

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 28 DE FEBRERO DE 2019.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACION, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
308/2016	<p>INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA, DERIVADO DE LA SENTENCIA DICTADA EL 6 DE ABRIL DE 2010 POR EL JUZGADO PRIMERO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, EN EL AMPARO INDIRECTO 673/2006</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO)</p>	3 A 12
89/2016	<p>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2016. PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DEUDA PÚBLICA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SUS MUNICIPIOS.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</p>	13 A 32

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 28 DE FEBRERO DE 2019**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 12:15 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, sírvase dar cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se someten a su consideración los proyectos de actas de las sesiones públicas número 19 ordinaria y conjunta solemne número 1, celebradas el lunes veinticinco y el martes veintiséis de febrero del año en curso, respectivamente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Están a su consideración las actas. Si no hay observaciones, pregunto ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADAS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Adelante, secretario.

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

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA 308/2016, DERIVADO DE LA SENTENCIA DICTADA EL 6 DE ABRIL DE 2010 POR EL JUZGADO PRIMERO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, EN EL AMPARO INDIRECTO 673/2006.

Bajo la ponencia del señor Ministro Pardo Rebolledo y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. DEVUÉLVANSE LOS AUTOS DEL JUICIO DE AMPARO QUE NOS OCUPA, AL JUZGADO PRIMERO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO, PARA LOS EFECTOS PRECISADOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.

SEGUNDO. SE DEJA SIN EFECTOS LA RESOLUCIÓN INCIDENTAL DE ONCE DE JUNIO DE DOS MIL QUINCE Y TODAS AQUELLAS ACTUACIONES POSTERIORES RELACIONADAS CON ESA DETERMINACIÓN.

TERCERO. IGUALMENTE, SE DEJA SIN EFECTO EL DICTAMEN DE VEINTICUATRO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, EMITIDO POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO, EN LOS AUTOS DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA 13/2016.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias secretario. Señora y señores Ministros, voy a solicitar su votación en relación a los primeros capítulos: primero, competencia; segundo, problemática jurídica a resolver; tercero, marco jurídico. Si no hay observaciones sobre estos temas, consulto ¿en votación económica pueden aprobarse? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Señor Ministro Pardo, le ruego sea tan amable de exponer los apartados cuarto y quinto, relativos al estudio y a la decisión del asunto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Con mucho gusto, señor Presidente, señora y señores Ministros. Como ustedes lo han visto, en el presente asunto la parte quejosa solicitó el amparo y protección de la justicia federal, en contra del Ayuntamiento, del Presidente Municipal y del Director de Obras Públicas, todos del Municipio de San Luis de la Paz, Guanajuato, y señaló como actos reclamados el acuerdo tomado en sesión ordinaria del ayuntamiento, de veintinueve de junio de dos mil seis, en que se autorizaron las obras de pavimentación sobre terrenos de su propiedad, así como la privación del derecho real de propiedad respecto de 29,887.82 metros cuadrados que –según se afirmó– le pertenecían, entre otros actos.

Conoció del asunto el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Guanajuato; hubo en este juicio de amparo una ampliación de demanda respecto de otras autoridades, como el Secretario de Obra Pública del Gobierno del Estado de Guanajuato y el Director

General de Infraestructura Vial de la Secretaría de Obra Pública del Gobierno del Estado de Guanajuato. Una vez que se tuvo por ampliada la demanda y previo el trámite de ley, el dieciocho de junio de dos mil siete se resolvió el asunto concediendo el amparo solicitado.

Inconformes con esa determinación, algunas autoridades responsables interpusieron recurso de revisión, que conoció el Primer Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Décimo Sexto Circuito; en sesión de ocho de octubre de dos mil diez, determinó modificar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo respecto de los actos reclamados a las autoridades estatales, confirmando la concesión del amparo a las autoridades municipales.

El juez federal requirió el cumplimiento de la sentencia respectiva y, ante la imposibilidad para dar cumplimiento a la ejecutoria de amparo, el juzgado de distrito requirió a la parte quejosa a fin de que manifestara si era su deseo que se tramitara un incidente de cumplimiento sustituto. La quejosa señaló que era ese su deseo y el juez de distrito abrió el incidente respectivo, el cual se resolvió el primero de junio de dos mil doce, en el que determinó que los dictámenes periciales desahogados no arrojaban datos suficientes para determinar con precisión la remuneración monetaria a la que se hacía referencia en esos estudios y que, por lo tanto, ordenaba la reposición del procedimiento.

Habiéndose repuesto este procedimiento, se dicta una nueva resolución en la que se fija –por concepto de daños y perjuicios a favor del quejoso– el pago de la cantidad de \$53'249,559.00

(CINCUENTA Y TRES MILLONES, DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL, QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS 00/100 MONEDA NACIONAL).

