

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA LUNES 21 DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CINCO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
	<p style="text-align: center;">ORDINARIA TREINTA Y UNO DE 2005.</p> <p>19/2003 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD promovida por Diputados de la LIX Legislatura del Estado de Veracruz en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la mencionada entidad federativa, demandando la invalidez del decreto número 567, publicado en la Gaceta Oficial estatal el 24 de julio de 2003, que reformó y adicionó diversas disposiciones del Código Financiero, de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos correspondientes al ejercicio fiscal 2003 de la citada entidad.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN DÍAZ ROMERO)</p>	<p>3 A 60 Y 61.</p> <p>INCLUSIVE.</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL LUNES
VEINTIUNO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CINCO.**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:
MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

**ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:
SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.
JUAN DÍAZ ROMERO.
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.
JUAN N. SILVA MEZA.**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:00 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos listados el día de hoy.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señor con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 115, ordinaria, celebrada el jueves 17 de noviembre en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración del Pleno el acta con la que ha dado cuenta el señor secretario.
Consulta, ¿si en votación económica se aprueba?

(VOTACIÓN)

APROBADA.

Continua dando cuenta señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD NÚMERO 19/2003. PROMOVIDA POR DIPUTADOS DE LA LIX LEGISLATURA DEL ESTADO DE VERACRUZ EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 567, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL ESTATAL EL 24 DE JULIO DE 2003, QUE REFORMÓ Y ADICIONÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO, DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL 2003 DE LA CITADA ENTIDAD.

La ponencia es del señor ministro Juan Díaz Romero y en ella se propone:

PRIMERO.- ES PARCIALMENTE PROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD A QUE ESTE TOCA CORRESPONDE.

SEGUNDO.- SE SOBRESEE EN LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 2º, (QUE SE AUTORIZA AL GOBERNADOR DEL ESTADO DE VERACRUZ PARA QUE EN EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL TRES Y POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN EMITA A TRAVÉS DE UN FIDEICOMISO BURSÁTIL VALOR REPRESENTATIVO DE UN PASIVO CONTINGENTE A CARGO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ IGNACIO DE LA LLAVE, HASTA POR LA CANTIDAD DE QUINIENTOS MILLONES DE PESOS), 3º (POR EL QUE SE ADICIONÓ EL ARTÍCULO 1º DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL TRES) Y 4º, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULO 5, 12, 16 Y 21 Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 19, DEL DECRETO DE PRESUPUESTOS DE EGRESOS PARA EL GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ), DEL DECRETO 567 QUE REFORMÓ Y ADICIONÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL TRES, TODOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, DE IGNACIO DE LA LLAVE, EMITIDO POR EL CONGRESO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL NÚMERO 147, DE VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL TRES.

TERCERO.- SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 1º; (POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 105, TERCER PÁRRAFO, 313, 323, FRACCIÓN V, 325, 333, 334, PRIMERO Y SEGUNDO PÁRRAFOS, 339 Y 344, PRIMER PÁRRAFO Y SE ADICIONAN UN CUARTO Y QUINTO PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 105; UN SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFO A LA FRACCIÓN XIX, APARTADO "A" DEL ARTÍCULO 140 Y UN TÍTULO QUINTO AL LIBRO QUINTO QUE CONTIENEN LOS ARTÍCULOS 347, 348, TODOS DEL CÓDIGO FINANCIERO PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, DE IGNACIO DE LA LLAVE), DEL DECRETO NÚMERO 567 QUE REFORMÓ Y ADICIONÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DOS MIL TRES, TODOS ESTADO DE VERACRUZ, DE IGNACIO DE LA LLAVE, EMITIDOS POR EL CONGRESO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL NÚMERO 147 DE VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL TRES.

NOTIFÍQUESE, "..."

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se pone a consideración del Pleno este proyecto.

Tiene la palabra el señor ministro ponente, Juan Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Muchas gracias señor presidente.

Este asunto, con esta presentación que me permito hacer, trato de poner a la consideración de los señores ministros a manera de introducción una breve explicación como recordatorio de los temas que se vienen tratando en él.

