRACCIÓN XXIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA Y DEL ACUERDO DE VEINTICINCO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL CATORCE, MEDIANTE EL CUAL EL CONGRESO DEL ESTADO NO APROBÓ LA CUENTA PÚBLICA DEL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL TRECE, DEL AYUNTAMIENTO DE CAJEME, DE LA REFERIDA ENTIDAD FEDERATIVA.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Vamos a poner a consideración de sus señorías los primeros cinco considerandos, aunque creo que, aun dentro de estos, en la precisión de la litis, pudiera haber alguna observación. Pero están a su consideración los cinco primeros considerandos. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Efectivamente, tengo un comentario que hacer en el considerando segundo, —estoy en la página 14 del proyecto— respecto a la precisión de la litis. Para abreviar mi intervención voy a leer una pequeña nota.

En primer término, no comparto que se tenga como impugnado el artículo 136, fracción XXIV, de la Constitución de Sonora, por tres razones: primero, porque no fue señalado como norma impugnada; segundo, porque en los petitorios del escrito de demanda no se solicitó la invalidez de ningún artículo y, tercero, porque de la lectura de la demanda no se advierte el argumento que el proyecto considera existe en contra de norma alguna en la Constitución del Estado como cuestión efectivamente planteada.

Si bien en el proyecto se citan los artículos 136, fracción XXIV, y 64, fracción XXV, de la Constitución local, esto lo hace el municipio actor para evidenciar un supuesto conflicto o disonancia entre estas normas, y no para hacer la impugnación que el proyecto pareciera derivar de esta cita; esto en las páginas 10 y 11 del propio escrito de demanda.

En todo caso, creo que de haberse percibido esto, hubiera sido conveniente que se requiriera al actor antes de emitir al auto admisorio para que precisara si esta era la cuestión efectivamente planteada, porque el propio auto admisorio del diez de diciembre de dos mil catorce tuvo como acto impugnado el acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, por el que el Congreso local determinó no aprobar dicho cuenta pública.

El proyecto —me parece que más que identificar la cuestión efectivamente planteada— integra como norma impugnada este

artículo 136, fracción XXIV, creando una litis que lleva —y esto es lo interesante del tema— a justificar el interés por parte del municipio para la impugnación y para generar la competencia de este Tribunal Pleno, —reitero, que a mi parecer— de la lectura de la demanda no se advierte impugnación en este sentido.

Suponiendo que el Pleno llegara a perfeccionar la impugnación del municipio, de cualquier modo, el sentido propuesto por el proyecto no me resulta suficiente para justificar la falta de emplazamiento de las autoridades que intervinieron en el procedimiento legislativo correspondiente. Este es un segundo problema.

El sentido de la resolución no puede ser el criterio para determinar si las autoridades demandadas deben rendir o no su contestación para sostener la validez de su norma, —página 15—. Este argumento me parece que refuerza esta condición dudosa en cuanto a la litis planteada en el proyecto.

De igual modo, de considerarse por este Pleno tener por impugnada la norma que he mencionado, me parece que el acuerdo impugnado no es el primer acto de aplicación del artículo 136 de la Constitución local, pues al referirse a la revisión de la cuenta pública rige el principio de anualidad y, por lo tanto, me parece que el mismo se ha aplicado año con año al presentarse las cuentas públicas de ejercicios anteriores, pues dicho precepto data del treinta de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, sin que haya sido reformado hasta la fecha.

El proyecto entiende combatida esta norma con motivo de su acto de aplicación —página 19—; sin embargo, el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, exige que sea el primer acto de aplicación de la norma, lo que se corrobora con

la tesis que el propio proyecto cita en la página 19, lo que evidentemente no ocurre en el caso.

Como está presentada la propuesta, el único sentido –para mí– posible es sobreseer la controversia al no actualizarse la oportunidad para su promoción por no ser el acto impugnado el primer acto de aplicación de la norma que se tiene como impugnada.

Ahora bien, en caso de que este Pleno estimara que el artículo 136 de la Constitución no fue impugnado, y que el único acto a analizar es el acuerdo de veinticinco de septiembre de dos mil catorce por el que no se aprobó la cuenta pública del municipio actor; considero que el análisis debe centrarse inicialmente en la violación directa del artículo 115 constitucional por el exceso –o supuesto exceso– de facultades por parte del Congreso, –que aduce el municipio– al considerar que éste únicamente podría revisar y fiscalizar la cuenta pública, mas no calificarla. Esta constituye una impugnación que genera un principio de afectación al municipio actor y permite el análisis directo del acto, no como primer acto de aplicación de una norma, sino como un análisis directo de su constitucionalidad, supuesto claramente establecido en el artículo 115, fracción I, inciso i), de la Constitución, que determina –como todos sabemos– la procedencia de la controversia constitucional para la impugnación por parte del municipio de la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales de los Estados.

De aceptar el ponente y este Tribunal analizar la impugnación de esta manera –que es como me parece viene originalmente planteado el tema en la demanda– se evita el problema de tener que justificar que se está frente al primer acto de aplicación de una norma para tenerla como impugnada, –e insisto– se

analizaría directamente el acto como violatorio de la Constitución, lo que además abre la posibilidad de un análisis secundario de su legalidad.

El análisis que hace el proyecto del artículo constitucional local en un párrafo en las páginas 30 y 31, debe trasladarse –me parece– como un análisis directo del acto impugnado frente a lo dispuesto –que ya mencioné– en el artículo 115 constitucional.