Se hizo el requerimiento a las autoridades municipales a las que me he referido; en contra de esa determinación, se interpuso recurso de queja; nuevamente, el tribunal colegiado ordenó reponer el procedimiento; se dicta una nueva resolución –ahora el once de junio de dos mil quince– y se estableció, en esta ocasión la cantidad de \$53'249,559.00 (CINCUENTA Y TRES MILLONES, DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL, QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS 00/100 MONEDA NACIONAL), como la cantidad que representaba el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo.

Nuevamente, se hizo valer el recurso de queja contra esta determinación y, finalmente, el tribunal colegiado, el doce de noviembre de dos mil quince, declaró infundado el recurso de queja respectivo, confirmando la determinación del juez de distrito en relación con la cantidad a pagar.

Vinieron diversos requerimientos a las autoridades responsables para que dieran cumplimiento al pago de esta cantidad y, ante la imposibilidad de obtener esta cantidad por parte de las autoridades municipales, se ordenó remitir los autos al tribunal colegiado correspondiente, quien determinó que era fundado el incidente de inejecución de sentencias y debían remitirse los autos a esta Suprema Corte de Justicia, para efectos de lo previsto en la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

Por tanto, la materia del presente asunto consiste en determinar si hay o no una causa que válidamente justifique el incumplimiento de la ejecutoria de amparo, como es también si fue o no correcta la determinación de la interlocutoria de once de junio de dos mil quince, sobre todo, porque las autoridades responsables han manifestado en el procedimiento de inejecución que es posible devolver a la parte quejosa diversas extensiones de terreno; ellos señalan que es posible devolverle la cantidad de 22,044.77 metros cuadrados, y que solamente la parte restante es sobre la que debiera determinarse el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo; es decir, que la cantidad a pagar como cumplimiento sustituto no se fije sobre la cantidad de 27,119 metros cuadrados, sino sólo sobre la diferencia de los 22,044.77, que dicen ellos que es posible devolver. En fin, quedaría ahí una superficie aproximada de cinco mil metros para que fueran la materia del cumplimiento sustituto; que –en todo caso– respecto a esta parte restante, estarían de acuerdo que se abriera el cumplimiento sustituto y que se determinaran –desde luego– las cantidades a pagar sólo por ese concepto.

También han señalado en diversas ocasiones que hay instalaciones en estos terrenos, que son anteriores a la construcción del camino que dio motivo a la concesión de amparo y que, por lo tanto, esas construcciones no constituyen un impedimento para devolver los terrenos a la parte quejosa en las condiciones en las que se encontraban –incluso– antes de que ese camino se construyera. Por lo tanto, la propuesta del proyecto es devolver el expediente al juzgado de distrito, para los siguientes efectos:

En primer lugar, que se deje insubsistente la resolución incidental de once de junio de dos mil quince, así como las actuaciones posteriores relacionadas con dicha determinación. Esta resolución es la que determinó la cantidad a pagar como cumplimiento sustituto.

También que, en el incidente que se vuelva a abrir, se haga la determinación correspondiente respecto de si las instalaciones de luz y agua que se encuentran en los terrenos materia del juicio de amparo se encontraban al momento de la presentación del juicio de amparo o son posteriores a la misma y, una vez recabada esta información, –y desde luego, los dictámenes que sean necesarios– y en el caso de que se llegara a la conclusión de que estos servicios existían con anterioridad, se determine la cantidad a pagar solamente sobre aquellos terrenos que no es posible devolver físicamente a la parte quejosa.

Hecho lo anterior, en caso de que exista también esta imposibilidad física para entregar los terrenos restantes, se haga el pronunciamiento respectivo, el cual, una vez que quede firme, deberá remitir junto con los expedientes al Máximo Tribunal respecto de la procedencia del cumplimiento sustituto.

No quiero dejar de mencionar que en este expediente, con posterioridad a que fue bajado a la Secretaría de Acuerdos de este Alto Tribunal, han llegado una cantidad de comunicaciones por parte del juez de distrito, e incluso, promociones por parte del quejoso, de las que resalto una de ellas, en la que el quejoso manifiesta su deseo de desistir del presente incidente de inejecución, e informa que ha recibido una cantidad que las

autoridades responsables pusieron a su disposición ante el juzgado de distrito, es una cantidad que –desde luego– no cubre la totalidad que se había determinado inicialmente, y solicita –insisto– que se acuerde su desistimiento respecto de este incidente de inejecución.

En este sentido, la propuesta sería considerar que ese desistimiento no puede surtir efectos en este caso, desde la perspectiva de que el incidente de inejecución de sentencia es abierto oficiosamente por parte del juez de distrito y, además, en términos de la Ley de Amparo, el juez federal tiene la obligación de verificar que la sentencia de amparo quede total y absolutamente cumplida.