Estamos en presencia de una Acción de Inconstitucionalidad, promovida por una minoría calificada del Congreso del Estado de Veracruz, que viene impugnando un decreto, el Decreto 567 que se expidió por el Congreso local en el mes de julio de dos mil tres; en este Decreto 567, el Congreso local aprovechó la circunstancia de esta determinación legislativa para establecer cuatro artículos, cada uno de esos artículos establece diferentes puntos, unos de reformas de leyes y otros de reformas del presupuesto y otros de autorización administrativa.

Iniciaré por el artículo 1º, solamente para decir de qué se trata. En el artículo 1º de este Decreto 567, se reformaron varios artículos del Código Financiero, los artículos 105, tercer párrafo, 175, 312, 313. etcétera, etcétera, y quiero advertir que este artículo Primero que reforma estos artículos, es el único respecto del cual se viene entrando al fondo, se desechan todas las causales de sobreseimiento que al respecto se invocaron.

El artículo 2º, establece que en relación con una autorización de un fideicomiso bursátil por \$500,000,000.00 (Quinientos millones de pesos), mediante el cual se autoriza al gobernador del Estado de Veracruz utilizarlos para determinadas inversiones; en este aspecto se viene decretando o proponiendo el sobreseimiento porque no es ley, recordemos que conforme a la acción de inconstitucionalidad, solamente pueden ser impugnadas las leyes.

En el artículo 3º, se vienen impugnando unas reformas al presupuesto de ingresos que con motivo de la anualidad, oficiosa, al terminar el año de dos mil tres pues ya quedó sin efectos, y oficiosamente se viene también proponiendo el sobreseimiento.

Finalmente, en lo que se refiere al artículo 4º, del Decreto 567, este artículo 4º, estableció, en los artículos 5, 12, 16, 19 y 21, una reforma al presupuesto de egresos de dos mil tres; en este aspecto la Suprema Corte de Justicia ya ha establecido un precedente muy importante, mediante el cual se ha sentado que la acción de inconstitucionalidad no es procedente en contra del Presupuesto de Egresos, sea federal o sea local, y con ese motivo, se viene también proponiendo el sobreseimiento.

Estos son los cuatro preceptos, cada uno de los cuales como digo, tiene diferente contenido, unos sobre el Presupuesto de Egresos de dos mil tres, otros sobre la Ley de Ingresos de dos mil tres, otros sobre aspectos de carácter administrativo y finalmente uno, que es

el único por el que se entra al fondo, es el artículo 1º, sobre reformas a los artículos correspondientes del Código Financiero.

Claro que como tiene algunas complicaciones y he recibido algunas observaciones de los señores ministros, con algunas de las cuales estoy plenamente de acuerdo y llegado el momento las tendré en cuenta para acatarlo y hacerlo así, si es que el Pleno también los acepta; pero en otras no, por eso yo sugeriría muy atentamente al Pleno y al señor ministro presidente que nos atuviéramos al problemario para que se fuera desarrollando y en cada punto cualquiera de los ministros pueda hacer las observaciones que correspondan.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor ministro, tanto por esta introducción que explica qué es lo que aquí se está planteando y en principio las soluciones que se proponen en el proyecto, y desde luego por la sugerencia de que sigamos el problemario que nos distribuyó usted con anticipación y en forma muy minuciosa.

Estimo que todos aceptan la sugerencia del ministro Díaz Romero, y en consecuencia, de acuerdo con el problemario, el primer problema es el relativo a la competencia; es lógico que todo órgano jurisdiccional, una primera pregunta que se plantee, es si resulta competente para conocer del asunto, y ahí podría darse pues obviamente algún planteamiento en sentido contrario, lo que de prosperar pues concluiría con el asunto, remitiendo el asunto a quien resultara competente.

En este caso pregunto, **¿alguna observación en torno al estudio de competencia que tiene el proyecto** y que obviamente concluye en sentido afirmativo?

(VOTACIÓN AFIRMATIVA)

Consideran que en votación económica estimamos correcto el proyecto en esta parte, y pasamos a la oportunidad en la presentación de esta Acción de Inconstitucionalidad.

Pongo a consideración del Pleno lo que el proyecto resuelve al respecto, en el sentido de que sí fue oportuna la presentación de la acción.

¿En votación económica estimamos que seguimos adelante por ser correcto el proyecto?

(VOTACIÓN AFIRMATIVA)

Bien, después viene el problema de la legitimación.

¿Alguna consideración en torno a la legitimación?

En votación económica ¿se considera que es correcto el proyecto?