En este caso, estaría a favor de la propuesta si se eliminara del segundo punto resolutivo la declaración de validez del artículo 136 de la Constitución y mantuviera el sentido de calificar de infundada la controversia por el acto concreto al que aludí.

Estas serían mis observaciones señor Ministro Presidente. Como queda claro, no solamente se refieren a la precisión de la litis, sino que esto tiene una consecuencia general sobre todo el estudio y, desde luego, sobre los puntos resolutivos. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Cossío. ¿Alguien más? ¿Alguna observación? Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Tenía una observación en línea muy similar a la del Ministro Cossío. Me parece que respecto de esta disposición constitucional del Estado de Sonora, independientemente de las consideraciones alrededor de la precisión de la litis y haber, en ese sentido, tenido la necesidad de emplazar a las autoridades que emitieron la norma, claramente no es el primer acto de aplicación y debiera –por lo que hace a la norma– sobreseerse. Estoy de acuerdo por lo que

hace al acto en el tratamiento que el proyecto da al respecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más señores Ministros, señoras Ministras? Señora Ministra Piña por favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: También traigo esta observación. En la página 1, donde se precisan las autoridades y actos que a continuación se transcriben en relación a lo que se está controvirtiendo en la presente controversia, se desprende que el acto, cuya validez están impugnando, es el acuerdo de fecha veinticinco de septiembre de dos mil catorce. En el propio proyecto que nos están presentando, se establece que ese es el acto contra el cual se promovió la controversia constitucional; entonces, –previamente y tomando en consideración lo que acaba de expresar el Ministro Medina Mora– creo que un paso previo a ver si es oportuna o no la impugnación, tendríamos que precisar la litis en cuanto a los actos que se están reclamando en la presente controversia. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Muy en la línea de lo marcado por la señora Ministra Piña y lo dicho por el señor Ministro Cossío. Si vemos el escrito de demanda, –en realidad– efectivamente, –como lo han señalado– no aparece en el capítulo destacado de actos reclamados, y a partir de la foja 10 es donde comienza a hacerse alguna argumentación al respecto.

Lo que se está diciendo es: existe 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, en virtud de lo siguiente —y aquí es donde viene la transcripción, primero, del artículo 115 constitucional—, y luego dice que de la lectura de este artículo, se advierte que los Congresos de los Estados tienen la facultad de aprobar leyes de ingresos de los municipios; sin embargo, en cuanto al ejercicio de la cuenta pública, éstos tienen facultad de revisar y fiscalizar, entendiendo por “revisar”, someter algo a nuevo examen para corregirlo o enmendarlo, sin que se desprenda del concepto la acción de calificación, aprobación o autorización. Dice: entonces, en términos más técnicos, fiscalizar se define como inspeccionar a las personas; y dice que, en lo que respecta a este concepto, lo que implica es que de dicha acepción tampoco se desprende la facultad de calificar, y luego nos dice qué es lo que dice la Constitución del Estado de Sonora en el artículo 64, para concluir que, de la transcripción tanto del artículo 115 como del 64, se desprende que, en el mismo sentido, en la Constitución Federal, adoptando, en principio, la consigna como facultad de la Legislatura local; sin embargo, al establecerse en la Constitución local las obligaciones de los municipios, se extralimita en contradicción a la facultad otorgada, al establecer dentro de las facultades y obligaciones de los municipios en el artículo 136, fracción XXIV, —y aquí viene la transcripción de este artículo—. Cita al maestro Tena Ramírez, y concluye diciendo que, en el caso del acto, el cual se solicita su invalidez, se emitió en ejercicio de una facultad otorgada a la Legislatura local por la Constitución Política del Estado de Sonora, implícita en una obligación consignada a los municipios que es contraria a las facultades que otorga la Constitución Federal, ya que la facultad establecida en el artículo 115 constitucional a las Legislaturas de los Estados, en referencia a las cuentas públicas de los municipios, es la de revisar y fiscalizar, y no así la calificación, o aprobación o autorización.

Entonces, ¿qué se desprende de todo esto? No está impugnando el artículo, lo que está diciendo es: “no tiene facultades la Legislatura del Estado para calificar la cuenta pública de los municipios en atención a lo establecido en el artículo 136”, que de alguna manera estima se extralimita en relación con el artículo 64 y el 115; entonces, en realidad, es parte del argumento, pero no está diciendo que el artículo en sí sea inconstitucional. Entonces, creo que aquí tenemos que tomar la decisión de, si lo vamos a tener como acto recamado, que creo que no valdría la pena –tal como lo manifestaban el Ministro Cossío y la Ministra Piña—tenerlo como acto reclamado. Ahora, si decidiera la mayoría tenerlo como acto reclamado, pues entonces quizá valdría la pena analizar su temporalidad, como lo señaló el señor Ministro Medina Mora.

Entonces, de lo contrario, preferiría que no se tuviera como acto reclamado, sino que simplemente se tenga como un argumento para impugnar el acto consistente en la aprobación de la cuenta pública. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra Luna. También coincido con lo que dijo el señor Ministro Cossío y con lo que se ha dicho aquí, tanto en la no impugnación de esta disposición como, en su caso, la extemporaneidad porque –inclusive– encontramos que el municipio había solicitado la aprobación de su cuenta para el ejercicio dos mil once, y que ya, por lo menos, en que se hizo ese examen, el doce de septiembre de dos mil doce, también ya pudiera haberse considerado aplicada, suponiendo que se hubiese impugnado la norma. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. En congruencia con lo que expresé y, toda vez que la señora Ministra Luna Ramos dio lectura a lo que expresaron en la demanda, no compartiría lo que se señala en las páginas 14 y 15 del proyecto, en el sentido de que no obstante que no fue señalado como acto destacado; de la lectura integral de la demanda se advierte que también lo está impugnando.