Como en el escrito de desistimiento el quejoso no manifiesta que desea que se dé por cumplida la sentencia, sólo que desiste porque recibió lo que él considera es una parte de lo que le corresponde como cumplimiento de la misma; estimo que, en este caso, no debe surtir efectos ese desistimiento y, desde luego, las consideraciones respectivas serían incorporadas a la sentencia, en caso de que merezca la aprobación de este Tribunal Pleno. Esa sería la propuesta, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias. señor Ministro. Está a su consideración. Señor Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: No estaría de acuerdo –como ha sido mi criterio reiterado– con que la prueba pericial que se ordena que se desahogue se haga conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles, para mí, la prueba debe desahogarse en términos de la Ley de Amparo, y considero que –en un

momento determinado—, precisamente porque es oficioso, porque el juez es el que debe regular ese procedimiento de cumplimiento, él debe ordenar el desahogo con el perito oficial y, —como ustedes saben—, desde luego, las partes podrán ofrecer peritajes adicionales, esto porque si bien se dice que las partes deben ofrecer a sus peritos como se propone, también pongo el supuesto —quizá absurdo, pero posible— de que no ofrezcan peritos y que el juez no tenga manera de hacer el peritaje correspondiente.

De tal modo que, desde el punto de vista legal, considero que debe regularse por la Ley de Amparo; y desde el punto de vista práctico es lo que debe hacerse, para que el juez sea el regulador de este desahogo. En ese sentido, me apartaría de esta propuesta concreta, nada más en esta parte.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. También coincido con este planteamiento del Ministro Aguilar. Incluso, no sé, quizás valdría la pena verificarlo, tengo la impresión que en los últimos precedentes ya se sentó un criterio del Pleno de que fuera la Ley de Amparo y no el Código Federal de Procedimientos Civiles; le pediría —quizás— al Ministro ponente si pudiera verificarlo para, en el engrose —simplemente— hacer el ajuste, ya sea este el criterio mayoritario, se planteé o, en su caso, pues está en las reservas que hemos hecho valer aquí. Gracias, señor Ministro. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Según recuerdo, fue asentado por mayoría con la anterior integración, —estaba ausente el Ministro Juan Luis— que tenía que ser conforme a la Ley de Amparo.

Me separo, estoy con la minoría, también creo que es conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles, porque es anterior a la reforma de la Ley de Amparo; incluso, me apartaría de algunas consideraciones, pero estoy con el sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si fuera anterior sí, ahí creo que no tenemos problema. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, señor Ministro Presidente. La Segunda Sala, también en contradicción de tesis, la sentencia de contradicción se emitió en el sentido de que era Ley de Amparo la aplicable; por lo tanto, también estaría de acuerdo con ese criterio. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, señor Ministro Presidente. Sobre esa idea se planteó la propuesta en el proyecto, fue un tema que discutimos en diversas ocasiones y, finalmente, el criterio mayoritario –digamos el más reciente– fue que se desahogara esa prueba en términos de la Ley de Amparo.

Entonces, lo que haría sería ajustarlo a ese criterio y, desde luego, estar atento a los votos en relación con el tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor Ministro. ¿Cree que basta con las salvedades, señora Ministra o quisiera que se tomara votación nominal?

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: No, con que se haga la anotación de las mismas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perfecto. Entonces, consulto ¿en votación económica se aprueban estas dos partes del proyecto? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Ahora, consulto a ustedes ¿están de acuerdo con los puntos resolutivos —que dio cuenta de ellos el señor secretario— en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS LOS PUNTOS RESOLUTIVOS Y, CON ESTO, SE APRUEBA ESTE ASUNTO.

Continúe secretario.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2016. PROMOVIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DEUDA PÚBLICA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SUS MUNICIPIOS.

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA ESTA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2016.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, PENÚLTIMO PÁRRAFO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA “O PARA SUFRAGAR SU GASTO CORRIENTE” Y 35, PÁRRAFO PRIMERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS QUE DICEN “EN GENERAL” Y “CON EXCEPCIÓN DE LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 4, PÁRRAFO TERCERO; 23 Y 34 DE ESTA LEY”, DE LA LEY DE DEUDA PÚBLICA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SUS MUNICIPIOS, REFORMADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL VEINTICUATRO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, secretario. Señora Ministra y señores Ministros, voy a someter primero a su consideración los apartados primero, competencia; segundo, oportunidad; tercero, legitimación; cuarto, precisión de los actos impugnados. ¿Tienen algún comentario? Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias, señor Ministro Presidente. En estos tres apartados, competencia, oportunidad y legitimación, recibí una nota del Ministro Eduardo Medina Mora, en donde me hace precisiones de tipo formal que son absolutamente procedentes; si no tienen inconveniente, las incorporaría; y también recibí la observación tanto del Ministro Aguilar como del Ministro Pardo Rebolledo, en relación al fundamento de la competencia, lo cual ajustaría también en el proyecto, agradeciéndole a todos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Franco. Consulto al Pleno ¿con estas modificaciones podemos votar estos apartados en votación económica? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Ahora, someto a su consideración el apartado quinto, relativo a causas de improcedencia, en donde —como es costumbre— quizás haya algunas salvedades, señor Ministro Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sí señor Ministro Presidente, estoy de acuerdo, desde luego que se trata de un acto legislativo, pero no por las razones que se señalan en la