(VOTACIÓN AFIRMATIVA)

Pasamos a la improcedencia, en torno a los temas de improcedencia, en el proyecto se van ordenando en diferentes incisos, el primero relativo a la LIX Legislatura del Estado de Veracruz, que considera que la acción es improcedente respecto a la impugnación del Presupuesto de Egresos para el gobierno del Estado de Veracruz.

Pregunto si en este punto ¿están de acuerdo con el proyecto?

En votación económica ¿se aprueba?

(VOTACIÓN AFIRMATIVA).

APROBADO.

Y pasamos al inciso b), en el que se plantean las causales de improcedencia que hace valer el Procurador General de la República, en cuanto a la autorización al gobernador para emitir valores representativos de un pasivo contingente a cargo del Estado de Veracruz.

Como recordarán, el proyecto considera que es fundada esta causal, ya en su explicación el ministro Díaz Romero, incluso nos destacó que se propone el sobreseimiento en el juicio.

Pongo a consideración del Pleno este tema.

Al no solicitarse el uso de la palabra, me parece que están de acuerdo con el proyecto.

Consulto si en votación económica ¿se aprueba?

(VOTACIÓN AFIRMATIVA)

APROBADO.

Y pasamos al punto siguiente, el inciso c), en donde hay alguna consideración que excluye del sobreseimiento el artículo 1° del propio Decreto, por considerar que ahí, si ven la página once del problemario, es una presentación de algo genérico, y en consecuencia se estima que son normas de carácter general, de carácter obligatorio con el Estado de Veracruz. Y luego, bueno vamos por este punto y luego ya sometería lo del punto d).

En relación con este punto tiene la palabra el señor ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

Antes de entrar al estudio de fondo, y lo dejé para una vez que concluyeran, en las causales de improcedencia, en la primera donde se apunta que el presupuesto de egresos para el Ejercicio Fiscal del 2003, no posee la característica de una norma de carácter general que pueda ser impugnada a través de la vía de la acción de inconstitucionalidad, yo de una vez lo manifiesto, yo estoy en contra de esta consideración como lo hemos manifestado en otros momentos en la controversia constitucional que se suscitó entre la Cámara de Diputados y el presidente de la República recientemente, entonces simplemente sobre eso quisiera, sé que se aprobó por unanimidad por ser este el criterio mayoritario, pero yo si quisiera dejar a salvo mi derecho a formular sobre este particular el

voto particular, reiterando las consideraciones que en su momento haya emitido. Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Góngora Pimentel tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor ministro presidente.

Coincido con el estudio que se hace de las causas de improcedencia y el sobreseimiento decretado, en virtud de la vigencia anual del presupuesto impugnado; sin embargo, también quiero hacer la salvedad del criterio que sostengo en el sentido de que el presupuesto de egresos es una ley y no un acto administrativo, yo también haré una consideración al respecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien, ministra Sánchez Cordero tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo manifiesto también ministro presidente, que en el asunto de el Presupuesto del Ejecutivo Federal contra la Cámara de Diputados, yo también modifiqué el criterio y también estoy en la misma situación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, ministro Díaz Romero tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor ministro presidente.

Sí, yo una vez que establecimos esta parte del proyecto, estábamos conscientes con la Secretaría, de que hay un número de señores ministros que votan en contra de esta proposición, pero inclusive yo no estoy de acuerdo con esto, pero debo aclarar una cosa, inicialmente fue una mayoría muy calificada del Pleno que aceptó que no procedía la acción de inconstitucionalidad en contra de los

presupuestos de egresos, yo ahí voté en favor con la mayoría, pero posteriormente, a propósito de algún otro asunto muy importante, se volvió a plantear el problema y se volvió a tomar la votación, las razones para mí fueron muy convincentes en el sentido de que sí procedía, yo tengo algún pensamiento al respecto de que si bien en el presupuesto, no todo puede ser objeto de acción de inconstitucionalidad, hay algunas otras cuestiones, algunas normas de carácter general que sí podrían ser impugnadas en este tipo de control constitucional; sin embargo, en esa nueva votación se reiteró el mismo criterio anterior, en esas circunstancias yo así lo estoy proponiendo, a no ser que se quiera tomar otra vez la votación y se entienda que haya cambio de criterio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor ministro presidente.