En el proyecto se justifica por qué se entra al estudio de tales normas; sin embargo, –en mi opinión– constituyen argumentos y no propiamente el señalamiento del acto cuya invalidez se está impugnando.

Por lo tanto, considero que, previamente de haber alguna cuestión de oportunidad que daría lugar a un sobreseimiento por temporalidad, yo estaría porque no constituyen actos impugnados, y me apartaría de la consideración de las páginas 14 y 15; de entrada, lo que me llevaría a no estar de acuerdo con lo que resta de las consideraciones del proyecto. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Zaldívar por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con esta parte del proyecto; me parece que de la lectura de la demanda, específicamente la página 11, se está estableciendo una contradicción entre la fracción XXIV del artículo 136 de la Constitución local y la Constitución General.

Hay criterios añejos de este Tribunal Pleno en el sentido de que las demandas se tienen que analizar en su integridad y no por apartados destacados o específicos, y en este caso, me parece

que si vemos la cuestión efectivamente planteada, se duelen de que este artículo de la Constitución local contraviene la Constitución General. De tal manera que yo estaría de acuerdo en este punto; y aunque el otro aspecto se tendría que analizar en oportunidad, también estoy de acuerdo en que la demanda es oportuna porque es el primer acto de aplicación en perjuicio del municipio; tenemos también criterios que para efecto de abrir la acción, tanto en controversias como en amparo, no es el primer acto de aplicación, simple y sencillamente, sino el primer acto de aplicación en perjuicio; y el primer acto de aplicación en perjuicio de este municipio es, precisamente, esta situación en la que no se le aprueba la cuenta pública. Por tanto, estoy a favor del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Solamente para comentar que –precisamente– el proyecto se está apoyando en las tesis añejas, a las que se refiere el señor Ministro Zaldívar, lo que pasa es que es cuando así se desprenda. Considero que son argumentos y no se advierte que sea acto impugnado. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. ¿Alguien más? Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Nada más para esto. Si el señor Ministro Pérez Dayán aceptara quitar el artículo 136 por el conjunto de razones que hemos dado, –insisto– se puede analizar el acto, y el argumento –me parece– es que sí hay una contradicción directa, que es la que plantea, no pasando por la Constitución del Estado, desde luego, porque esto no sería

posible, sino con el propio artículo 115, si este fuera el caso, yo podría estar con el proyecto, pero eliminando como acto reclamado el artículo 136 de la Constitución; si esto es así, se analiza el acto contra el artículo 115 y se llega a la misma conclusión del proyecto en el sentido de que es procedente pero infundada la reclamación. Creo que esto facilita un poco –desde mi punto de vista– la discusión señor Ministro Presidente pero, desde luego, esta es una decisión del señor Ministro ponente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gutiérrez por favor.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. No pensaba intervenir porque vengo de acuerdo con el proyecto, me parece que sí se desprende la causa de pedir la impugnación. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Gutiérrez. Aunque se entendiera –con todo respeto– la causa de pedir, en todo caso, se hubiera tenido, o que aclarar la petición para hacerla formal o, en su caso, emplazar a quienes tenían que contestar la demanda en ese sentido, que es –por ejemplo– el Poder Ejecutivo del Estado, cosa que no se hizo, independientemente de que, también –desde mi punto de vista– pudiera resultar extemporánea aun teniéndolo como acto combatido. ¿Alguien más? Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Desde luego, escucho y agradezco las observaciones que se han expresado respecto del proyecto sometido a la consideración de ustedes.

En efecto, –como bien se ha precisado– en la demanda no se hace una referencia concreta sobre la inconstitucionalidad de una disposición constitucional local, pero –a mi manera de entender– los argumentos expresados en la demanda no nos llevan a otra cosa, sino a entender que parten de un contraste entre lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para luego someter a examen el artículo correspondiente de la legislación local, y terminar diciendo que hay un exceso.

Por ello creo que, efectivamente, así como lo expresó en la propia demanda el municipio que trajo a conocimiento de este Tribunal Pleno la controversia constitucional, tuvo como intención provocar una declaratoria de este Tribunal para saber, si habrá que atenerse al contenido de lo que interpreta derivando del artículo 115 constitucional, o lo que establece la propia disposición local, artículo 136, fracción XXIV.

Por ello es que concluye, diciendo: ahora bien, si alguno de los Constituyentes locales –en referencia a su propio texto– excediéndose de la autonomía que le reserva la Constitución Federal otorga a cualquiera de los Poderes, por él creados, facultades reservadas para la Federación, o bien, expresamente establecidas en ella para los Poderes u órganos estatales, atenta contra la Constitución Federal, al desconocer los límites que ésta trazó en ejercicio de la soberanía.

Una vez que fue emplazado el Congreso, a quien correspondería llamar para efectos de defender la constitucionalidad de su Constitución, ellos así lo hacen, y en la contestación a la demanda, dicen: por lo que respecta a la constitucionalidad del artículo 136, fracción XXIV, de la Constitución Política del Estado

de Sonora, es absolutamente apegado a la Constitución Federal, en la parte que regula, pues como se desarrolla a continuación, está en la dirección que la Constitución señala.

Todo esto nos hace, por lo menos, percibir que también hay una opinión expresada por el demandado en la controversia constitucional, que entendiendo que se estaba cuestionando este artículo, expresó la defensa correspondiente a efecto de desvirtuar el argumento contenido en la propia demanda.