propuesta, en el sentido de que se trata de una modificación sustantiva, sino que, para mí, basta con que haya sido la disposición, materia y motivo de todo el proceso legislativo, y cualquiera que haya sido el resultado, que se modifique una coma o se quite un párrafo, o incluso —como puede suceder— se repita el punto, para mí, eso es consecuencia de la deliberación del Congreso y, por lo tanto, lo considero como un nuevo acto, pero por este motivo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Entonces, consulto al Pleno si en votación económica podemos votar este apartado, sin perjuicio de que se puedan emitir los votos concurrentes de quienes tradicionalmente se han venido apartando de este razonamiento. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: No, era para ese efecto, gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, con estas salvedades que tienen —hasta donde recuerdo— tres integrantes del Tribunal Pleno, pregunto a esta Suprema Corte, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Señor Ministro Franco, le ruego sea tan amable de exponer el apartado sexto, sobre el estudio de fondo del asunto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente, con mucho gusto. Señora y señores Ministros, en este considerando se hace el estudio de fondo, en el que se

señala que el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, a pesar de prever la prohibición de realizar cualquier operación de crédito público que tenga por objeto financiar gasto corriente, no lo hace en términos absolutos, sino más bien, lo contempla como una regla general que admite excepciones.

Tales excepciones permiten que el Estado y sus municipios sí puedan adquirir deuda pública para financiar gasto corriente en los supuestos a los que se refieren los preceptos 4, 23 y 34 de dicha ley; consecuentemente, se propone resolver que el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, en sus porciones normativas que dicen: “en general” y “con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta Ley”, resultan violatorios de la prohibición absoluta contenida en el artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

Lo anterior, porque permite que el Estado de Chihuahua y sus municipios realicen cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, lo que no sólo va en contra de la expresa prohibición absoluta, sino también del propósito fundamental que históricamente se ha establecido en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución General, consistente en que los Estados y sus municipios sólo podrán comprometer el crédito público en los casos en los que los recursos obtenidos se destinen a obras que generen directa o indirectamente un incremento en la riqueza de la entidad; a su vez, da lugar a que se realicen obras que, por sí mismas, generarían su capacidad de pago.

Por otra parte, se considera fundado el concepto de invalidez en el que se impugne el artículo 23, párrafo penúltimo, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, ya que se considera que transgrede el principio de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 constitucional.

El artículo implicado establece que los ayuntamientos tienen la posibilidad de contratar créditos o empréstitos; sin embargo, existe la limitante de que ello no podrá efectuarse dentro de los últimos meses de la administración municipal en funciones, aunado a que tampoco deberá otorgar autorización para que, con dichos recursos, se cubran adeudos pendientes o para sufragar su gasto corriente.

Así, la redacción imprecisa del artículo en comento permitiría que se efectúe una interpretación en el sentido contrario a la prohibición absoluta establecida en el artículo 117, fracción VIII, constitucional; en atención al principio de seguridad jurídica, se plantea pertinente declarar la invalidez de tal artículo en el párrafo penúltimo de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, en la porción normativa que señala “o para sufragar su gasto corriente”.

Hay dos observaciones que se agregan –si no tiene inconveniente el Pleno– simplemente para precisar cuestiones; la primera es en la página 70 del proyecto, se cita el artículo noveno transitorio de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios, cuyo párrafo segundo fue derogado el treinta de enero de dos mil dieciocho; sin embargo, ello no modifica la propuesta que se pone a consideración del Pleno, porque el texto íntegro del

precepto aludido se encontraba vigente al momento de emitirse el decreto de reformas a los artículos impugnados. De ahí que resulta aplicable a la resolución del caso que nos ocupa.

La segunda, es en la página 71 del proyecto, se invocan los incisos XIX y XX del artículo 2 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios; sin embargo, en la correspondiente nota al pie de página se cita una fracción diferente, por tanto, se corregiría en el engrose.

Este sería el planteamiento, señor Ministro Presidente, con la aclaración de que, efectivamente, el artículo 23, párrafo penúltimo, –traía mi anotación para hacerlo notar al Pleno– sí en principio puede considerarse en una interpretación abierta y muy laxa, que podría generar que se violara la prohibición que existe en el artículo 117, pero el ponente está consciente de que puede tener una solución diferente. Someto a la consideración del Pleno el proyecto como se les presentó para que se discuta, estaré a lo que se resuelva. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro Franco. Señor Ministro Javier Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, señor Ministro Presidente. De alguna manera aleatoria, habíamos empezado a abordar este punto en un proyecto, en una acción de inconstitucionalidad de la que fue ponente el Ministro Pardo pero, desde luego, la solución fue distinta, porque ahí se trataba precisamente de un crédito contratado fuera de los últimos tres

meses de la administración y, como Pleno, decidimos la inconstitucionalidad de ese decreto.