Nada más para recordar, en el asunto anterior fue precisamente el 109/2004, que se vio bajo la ponencia del señor ministro Don Guillermo Ortiz Mayagoitia, en el que se analizó el presupuesto de egresos de la federación y efectivamente, hubo algunas divergencias de criterio, pero el criterio salió 6-5 y lo único que yo le rogaría al señor ministro Díaz Romero en todo caso, sería citar el precedente en el proyecto que fue el último en el que se trató el tema porque viene citando incluso los anteriores de 1998, pero sería nada más citar el último en el que sí hay una votación diferente a los que se citan y que finalmente concluye con una mayoría a favor de determinar que no es una norma.

Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Lo haré con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muchas gracias señor ministro.

Entramos al estudio del fondo del asunto y ahí surge la primera interrogante, relativa a si el decreto impugnado es obvio, en la parte en la que se ha estimado que procede la acción, viola los numerales 73, fracción VIII y 117 fracción VIII, párrafo segundo de la Constitución Federal, porque tanto el Poder Ejecutivo Federal, como los gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos, tienen expresamente prohibido contraer adeudos cuyo importe no sea destinado a inversiones públicas productivas, se pone a consideración del Pleno esta parte del proyecto, en el orden que he advertido han solicitado la palabra el ministro Aguirre Anguiano, enseguida el ministro Góngora Pimentel y luego el ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias ministro presidente. Este artículo y fracción de la Constitución, pienso que es muy leído pero muy poco capturador de lectura concentrada, y realmente es un artículo y fracción difícil el 117 en su fracción VIII, no es algo sencillo, tan no es algo sencillo que el panorama que tenemos en este momento es el siguiente: En el proyecto se nos propone que aceptemos que se cumple con el artículo 117 fracción VIII constitucional, cuando se trate de una inversión en obra que se afirme es productiva por la razón de que indirectamente propiciará la generación de impuestos a favor de las arcas del Estado, desde luego que no estoy haciendo cita literal alguna, pero es la idea que se contiene en el proyecto, existe otro proyecto, existe otra opinión, en un dictamen que nos hizo el favor el señor ministro Sergio Valls de proporcionarnos, en donde se nos dice, no, la productividad de aquello en lo que se debe invertir, debe de ser, manifiesta y por tanto no se conforma con lo que dice el proyecto, sino que pide un poco menos de apertura o permisión en la liberalidad de los estados para contratar empréstitos y existe otro dictamen que nos hizo el favor de proporcionarnos el señor ministro Góngora Pimentel, en donde le parece que lo que se propone en el proyecto es demasiado cerrado, él quiere que se abra más esta interpretación, para más o menos llegar a lo siguiente; no es necesaria la recuperación del empréstito para que la actividad sea productiva,

basta con que esa productividad suceda, para que se cumpla con el artículo 117 constitucional y realmente el problema no es fácil de elucidar, el porqué de estas tres posturas, ¿qué nos dice el 117? Vamonos recordando: los estados no pueden en ningún caso y nos vamos a la fracción VIII: “Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional”. Toda la primer parte de este párrafo es claro y contiene una prohibición, pero puede darse el caso de que un prestamista nacional, trate de señalar como lugar de pago el extranjero, en aquel empréstito o en aquella contratación, la parte final del primer párrafo nos dice está prohibido, en ningún caso el estado puede aceptar tampoco como lugar de pago uno que esté fuera del territorio nacional y esta parte pienso yo que no tiene mayores misterios porque la prohibición es absolutamente tajante, pero luego viene el segundo párrafo de esta fracción el que para mí si es complejo, difícil: “Los Estados y los Municipios, -aquí ya viene el agregado al Municipio- no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se dediquen a inversiones públicas productivas” Y aquí ya se abren varias interrogantes, ¿qué es una inversión? En el proyecto y en el dictamen del señor ministro Góngora Pimentel se le utiliza como sinónimo de canalización, es inversión lo que se canaliza, lo que se pone en el hecho de un río a discurrir, y más o menos este es el concepto: Inversión equivale a canalización, no se dice, pero se significa; porque luego viene lo productiva que debe de ser esa canalización, y aquí yo creo que vale la pena pararse un poco a reflexionar, ¿es de suyo el concepto inversión algo que conlleve la productividad o la generación de utilidad, o recurso económico directo en forma alguna?, o invertir quiere decirlo lo que se significa según dice, nada más canalizar, llevar el gasto a algo, yo creo que es lo primero, yo no creo que es tan sencillo para la Constitución decir, inversión, como decir canalización, yo creo que se refiere a algo de mayor solidez, y por tanto que implica algo más que canalizar, y luego dice: A inversiones públicas productivas, algo que genere ganancia, algo que propicie medro, esto según se nos dice