Evidentemente, esto me haría suponer que, en beneficio de la interpretación más favorable respecto de la defensa que puede presentar cualquier actor, debe entenderse incluida, no creo que con ello al momento de contestar, el Congreso hubiere generado un tema de indefensión o de falta de conocimiento, por el contrario, se refirió a él; creo entonces, que el proyecto en ese sentido acierta al tenerlo como un acto reclamado.

Por lo que hace al tema de la extemporaneidad, pues evidentemente no tenemos en autos constancia alguna que nos pudiera acreditar de manera fehaciente e indudable una improcedencia, y si bien podríamos inferir que ya antes se le ha aprobado alguna cuenta —como bien aquí se manifestó—, en controversia constitucional, el acto concreto de aplicación —específicamente— cuando deriva de una norma, no es el que en su momento le hubiere beneficiado a uno de los contendientes, sino cuando le causa perjuicio, y en este caso lo está impugnando desde el sentido negativo en cuanto a que, si en alguna otra ocasión revisó, no dejó de aprobar, y lo que aquí dice es: al momento de no aprobar es que se me establece, es que se me concreta el perjuicio, pues la facultad de no aprobar, es precisamente en la que excedió al artículo 115; de suerte que si consideramos que ya antes ha sido revisado, pues suponemos

que todas sus cuentas fueron aprobadas, tendríamos que contar con alguna instrumental o algún otro medio de convicción que nos permitiera saber que ya antes no le habían aprobado, es decir, que habían capitalizado el supuesto específico de la revisión con no aprobación, para poder decir: “ya antes te habían no aprobado, y hoy entonces es inoportuno cuestionar una facultad que ya habías conocido”; aquí se dijo: “es muy probable que con los ejercicios anteriores ya hubiere sido motivo de aprobación”, en esa parte quizá el municipio no se queja, pues considera que la disposición Constitucional local y la Constitución Federal así lo refieren, pero su argumento central radica en que esta revisión implica un no aprobar; es por ello que creo que el supuesto específico que se combate de la Constitución local — por lo menos para los efectos de esta controversia constitucional y los documentos que componen el expediente—, no permite asegurar —como toda improcedencia debe requerirlo— la certeza absoluta de que el supuesto específico ya existió con anterioridad; bien puede haber sido aprobado.

El problema para él surge cuando a partir de no aprobar es que considera que la Constitución local excede los supuestos de la Constitución Federal; por ello, sin dejar de reconocer la fuerza de los argumentos que buscarían, en este sentido, demostrar que no es acto combatido en esta controversia, y que aun siéndolo podría estar considerada extemporánea, pienso que los dos se pueden mantener en este proyecto, exactamente como se contestan.

Desde luego, reconozco que si este argumento no prosperara y se decidiera una mayoría porque no es acto reclamado, la competencia para resolver esta controversia constitucional no correspondería al Tribunal Pleno, pues se trata de un acto concreto que se conoce por las Salas.

De manera que, en caso de que no prosperara esta argumentación, evidentemente tendría que ser llevado a la Sala que corresponda. Es cuanto señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Brevemente quiero reconocer la importancia y la fuerza de los argumentos del señor Ministro Pérez Dayán, me hacen realmente razón para compartir las propuestas que él hace en este sentido; sólo me queda el cuestionamiento, entendiendo como lo señaló él y lo leyó, que es un acto reclamado por la forma en que fue planteado en la demanda, de que fue emplazado el Congreso —que sí lo fue—, sólo me queda la duda de saber si no debía haber sido emplazado también el Poder Ejecutivo como parte del legislador, porque si bien el Congreso contestó la demanda y adujo algunas argumentaciones, el Poder Ejecutivo del Estado no fue ni pudo participar en ello. Es y lo planteo prácticamente como una duda, pero le voy a dar la palabra al señor Ministro Pardo, que la ha pedido.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Simplemente para precisar mi postura respecto del interesante tema que ha surgido. De la lectura de la demanda —de la que se hace una síntesis en la página 7 del proyecto— desprendo que se está impugnando la invalidez del artículo 136, fracción XXIV, de la Constitución del Estado.

En la página 7 se señala —insisto, es una síntesis de los conceptos de invalidez—: “la propia Constitución local, al regular las obligaciones de los municipios se extralimitó en lo relacionado con la revisión a la cuenta pública, en contradicción a lo dispuesto en el artículo 64, pues el diverso 136, fracción XXIV

prevé que se deberá someter al examen y aprobación del Congreso, anualmente, en la primera quincena del segundo periodo de sesiones ordinarias, las cuentas públicas del año anterior, lo que desde luego violenta lo ordenado en la Constitución General de la República”, y continúa en el siguiente párrafo: “Por ello, agrega, se demanda la invalidez del artículo 136, fracción XXIV de la Constitución del Estado, pues de manera implícita otorga una facultad al Congreso local que contraviene lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Federal, ya que este último permite a las legislaturas locales revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales, pero no calificarlas, aprobarlas o autorizarlas, de ahí que debe declararse la inconstitucionalidad que se denuncia”.

De lo que acabo de leer, me parece claro que se está introduciendo el tema de la invalidez de este precepto de la Constitución local. Ahora bien, partiendo de esa base –desde mi punto de vista, que sí está impugnado, haciendo un análisis integral de la demanda– también me parece cuestionable la procedencia de la controversia en relación con este precepto –ya lo señalaba el Ministro Cossío–, este precepto está en vigor –me parece que desde el año de mil novecientos ochenta y cuatro– y, desde luego, que año con año los municipios tienen la obligación de someter a la revisión del Congreso local sus cuentas públicas.