Igual que lo señalé en aquella ocasión en mi argumento, voy a estar en contra –muy respetuosamente– del proyecto y de su premisa fundamental, que consiste en que la Constitución, en el artículo 117, fracción VIII, prohíbe –absolutamente– contratar deuda o poder tener acceso a un crédito para gasto corriente; me parece que eso no es así, voy a tratar de ser lo más breve posible.

Este artículo 117, en su fracción VIII, ha tenido muy pocas reformas, la última es de mil novecientos ochenta y uno, no tiene relevancia para estos efectos. El párrafo primero, al cual no me volveré referir porque ese no ha cambiado nunca, que es la prohibición a los Estados de contratar con gobiernos extranjeros en moneda extranjera, etcétera; lo importante es que este artículo sólo tenía un único párrafo que decía que los Estados y los Municipios no pueden contratar créditos, sino únicamente para inversiones públicas productivas, agregaba a las entidades paraestatales y decía que el Ejecutivo tenía que rendir cuenta pública.

El problema, desde luego, de esta redacción –que por cierto es muy similar a la que tenía para la Federación en otro artículo – es que, por ejemplo, deuda de refinanciamiento pues, literalmente no cabía en el texto constitucional; entonces, siempre los refinanciamientos, es decir, canjear deuda cara por una más barata, siempre se tuvo que hacer con interpretación de que no eran crédito y, en fin, por ahí.

Como saben, a partir del año dos mil catorce, dos mil quince y derivado de una serie de –incluso– litigios o de problemas o de escándalos que tuvieron que ver con la deuda de algunos Estados de la República, el Constituyente decidió reformar esta fracción VIII, reformando tanto este párrafo como agregando dos párrafos más y, al mismo tiempo, en esa reforma de mayo de dos mil quince autoriza al Congreso de la Unión –en el artículo 73– para expedir una ley general que normara la deuda pública de Estados y municipios; esa ley se emitió en abril de dos mil dieciséis, es una ley de disciplina financiera, pero vuelvo entonces al texto reformado.

Con base en esta reforma, en dos mil quince, ¿qué sucede? En este párrafo segundo –al que me he referido– mantiene, precisamente, esta obligación de que los créditos tienen que ser para inversiones públicas productivas, pero agrega el “refinanciamiento” dice: o para refinanciamiento de créditos en las mejores condiciones del mercado.

También señala que las legislaturas van a establecer, en la ley y conforme a la ley general, cuáles son los montos de este gasto.

Muy importante es que en el nuevo párrafo se dice que las legislaturas tienen que aprobar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, autorizar esta deuda, tanto la estatal como la municipal y les dice: y para eso, tienes que analizar el destino –que esto me parece fundamental– la capacidad de pago, el otorgamiento de garantías y la fuente de pago; todo eso tienes que analizar legislatura, para autorizar esta deuda, y agrega efectivamente, perdón, en el párrafo primero –

punto y seguido— dice: “En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.”

Es decir, primera —me parece— cuestión que es importante es que está en este párrafo; después agregó la obligación de las legislaturas de hacer este análisis, pero luego agregó un último párrafo, dice: “Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión”.

Puso dos candados constitucionales: los liquidas a la administración municipal a más tardar tres meses antes de irte, y no se te ocurra contratarlo —ninguno de estos, de corto plazo— durante los últimos tres meses; eso hizo el Constituyente.

¿Qué pasa? Cuando el Constituyente se enfrenta a esta problemática —que dio lugar a esta reforma—, efectivamente, en los párrafos segundo y tercero hace todas las reglas para el crédito o la contratación de deuda de Estados y municipios; sin embargo, reconoce que hay necesidades presupuestarias de Estados y municipios que no forzosamente van a un proyecto productivo de largo plazo, pero que pueden tener una necesidad de flujo en el corto plazo. Por eso agrega esto, les dice: vas a tener reglas para estos créditos de corto plazo.

En síntesis, primero, ¿qué derivamos de la Constitución para el crédito —digamos— productivo? Que es el objetivo que tiene que ser: son inversión productiva o refinanciamiento, prohibido utilizar esta deuda para gasto corriente.

Siguiente regla: la tienes que informar en la cuenta pública; además, votación calificada: dos terceras partes de la legislatura; y cuarto, legislatura: verificas destino, fuente de pago, garantía de esta deuda.

En el corto plazo, la Constitución nos deriva las reglas —a las que me he referido—: puedes tener necesidades presupuestarias de corto plazo; no rebases los límites que te va a poner la ley, y lo de los tres meses para poder contratar estos créditos.