por cierta lectura, debe de ser directo o indirecto, no necesariamente debe de ser una ecuación cerrada que vea a lo inmediato, y para esto se aduce la exposición de motivos de la reforma constitucional, que quitó la característica a la inversión de que necesariamente fuera en obra pública, no, antes sí decía la Constitución que fuera en obra pública, hoy dice, que la inversión debe de ser pública y debe ser productiva, inclusive los empréstitos hacen que se contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley, y por los conceptos, y hasta por los motivos que las mismas fijan anualmente en los respectivos presupuestos, los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Y qué nos está diciendo la Ley veracruzana en comento. La Ley veracruzana nos dice lo siguiente: Artículo 5º. Se faculta al Ejecutivo, etcétera, para contraer empréstitos para obra pública, o sea que el Estado de Veracruz cierra el diafragma y dice, yo estoy por el concepto obra pública como algo propio de la inversión productiva, y nada más la obra pública; entonces, todo otro concepto de inversión la Ley del Estado de Veracruz, no lo tiene contemplado hasta este momento, pudiendo hacerlo, y aquí surge la pregunta ¿la obra pública, siempre, toda y en todo caso es productiva? Bueno, pues yo nada más les quiero recordar lo siguiente: Existe una teoría mediante la cual, cualquier cosa que genere economía es productiva, y algún vaquero hoy extinto, nos decía hace cosa de veinte años lo siguiente: Aun lo superfluo, lo suntuario que gasten los ricos beneficia a la sociedad, y causó escándalo en aquel entonces, y el decía lo siguiente: Ese producto suntuario, ese bien de consumo, en lo que dilapida su dinero el rico dio empleo, generó economía, y por tanto es productivo, bueno, pienso que si vamos a tener un concepto de productividad igual, efectivamente cualquier obra pública la que se le ocurra, al administrador, al ejecutivo de un estado, va hacer productiva siempre, entonces siempre va a cumplir con el 117, porque mediata, inmediatamente, o a largo plazo, va hacer productiva cuando menos en algún sentido o bien, si la Constitución en ese caso a través del

artículo 117 utiliza este doble concepto de inversión productiva, se está refiriendo a algo más cerrado.

Yo pienso, que se refiere a algo más cerrado, que no siempre y toda obra pública puede propiciar un endeudamiento por parte del administrador, de un tal facultado por su Congreso, etcétera, para la realización de la misma, sino que debe de ser algo que resuelva, desde un punto de razonabilidad, la ecuación y que sea inversión y que tenga productividad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: ¡Gracias, señor presidente!

Previamente a este examen del artículo 117, considero que, la síntesis realizada en las páginas ciento dos a ciento cuatro del proyecto, respecto de los conceptos de invalidez, incluye de manera inexacta cuestiones que no deben ser materia de estudio, debido al sobreseimiento que se decretó en análisis, de las causas de improcedencia respecto del artículo 2º, del Decreto impugnado, relativo a la autorización al gobernador, para emitir valores representativos de un pasivo contingente, a cargo del Estado por la cantidad de \$500.000.000.00 (QUINIENTOS MILLONES DE PESOS), así como la obtención de esos \$500.000.000.00, a través de la bursatilización, del dos por ciento sobre nómina, por lo que se sugiere retirar de la síntesis ese argumento, para entrar al estudio solamente del contenido del artículo 1º, del Decreto impugnado; en este tenor, también deben retirarse del proyecto las consideraciones realizadas en el estudio, que inicia a fojas ciento veinte, respecto de la precitada autorización al gobernador, contemplada en el artículo 2º, del Decreto impugnado; pues como hemos expuesto ya, no procede su estudio en virtud del sobreseimiento apuntado, consideramos que no procede declarar infundados, en el estudio de fondo, en la página ciento veinticinco, los conceptos de invalidez,

por lo que toca al artículo 3° del Decreto impugnado, puesto que dicho numeral fue materia de sobreseimiento, en análisis de las causas de improcedencia, como se ve en las páginas noventa y ocho a ciento dos; por ello sugerimos debe eliminarse dicha declaración.