Ahora bien, señalaba el Ministro Zaldívar que éste, –como en esta ocasión, en relación con la cuenta a la que se refiere la demanda– no se aprobó, es decir, hubo este sentido desfavorable para el municipio, él considera que aunque lleva muchos años en vigor, ésta es la primera vez que –digamos– le causa un perjuicio su aplicación o un agravio al municipio actor; pero me parece que estando en una controversia constitucional el argumento es de invasión de competencia, y la invasión de

competencia se genera desde que el artículo entra en vigor, porque lo que él está argumentando –es lo que acabo de leer– que el 115 de la Constitución Federal permite revisar y fiscalizar las cuentas, pero que este precepto va más allá porque autoriza a calificarlas, aprobarlas o autorizarlas.

En esa medida, me parece que el sentido de la autorización o de la aprobación no incide en cuanto al argumento de la invasión en su esfera de competencias, porque no solamente cuando le rechazan la aprobación de su cuenta estarían invadiéndose esas facultades o extralimitándose el Congreso –en este caso, según el argumento del promovente–, sino siempre que se somete a la autorización o aprobación una cuenta de ese municipio, y de esto entendemos que se ha venido dando año con año desde mil novecientos ochenta y cuatro. Así es que, partiendo de la hipótesis de que sí está impugnado el precepto, también sería por establecer la improcedencia de la controversia por extemporaneidad en su impugnación. Insisto, atendiendo al argumento de invasión de esferas de competencia, que es el que le da sentido a esta reclamación de inconstitucionalidad. Esa sería mi postura. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. El argumento que se hace valer en la demanda está relacionado con que hay extralimitación en las facultades de la competencia del Congreso del Estado, porque él lo que dice es que no tiene facultades para no aprobar la cuenta pública, pero yo no desprendo que esté combatiendo la inconstitucionalidad de ese artículo, está refiriéndolo al acto de aplicación; en ningún momento dice que el artículo 136 de la Constitución es

inconstitucional; incluso, cuando culmina —si quieren les leo el concepto completo— quizá valdría la pena, porque dice: “Segundo. Existe exceso en cuanto a la facultad de la Legislatura local de Sonora en cuanto a la acción de calificar, aprobar o reprobado la cuenta pública de los municipios”, esto en virtud de lo siguiente: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en la fracción IV del artículo 115 que: “Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos”.

De la lectura anterior, se desprende que los Congresos los Estados tienen la facultad de aprobar las leyes de ingresos de los municipios; sin embargo, en cuanto al ejercicio de la cuenta pública, estos tienen facultad de revisar y fiscalizar, entendiendo por revisar en su acepción general, —según la Real Academia—: “Someter a algo a nuevo examen para corregirlo, enmendarlo o repararlo”, sin que se desprenda del concepto la calificación, aprobación o autorización.

En términos más técnicos desde el punto de vista del derecho fiscal, fiscalizar se define como: “inspección a personas, entidades o actividades para comprobar si pagan impuestos o examinar, controlar o criticar las acciones de otros”, por lo que uno de los significados de la palabra es “control”, por lo que el efecto de fiscalizar debe ser el de controlar la cuenta pública de los municipios, observando las inconsistencias, irregularidades y errores que se detecten; no así, el calificarla, aprobarla o autorizarla, —esto lo está desprendiendo del artículo 115 constitucional—. Dice: En lo que respecta al concepto de fiscalizar, en su acepción general, tomada del mismo diccionario, implica criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien de

dicha acepción; tampoco se desprende la facultad de calificar, aprobar o evaluar.

Al efecto, la Constitución Política del Estado de Sonora adopta esta facultad y la reconoce a favor de la Legislatura estatal al establecer en su artículo 64, fracción XXV, que: Artículo 64. “El Congreso tendrá facultades: XXV. Para revisar anualmente las cuentas públicas del Estado del año anterior que deberá presentar al Ejecutivo y revisar y fiscalizar las de los Municipios que deberán presentar los Ayuntamientos. La revisión de las Cuentas Públicas tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en los presupuestos aprobados en los programas, a cuya ejecución se hayan asignado los recursos presupuestados. Si de la glosa aparecieren discrepancias entre las cantidades ejercidas, las partidas aprobadas y las metas alcanzadas, o no existiere exactitud y justificación de gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley”.

De la transcripción se desprende, en el mismo sentido, que en la Constitución Federal, adoptando, en principio, la consigna como facultad de la Legislatura local; sin embargo, al establecerse en la Constitución local, —sigue hablando de la Constitución local— o sea, el artículo que les acabo de leer es de la Constitución local y dice: En la Constitución local se establecen también las obligaciones de los municipios, se extralimita en contradicción a la facultad otorgada al establecer, dentro de las facultades y obligaciones de los municipios, en el artículo 136 de la propia Constitución, la fracción XXIV, que dice: “Someter al examen y aprobación del Congreso, anualmente, en la primera quincena del segundo período de sesiones ordinarias, sus cuentas públicas del año anterior”.

Al efecto, la doctrina establece, según el autor Felipe Tena Ramírez, que la supremacía de la Constitución Federal es el principio angular de nuestro sistema de gobierno; ella se refiere a la supremacía del órgano constituyente que como depositario de la soberanía circunscribió rígidamente dentro de sus zonas respectivas: la actividad local y la federal. A la primera, le otorgó la facultad restringida conocida como autonomía en ejercicio de la cual cada Constituyente local dotó de los Poderes de Estado de aquellas facultades que creyó convenientes dentro del limitado acervo del que podía disponer. En cuanto a la actividad federal, la Constitución no le otorgó autonomía, puesto que directamente dio a cada uno de los Poderes federales sus facultades enumeradas, que como tales son estrictas.