La realidad era que llegaban los nuevos ayuntamientos —una vez transcurridas las elecciones— y no sólo encontraban que no había dinero en las arcas, porque era —muchas veces— principio de año y empezaba apenas la recaudación, pero además, encontraban que estaban llamando a su puerta los bancos por los vencimientos de estos créditos de corto plazo, que el ayuntamiento anterior había hecho en el último año de la administración para pagar —inclusive— gasto corriente.

Entonces, para atender esta problemática, se regula esa deuda —no se prohíbe— de corto plazo.

En la ley general —que ya se emitió—, me referiré primero a los candados de los créditos contratados para inversiones productivas; la ley general en los artículos 22 a 29 —si ustedes toman la ley general— siguió esta metodología y separa todas las disposiciones de esta regla productiva y abre un capítulo de deuda a corto plazo.

Para la deuda productiva retoma la obligación para los Estados: aprobarla por dos terceras partes de la Legislatura, curiosamente crea una excepción, dice: para refinanciamiento, si la tasa de interés se mejora, si no incrementas el saldo y no amplías el plazo de vencimiento, ni siquiera vayas a la Legislatura, porque es evidente que estás canjeando deuda mala por deuda buena.

Y luego le dice todos los requisitos para autorizar la deuda: el monto autorizado, el destino, la fuente de pago, etcétera.

Lo importante ahora es la de corto plazo. La ley general, en la deuda de corto plazo, primero la define: tiene que ser máximo un año.

Segundo –es muy importante– que dice: Los recursos derivados de las obligaciones a corto plazo deberán ser destinados, exclusivamente a cubrir necesidades de corto plazo, entendiendo dichas necesidades como insuficiencias de liquidez de carácter temporal, y ahorita nos va a dar otras reglas, va más allá, porque agrega toda una serie de reglas a la ley general, pero hasta aquí con la definición de que es menos de un año y que es precisamente para atender un problema de flujo –señora Ministra, señores Ministros– aquí, sin destino, porque no va al Congreso, no hay que verificar el destino, claro que estamos hablando o claro que incluye gasto que puede ser gasto corriente.

¿De qué estamos hablando? Precisamente de una necesidad de liquidez que tiene, por ejemplo, el municipio en cuanto a: anticipos que tiene que dar a proveedores, eso es gasto corriente, puede ser nómina de enfermeras de un hospital municipal, eso es gasto

corriente, puede ser también –insisto– el pago anticipo de compras que hizo a proveedores y ese también es gasto corriente, la gasolina para las patrullas de la policía, eso es gasto corriente, es gasto presupuestario autorizado desde el párrafo último de la fracción VIII y lógicamente, en la Ley General, es un problema de flujo que puedes tener mientras te llegan las participaciones locales o federales o mientras se está recaudando, y eso se les permite, puedes contratar estos créditos bancarios, siempre que no excedan de un año, no hay destino, no van a la legislatura, pero –y ahora vienen todas las demás reglas– la ley agregó: el saldo insoluto total, no excedan el 6% de los ingresos totales aprobados en tu Ley de Ingresos, sean totalmente pagados –aquí reitera lo que dijo la Constitución– a más tardar tres meses antes de que concluya el periodo de gobierno, no contrates tres meses antes de irte, –y luego agrega– sean quirografarias y estén inscritas en el registro público único. ¿Esto fue todo? no, también dicen: éstas no vale refinanciarlas a plazos mayores de un año; y después dice: el deber de rendir cuentas, ¿dónde? en los informes periódicos remite a la Ley General de Contabilidad Gubernamental los informes periódicos trimestrales; y ahí pones importe, tasas, plazos y comisiones pagadas.

En síntesis, me parece que no es racional de dar y que no fue la intención del Constituyente el que los Estados y los Municipios puedan acudir a un crédito de corto plazo para gasto corriente, –no todo gasto corriente es malo, como los ejemplos que acabo de señalar– acudir, siempre y cuando tengas y cumplas todas estas reglas y sobre todo, no endeudes a los que siguen en la administración.

Entonces, para mí, el enfoque tiene que ser, primero, esa prohibición es para los párrafos segundo y tercero de esa fracción, efectivamente, no construyas, no hagas o no lleves todo tu gasto corriente, con créditos, el crédito es para inversión productiva, pero reconozco estas necesidades, pero le pongo reglas y le pongo límites que son los que desarrolló el legislador.

Entonces, me parece que, una vez establecido esto, tenemos que analizar ahora los preceptos impugnados, pero creo que a la luz de que sí es válido, siempre y cuando se cumpla lo que dijo la Constitución y lo que dijo la Ley General; sólo por darles un ejemplo y avanzando mi criterio en este punto, el artículo 34 impugnado se refiere totalmente y reitera lo que dijo la Ley General, es el de corto plazo; y perdón, el otro artículo impugnado, el artículo 23 textualmente, —que ése es el de la otra deuda— dice en su párrafo penúltimo “no puede sufragar gasto corriente”.