Cabe recordar que el motivo de sobreseimiento, respecto del artículo 3° del Decreto 567, fue el de cesación de efectos del acto reclamado, en atención al principio de anualidad, esto antes de entrar a la interpretación que se hace del artículo 117, fracción VIII.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En relación con la exposición del señor ministro Góngora, tiene la palabra el señor ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: ¡Gracias, señor presidente!

Como anuncié, cuando tomé la palabra por primera vez, me han hecho observaciones a través de dictámenes, o de manera verbal, a mí me parece que están muy puestas en razón, por ejemplo el señor ministro Góngora, me pide que se modifique la síntesis, a fojas ciento dos y ciento cuatro, para eliminar lo relativo al artículo 2°, sobre la autorización al gobernador del Estado de Veracruz, para emitir valores representativos de un pasivo contingente, de \$500.000.000.00 (quinientos millones de pesos), yo estoy de acuerdo con esto, se eliminaría efectivamente.

Segundo, que como consecuencia de lo anterior, se elimine la cita que se hace a fojas ciento veinte del proyecto, en relación con el artículo 2°, también lo acepto, creo que es muy correcta la proposición que nos hace el señor ministro Góngora, se considera que a fojas ciento veinticinco, no procede declarar infundados los conceptos de invalidez por lo que atañe al artículo 3°, puesto que respecto de dicho numeral se decretó el sobreseimiento también, mi entender, tiene razón, y si no hay ninguna oposición por parte de los señores ministros, yo aquí modificaría mi proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien, continúa en el uso de la palabra el señor ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Señor presidente, era algo previo, porque como Don Sergio Salvador trató el 117, fracción VIII, yo también quería tratar . . .

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien, continúa en el uso de la palabra el señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente, estamos de acuerdo con la propuesta del proyecto; sin embargo, sugerimos imprimir mayor solidez a la interpretación del artículo 117, fracción VIII de la Constitución Federal, que proviene de la reforma de veintiuno de abril de mil novecientos ochenta y uno, ya que consideramos debe ser más amplia, pues de una lectura integral de la exposición de motivos de su reforma, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público, desprendemos que el propósito de la reforma fue ampliar la materia a la que podrán destinarse los empréstitos, y otras obligaciones crediticias susceptibles de ser contraídas por estado y municipios a posibilidades más intensas y florecientes que la mera ejecución de obras que produjeran directamente un incremento en sus respectivos ingresos; así por ejemplo, a la luz de la reforma constitucional, la construcción de una carretera en la que no se cobre peaje, si bien no generará ingreso directo, sí en cambio, servirá como instrumento o motor del desarrollo productivo al conectar poblaciones que de otra forma no podrían extender sus posibilidades comerciales con otras, sean del mismo estado o contiguas; situación ésta que redundará positivamente en alcanzar los objetivos nacionales, y lograr los programas de gobierno; razón por la cual estaría autorizada bajo la tutela constitucional; en efecto, no debe perderse de vista que el espíritu del Constituyente, fue el robustecimiento de las haciendas públicas locales, y el financiamiento del desarrollo regional y urbano; entre otras cosas, al

otorgar a los estados y municipios la posibilidad de contraer créditos para la realización de inversiones prioritarias que exijan un desembolso inmediato, por lo que no compartimos la postura fijada en el dictamen del señor ministro Valls Hernández, que propone que se restrinja el destino de los empréstitos exclusivamente a inversión pública que genere ingresos, y por el contrario estimamos que la interpretación del proyecto debe ampliarse, en primer lugar, creemos conveniente, hacer notar una imprecisión, cuando abre la posibilidad de una interpretación conforme con el artículo 117, fracción VIII constitucional, señalando qué, cuando los artículos impugnados se refiere al destino para obra pública, ésta debe entenderse como aquella que genere la obtención directa o indirecta de ingresos o recursos para precisamente satisfacer la característica de inversión pública productiva. De lo contrario, tales empréstitos podrían destinarse a gasto público corriente, esto es, a obras públicas que los Estados deben realizar con los recursos con que actualmente cuentan en forma corriente, y esa no fue la intención del Constituyente, plasmada en el artículo 117 de la Norma Fundamental.