Ahora bien, si alguno de los Constituyentes locales, excediéndose de la autonomía que le reserva la Constitución Federal otorga a cualquiera de los Poderes, por él creados, facultades reservadas para la Federación, o bien, expresamente establecidas en ella para los Poderes u órganos estatales, atenta contra la Constitución Federal al desconocer los límites que ésta razonó en ejercicio de la soberanía.

En el derecho positivo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adopta este principio al establecer los artículos 40 y 41 y los transcribe, y luego ya viene su razonamiento final: En el caso, el acto del cual se demanda se declare su invalidez, que es, precisamente, la no aprobación de la cuenta pública, se emitió en ejercicio de una facultad otorgada a la Legislatura local por la Constitución Política del Estado de Sonora, implícita en una obligación consignada a los municipios que es contraria a las facultades que otorga la Constitución Federal, ya que la facultad establecida por el artículo 115 constitucional a las Legislaturas de los Estados en referencia a las cuentas públicas de los

municipios, lo es la de revisar y fiscalizar, y no así la calificación, aprobación o autorización de las mismas, por lo que el acto de aprobación o no aprobación, independientemente del sentido en que se califique es contrario a la Constitución Federal; por tanto, deberá declararse nulo. Pero se está refiriendo nuevamente a la no aprobación de la cuenta pública, no a los artículos, y los artículos a que se refieren los dos, tanto el 64 como el 136 son de la Constitución local, y lo que él hace –en principio– es interpretar lo que dice el artículo 115, y luego interpreta lo que dice la Constitución local, y llega a la conclusión de que no tienen facultades porque van más allá del 115 y, por tanto, debe anularse el acto, pero en ningún momento está diciendo que el artículo es el que debe declararse inconstitucional. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Se ha mencionado un segundo argumento que es la posible extemporaneidad en cuanto al artículo 136; tuve esa duda.

Lo que está impugnando –realmente– es la porción normativa de revisar y supervisar. Por lo menos no encontré en autos que hubiere existido un acto de aplicación anterior de la facultad de revisar, de fiscalizar la cuenta pública de ese municipio; de hecho, el informe que rinde el Congreso de la Unión hace todos los argumentos en el sentido de que existe una congruencia entre el artículo 115 de la Constitución y el 136, pero en ningún momento alude a que ya hubiera existido un ejercicio de esa facultad de fiscalización. Por lo tanto, me convence el proyecto en ese punto también. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Gutiérrez. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. Coincido con lo que acaba de expresar la Ministra Luna, pero quiero comentar que también en los alegatos, y tomando en cuenta que es la intención del síndico municipal del Ayuntamiento de Cajeme; él señala que el acto, del cual se demanda su nulidad, no se ajusta al principio de legalidad contemplado por el artículo 16, y establece: En el escrito inicial de demanda formulado por el Municipio de Cajeme en contra de actos del Congreso del Estado de Sonora, en el cual se reclama el acuerdo de fecha 25 de septiembre de 2014, mediante el cual el Congreso del Estado de Sonora, no aprueba la cuenta pública del ejercicio fiscal de 2013 del Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Sonora, México.

“Y hago valer las siguientes manifestaciones”. Al final de las manifestaciones –que son alegatos– él señala, y todo en relación con el acuerdo y de las facultades, pero en función del acuerdo él dice: “sin embargo, al establecerse en la Constitución local las obligaciones de los municipios se extralimiten contradicción a la facultad otorgada, al establecer dentro de las facultades y obligaciones de los municipios en el artículo 136, fracción XXIV: Someter al examen y aprobación del Congreso, anualmente, la primera quincena del segundo período de sesiones ordinarias, sus cuentas públicas del año anterior”. Y dice aquí: –en los alegatos– “Dicho precepto normativo es violatorio de la Constitución General de la República al no ajustarse a lo que dispone nuestro Máximo Ordenamiento”.

Partiendo de esto, –que son alegatos, no la demanda– pero aquí lo que ha generado la discusión es si lo señaló como acto reclamado o como argumento. Creo que si existía esa duda desde la presentación de la demanda porque se tenía que haber analizado de forma integral, y si hubiera detectado que a lo mejor, posiblemente y atendiendo una causa de pedir en el examen integral de la demanda; entonces, lo que hubiese procedido era prevenir al síndico para que, precisamente, él aclarara cuál era su intención, cuáles eran los actos que él señalaba; que también esta prevención se sustenta en tesis que ha sido jurisprudencia y criterio reiterado desde hace mucho tiempo, y creo que eso, además, hubiese evitado esta discusión en cuanto a dilucidar si el argumento constituye o no un acto reclamado destacado, y con lo que además se hubiera evitado no sólo la discusión –que para eso estamos–, sino la posibilidad de dejar en estado de indefensión al propio municipio ante las imprecisiones que él mismo incurrió al presentar la demanda. Muchas gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Zaldívar por favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Sin duda este asunto está presentando muchas aristas, y la verdad es que los argumentos técnicos de un lado y otro me parecen que tienen fuerza y que tienen elementos que los hacen plausibles.