Por lo tanto, para mí, este artículo no es inconstitucional, —eso lo veríamos— pero creo que el enfoque tiene que ser que no podemos partir de que hay una prohibición absoluta, sino tomar los preceptos de la ley de Chihuahua y analizar, artículo por artículo, los impugnados y, ahí sí, si en un crédito que no es de corto plazo autorizó gasto corriente, entonces es inconstitucional.

Los candados que agregó Chihuahua —no me quiero adelantar hasta que entremos artículo por artículo— ¿se vale o no, a la luz de la Constitución y de la Ley General? ¿Puede crear nuevos o no? Ese debe ser nuestro análisis; pero muy respetuosamente, no puedo partir de que son inconstitucionales porque permiten el gasto corriente, que está prohibido de manera absoluta. Perdón

por haber sido largo, Ministro Presidente, pero me parece que era importante poner esto en la mesa de debate. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señor Ministro Presidente. Aprovechando la muy puntual exposición que ha hecho el señor Ministro Laynez Potisek y de la cual también parto, para expresar no estar conforme con el resultado de esta acción de inconstitucionalidad, cito —porque así lo evocó él— la acción de inconstitucionalidad 108/2015, precisamente de la ponencia del señor Ministro Franco, que atendió ahí algún otro tema que si bien no es el que aquí tenemos, está o se encuentra estrechamente vinculado al que aquí se toca.

Aquella acción de inconstitucionalidad, resuelta el veintiocho de mayo de dos mil dieciocho, partió y se aproximó a la solución que queremos encontrar para este caso en específico. Comenzó desde luego, con la expresión genérica y absoluta de la Constitución, establecida en el artículo 107, cuyas finalidades fueron explicadas, prohibiendo a los Estados y municipios contraer empréstitos para cubrir gasto corriente.

No obstante lo anterior, la disposición constitucional llevó a ser reformada para, a partir de la realidad financiera de Estados y municipios muy en lo particular, del cumplimiento de obligaciones de carácter urgente, quiso abrir el supuesto para que esta prohibición tuviera un efecto concreto y positivo en favor de la comunidad y los servicios que presta la autoridad.

Es por ello que se agregó –ya se citó–, el párrafo último que comienza diciendo: “Sin perjuicio de lo anterior”. Hago un pequeño paréntesis para expresar que en el caso concreto de la técnica legislativa ha sido expuesto por esta Suprema Corte, en la connotación exacta de “Sin perjuicio de lo anterior”. “Sin perjuicio de lo anterior” es una expresión equivalente a “independientemente de lo anterior” o “como excepción de lo anterior”.

Es por ello que, atendiendo a la realidad cotidiana del sector financiero que atañe a los Estados y municipios y la contratación de deuda, el párrafo último establece una excepción: independientemente de que puedas no contraer ningún empréstito para cubrir gasto corriente, hay circunstancias que, de cumplirse, lo pueden autorizar.

Es cierto que en la acción de inconstitucionalidad 108/2015 no se llegó a tal punto; sin embargo, hubo aproximaciones en ese sentido. “Sin perjuicio de lo anterior” —dice la Constitución— estarás autorizado a contraer préstamos de corto plazo, a condición de que los liquides en su totalidad antes de cumplir tu administración y que no puedas contraer ninguno en el período de tres meses antes de concluir tu gestión.

Estas disposiciones se repiten precisamente en los dispositivos aquí cuestionados. El artículo 35 impide —aunque dice “en general, realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente— pero el artículo 34 también repite lo que la Constitución estableció en “sin perjuicio de lo anterior”, pues en

su fracción II dice: “Las obligaciones a corto plazo queden totalmente pagadas a más tardar tres meses antes de que concluya el periodo de gobierno de la administración correspondiente, no pudiendo contratar nuevas obligaciones a corto plazo durante esos últimos tres meses”.

Recuerdo a ustedes que el caso concreto que dio lugar a la primera aproximación del tema era Colima, y en Colima la legislatura expidió un decreto en el que autorizó la posibilidad de sumar los adeudos a corto plazo para transformarlos o refinanciarlos a una deuda de veinticinco años, con lo cual – concluyó este Alto Tribunal– se defraudaba la voluntad constitucional de impedir que el gasto corriente o cualquier otro préstamo a corto plazo pudiera, mediante una reconfiguración financiera, alcanzar hoy un empréstito de largo alcance, como en el caso lo era a veinticinco años, brincando la prohibición constitucional.

En la desagregación de los supuestos del artículo 117, este Alto Tribunal alcanzó la inconstitucionalidad o la invalidez del decreto, en tanto ponía en riesgo la disciplina financiera que el Constituyente quiso garantizar, quedaba sujeta hoy a una fórmula en que, ingeniosamente, se contrataba una deuda a largo plazo que absolvía a todas las de corto, sin caer en los supuestos de los tres meses.