Creo que en una primera instancia, el tema es cómo se lea la demanda, y me parece que la estamos leyendo de manera distinta; para algunas de las compañeras y compañeros Ministros esto no está planteado, no solamente como un acto destacado – en eso creo que todos estamos de acuerdo–, sino ni siquiera hay

una impugnación, hay simplemente una referencia, un alegato, decía la Ministra Luna Ramos: para dolerse del acto concreto de la no aprobación de la cuenta pública.

Sin embargo, otros –sigo convencido de esta postura– consideramos que la demanda tiene que ser analizada como un todo, y que si la analizamos como un todo, –con todos sus argumentos– llegamos a la conclusión de que la cuestión efectivamente planteada sí tiene que ver con este artículo de la Constitución del Estado y también –obviamente– con el decreto específico o el acto específico de no aprobación de la cuenta pública, que al final es lo que abre la posibilidad de su interés legítimo para impugnar el precepto constitucional.

Lo que señalaba el Ministro ponente me parece importante, en la contestación de la demanda, el Poder Legislativo parte de ese supuesto y, además, ahora que revisaba –aquí, con el Ministro Fernando Franco– la contestación, pues es una contestación bastante amplia, robusta para sostener la constitucionalidad del precepto de la Constitución Política del Estado de Sonora; de tal manera que, en una primera instancia, creo que la cuestión efectivamente planteada sí es esa.

El otro tema es el de la oportunidad. El Ministro Pardo hacía un argumento de peso en el sentido de decir: toda vez de lo que se duelen es de invasión de esferas, la invasión de esferas se da desde el primer momento en que se realiza una revisión a la cuenta pública. Sobre este argumento –que sin duda es sugerente– tengo las siguientes observaciones: Primero. Si bien es cierto que no tenemos ninguna prueba en el expediente que se puede decir que se aplicó el precepto, y si bien es cierto que en cuestiones de improcedencia no podemos decir que hay algo que se suponga o que se infiera, sino tienen que estar

acreditados de modo pleno; me parece que sería una especie de hecho notorio que se tuvieron que aprobar las cuentas públicas durante todos estos años; lo que no hay prueba, es de que en algún momento haya existido una cuenta pública que no haya sido aprobada.

Entonces, para todos los efectos tenemos que considerar que ésta es la primera y, si esto es así, –desde mi punto de vista, respetando obviamente los puntos contrarios– es que una oportunidad en la presentación de una demanda no puede estar ceñida a lo que alega quien la impugna; es decir, estamos leyendo la demanda de maneras muy distintas, y creo que lo que le está afectando, el sentido de afectación, el perjuicio se da cuando no le aprueban la cuenta pública, puede ser que esta situación de invasión de esferas –porque eso ya tendríamos que analizarlo si es que la mayoría considera que se debe estudiar este precepto– pudiera haberse dado o no, pero el punto es que mientras la cuenta pública se esté aprobando no hay un perjuicio para el municipio; el municipio en el momento en que no le aprueban la cuenta pública considera que esa norma de carácter general, que se ha venido aplicando hasta ese momento, es el primer acto que le causa perjuicio.

Sobre esto, creo que tenemos precedentes distintos de que es precisamente el acto de aplicación en perjuicio; sin embargo, no dejo de reconocer que tiene un punto fuerte, lo que decía el Ministro Pardo en el sentido de decir: “a ver, en el mismo momento en que se aprueba la primera cuenta pública, ya hubo esta supuesta invasión de esferas que estás invocando, y pudiera ser”; sin embargo, más allá de esto que es normativo, mientras las cuentas públicas se estén aprobando no hay, a decir del municipio, un perjuicio, un agravio sobre el cual tuviera que dolerse y venir a la Corte.

Por ello, sigo convencido en el sentido del proyecto, pero reconociendo que es un tema extraordinariamente opinable. Gracias señor Ministro Presidente.

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

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. He estado escuchando, como lo hago en otras ocasiones cuando surgen temas tan interesantes y debatibles como éste para tratar de formar mi opinión.

Venía —en principio— de acuerdo con el proyecto; sin embargo, creo que hoy tenemos, al menos, tres posiciones diferentes: la del proyecto, la que señaló el Ministro Cossío, que pudieran tener —digamos— conexiones, y la que sostenía el Ministro Pardo; hay argumentos —como lo decía el Ministro Zaldívar— plausibles en las tres posiciones, por supuesto, el hecho de que no se haya llamado específicamente a un Poder y quizás a los dos Poderes involucrados en el proceso legislativo para tener por impugnada la norma, tiene relevancia también, creo que hay que ponderar, cuál va a ser el criterio de este Pleno en ese punto específico.

La Ministra Norma nos decía que para ella no se podía dar por cierto esta situación —si entendí bien uno de sus planteamientos— y que, en todo caso, se debió de haber prevenido a la parte demandante para que aclarara su demanda.

En la posición del Ministro Cossío se imbrican una serie de cuestiones que tienen que ver con planteamientos que se han hecho en las tres posiciones.

Y, finalmente, el planteamiento del Ministro Pardo también implica —en mi opinión— la definición de un criterio muy trascendente; es decir, se necesita necesariamente que al aplicarse una norma —no tengo la menor duda que la norma se vino aplicando y que los propios municipios se han venido sometiendo a ese régimen jurídico—; aquí el tema es el que planteaba —puntualmente— el Ministro Zaldívar, para mí necesariamente tiene que haber un perjuicio; aprobar necesita sólo la interpretación de que es aprobar positivamente; puede haber una aprobación parcial, puede haber una desaprobación parcial en estos casos. Y el otro elemento que —sin duda— no tenemos precisamente por las condiciones del proyecto es, si en años anteriores —porque esto es anual— pudo haber algún otro en que no fuera aprobado el planteamiento del municipio, no lo sabemos.