Más allá de que la solución final pudiera ser distinta en ese sentido, se dieron las acotaciones necesarias para entender que la realidad para poder atender las responsabilidades más urgentes de los Estados y municipios se recogía en ese sin perjuicio, a

condición de que las cosas se dieran –precisamente– como lo ordena la Constitución, que estos adeudos a corto plazo fueran completamente liquidados en la administración y no se contrajeran nuevos tres meses antes de concluir la misma.

Es por ello, entonces, que tampoco entendería que las disposiciones aquí combatidas —por sí mismas— y en género, resulten contrarias al artículo 117, en su fracción VIII, pues me parece recogen –precisamente– el sentido de algunas de sus disposiciones que el Constituyente quiso prevenir frente a la difícil circunstancia en la que se puede encontrar el aparato administrativo o, en general, gubernamental, ante el incumplimiento de las obligaciones más importantes del servicio público, previniendo la posibilidad de que éstas sean cubiertas a las condiciones que la Constitución establece y que el Ministro Laynez leyó, y así se desprenden de la ley general.

Lo anterior, también me obligaría a que esta normatividad cuestionada tuviera que pasar no por el criterio genérico que atiende a la absoluta validez de la prohibición constitucional, sino más a la excepción que el precepto contiene y a la luz de esta doble naturaleza, entender si las disposiciones aquí combatidas parten de la misma finalidad que tanto la Constitución como la Ley General de Responsabilidad Hacendaria han considerado excepcionales para asumir el compromiso de préstamos a corto plazo, siempre condicionados a que sean liquidados durante la administración y no se haga dentro de los últimos tres meses de ejercicio.

Razón por la cual no podría adelantar si el contenido absoluto de los artículos —aquí cuestionados— respeta el orden en materia de disciplina presupuestaria que esbozó inicialmente la Constitución y desarrolló la Ley General de Responsabilidad Hacendaria.

Por tanto, a pesar de compartir una importante cantidad de las reflexiones que aquí se dan, tendría la dificultad de considerarlas el suficiente fundamento para la invalidez, a partir de que creo que muchas de las disposiciones aquí cuestionadas cumplen los mandamientos que sobre esta materia dio la Constitución y, en general, pudiera hasta establecer que se exceden en controles que —para mí—, en principio, no resultarían indebidos, son la forma de salvaguardar —de mayor manera— la posible falta a la disciplina presupuestal.

Por tanto, apelando al precedente de la acción de inconstitucionalidad 108/2015 y lo resuelto en aquella ocasión, también coincido en que la expresión: no podrán adquirir empréstitos para gasto corriente, no es absoluta, como lo sostiene el proyecto, sino acotadas sus excepciones que se reproducen en algunos de los supuestos de los artículos aquí mencionados. Gracias, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Se decreta un receso.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:05 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:40 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, señor Ministro Presidente. Al igual que los Ministros Laynez y Pérez Dayán, tampoco comparto el sentido del proyecto; básicamente, me parece que la primera pregunta con la cual nos enfrentamos al analizar este proyecto es si la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución, en su párrafo segundo, contiene una prohibición hacia el gasto corriente.

Me parece que la prohibición del párrafo segundo es para deuda de largo plazo, y no se puede extrapolar al párrafo último –que es el que regula la deuda de corto plazo–. Ese es el motivo por el cual no comparto el criterio del proyecto, porque el proyecto basa toda su argumentación en la existencia de una prohibición absoluta, que se contiene en el párrafo segundo. Desde mi punto de vista, esa prohibición se refiere únicamente a los empréstitos de largo plazo y no a los que se contemplan en el párrafo último del artículo 117.

Por tal motivo, –desde mi punto de vista– los artículos que se están analizando deben tener como parámetro de control constitucional el párrafo último y no el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117, y es por eso que también estoy en contra del proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Señor Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señor Ministro Presidente. En realidad, la exposición pudiera ser un poco más amplia, y no sé si además nos diera tiempo de llegar a la votación. Sugiero y solicito a sus señorías –y a usted especialmente, señor Presidente– que pudiéramos continuar con esta discusión –que está muy interesante– en la sesión del próximo lunes, para poder concluir el análisis de este asunto, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias, señor Ministro. Me parece muy prudente y razonable la solicitud del Ministro Luis María Aguilar. Efectivamente, se han planteado temas y tópicos muy interesantes, sobre los cuales será preciso que nos posicionemos quienes no lo hemos hecho hasta este momento, y seguramente habrá réplicas de quienes hicieron los planteamientos; de tal suerte que, para poder reflexionar sobre todos estos aspectos, voy a levantar la sesión y convocar a la señora y señores Ministros a la próxima, que tendrá verificativo el lunes, a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:45 HORAS)