Consecuentemente, con el mayor respeto y dado que —como lo he confesado en otras veces— no me encuentro en este momento capacitado realmente para tomar una determinación porque creo que hay que analizar todas estas cuestiones con detenimiento, quisiera —respetuosamente y dado que también este Pleno tendría que entrar pronto en receso porque hay una reunión muy importante, señor Ministro Presidente, a continuación— suplicar que pudiéramos no votar esta parte para que —por lo menos en mi caso— reflexione estos puntos para poder posicionarme de manera más convincente en mi propia posición. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Franco. Además de someter a su consideración la propuesta del señor Ministro Franco y, desde luego, del señor Ministro ponente, me ha pedido la palabra la señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Como bien lo han mencionado, a lo mejor leemos la demanda de manera diferente, eso es muy cierto, unos vemos que está todo encaminado al acto de aplicación y algunos dicen no, sí está encaminado a la ley, es discutible y, además, es un criterio muy respetable tanto uno como otro.

Pero hay una situación que creo que es importante. El artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución nos dice: “Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;” la que pronunció el acto está, la que lo emitió también porque – de alguna manera– se está citando a todo el Congreso y de alguna forma a las Comisiones específicamente, pero quien la promulgó no; entonces, de todas maneras, si la vamos a tener, pues lo podríamos votar y a lo mejor quedamos en minoría quienes decimos que no está señalado como acto y obligados por la mayoría, pues ya tendríamos que analizar el fondo en relación con la constitucionalidad, pero no está llamada como demandada quien promulgó; entonces, esto ameritaría que si la mayoría va a estimar que se tiene como acto reclamado, entonces haya que reponer el procedimiento y llamar a la autoridad promulgadora. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Someteré especialmente a la aprobación del señor Ministro ponente si considera que es conveniente, si ustedes creen que es útil —yo pienso que sí— que se deje el asunto para una posterior sesión, seguramente si no tienen inconveniente, el lunes mismo pudiéramos ver este asunto.

Creo que las preguntas básicas que se han hecho, —si falta alguna por favor díganmelo— si se trata de que se reclamó o no, o si está reclamado en la demanda este artículo 136, fracción XXIV; de alguna manera, como se lea la demanda pudiéramos entender algunos que sí, algunos que no, y pudiéramos tener ese punto. Suponiendo que se dijera que sí; si es extemporánea porque por la forma en que se aplica esta disposición pudiera entenderse que aunque se hayan aprobado las cuentas públicas, de alguna manera hay una aplicación —digamos— positiva de la norma para no establecer que sólo cuando se niega o se desaprueba la cuenta se aplica la norma, eso sería otro planteamiento que pudiéramos establecer.

Si se reclamó y, por lo tanto, no fuera extemporáneo habría que ver —como lo acaba de resaltar la señora Ministra, también coincidí con eso— en que si debía también llamarse al Poder Ejecutivo como parte de los órganos Legislativos del Estado, cosa que entiendo que no, y también señalar, —porque lo hemos hecho en algunas ocasiones, no hay una regla clara, específica— si podemos invocar las publicaciones, en este caso, de la Gaceta del Congreso del Estado de Sonora, como si fuera una prueba que pudiéramos invocar respecto de la publicación de cuentas públicas anteriores porque localicé la de septiembre de dos mil doce, donde se hace el análisis de la cuenta pública de dos mil once, pero habría que considerar si eso lo podemos invocar como una consideración, esa y muchas más que están hacia atrás, hasta mil novecientos ochenta y cuatro, que fue cuando se empezó a aplicar esta norma en algún sentido; habría que verificar —inclusive— si hay otra desaprobación de la cuenta pública.

Y, finalmente, suponiendo que no se considerara como aplicable o que fuera extemporáneo y que no pudiéramos analizar esta

disposición, también sometería a su consideración –y lo pensáramos– que no necesariamente el asunto –pienso– tendría que irse a la Sala, porque si bien es cierto que como está determinado que se vaya a la Sala, ésta es una competencia delegada del Pleno; y el Pleno –si así lo decide– puede hacerse cargo del asunto; también sería una cuestión que podríamos ver en su momento, no quiero decir que estemos sometiéndolo en este momento a debate. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Quisiera agregar una pregunta. El artículo 21, dispone: “El plazo para la interposición de la demanda será: II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.”

Este tema de si debe existir o no perjuicio, como sí existe –desde luego– en el juicio de amparo, creo que también es de la mayor importancia considerar todos los precedentes. Desde lo que recuerdo, no hemos exigido –y lo decía el Ministro Pardo hace un rato– perjuicio porque eso es tema competencial, no un tema de derechos, creo que esa discusión debiera de tener un punto porque es –y también lo decía el Ministro Franco en su intervención– muy importante la precisión.

Entonces, también creo, ya que le estamos imponiendo cargas procesales al señor Ministro ponente, que le pusiéramos también ésta para el efecto de que pudiéramos demostrar si existe o no esta condición del perjuicio, es un tema que habría que ver los precedentes. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, si no tienen ustedes inconveniente, dejamos el asunto en lista para verlo en la próxima sesión, que es el lunes próximo. ¿De acuerdo?

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Por supuesto señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ENTONCES, QUEDA ESTE ASUNTO –LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 115/2014– EN LISTA.

Voy a levantar la sesión y continuaremos con el análisis de este asunto el próximo lunes. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 12:55 HORAS)