Ésta es la opinión del señor ministro Valls. No coincidimos con las afirmaciones anteriores, ya que el gasto corriente no es con el que de manera corriente cuentan los Estados anualmente, sino es el conjunto de erogaciones destinadas a la adquisición de bienes, servicios y otros gastos diversos que realizan las dependencias y las entidades de la administración pública para atender la operación de sus unidades productoras de bienes o prestadoras de servicios. Frente a ello, el gasto de capital son las erogaciones en bienes, servicios y otros gastos diversos destinados a incrementar los activos fijos de las dependencias y entidades de la administración pública.

Entonces, la obra pública es una erogación con cargo al erario que obligadamente responde a la naturaleza de ser un gasto de capital y no, como de manera inexacta se califica en el dictamen, creo yo, como gasto corriente, razón por la cual no es el proyecto el que se

aleja de la intención del Constituyente permanente, plasmada en el artículo 117. Creo yo que el proyecto va correctamente.

Así, de un simple comparativo entre el precepto anterior a la reforma y el vigente, se desprende la ampliación del texto constitucional, contraria a la restricción que se propone en el dictamen.

Verán ustedes en el dictamen que se les repartió cómo viene, en la página veintiocho: “Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso... (esto es igual). 8.- Emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional (esto es lo que estaba antes), contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros cuando haya de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.” Y sigue diciendo el 117 anterior a la reforma: “Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir **directamente** un incremento en sus respectivos ingresos.”

Ahora, el vigente dice: “117.- Los Estados no pueden, en ningún caso: 8.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.” Y luego, atención, aquí viene lo nuevo, la reforma: “Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley; y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Por otro lado, del dictamen legislativo a la reforma al artículo 117 de la Constitución Federal, se advierte que la limitación del uso del

endeudamiento interno de los Estados y Municipios para aquellas obras que por sí mismas generen su capacidad de pago, se incorporó a un principio financiero de mayor amplitud, que hace posible el ejercicio razonable de esta importante facultad, consistente en que el crédito público se verá compensado con el aumento correlativo de los recursos que directa o indirectamente generan las obras realizadas. Esto se ve confirmado cuando el crédito público se destina a inversiones que inclusive de modo indirecto producen un aumento en los ingresos, como el ejemplo antes señalado, o las que tienen que ver con el financiamiento de los servicios públicos, y aun para la realización de inversiones prioritarias que exijan un desembolso inmediato. En efecto, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Hacienda y Crédito Público, se expuso; esta propuesta recoge el sentir de los ejecutivos estatales, que ha sido manifestado en diferentes foros nacionales, así como el de importantes sectores que se encuentran representados en este Congreso, ese sentir consiste en complementar los instrumentos de financiamiento de los Estados y Municipios, con recursos económicos provenientes del crédito público, a fin de ser destinados a inversiones públicas productivas, y lograr la realización de sus respectivos programas generales de gobierno. Hasta ahora, la disposición constitucional que nos ocupa exige que los empréstitos estatales o municipales que se celebren, se destinarán a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en sus respectivos ingresos. Este precepto, aun cuando autoriza el endeudamiento interno de los Estados y Municipios, al limitarlo en forma exclusiva a obras directamente productivas, restringe casi hasta sus últimas oportunidades una actividad crediticia que podría ser, en congruencia con las posibilidades actuales de contratación más intensa y floreciente para propiciar el desarrollo regional. El propósito de esta disposición ha sido limitar el uso del crédito público para aquellos financiamientos destinados a obras que por sí mismas generen su capacidad de pago; sin embargo, esta Comisión estima que este propósito se encuentra incorporado en un principio financiero de mayor amplitud, que hace posible un ejercicio

razonable de esta importante facultad estatal; este principio consiste en que el crédito público debe ser compensado con el aumento correlativo de la riqueza, la cual, indudablemente que genera ingresos públicos propios, esto se ve confirmado cuando el crédito público se destina a inversiones que inclusive de modo indirecto producen un aumento de tales ingresos, este es el caso de inversiones públicas productivas que constituyen los bienes que servirán de soporte a la promoción de actividades socio económicas que producirán riqueza, e indirectamente impuestos y otros ingresos públicos, y luego se explica el Congreso, dice: “La finalidad de la reforma que se propone, se centra en la cuestión anterior, se persigue ampliar la materia a la que podrán destinarse los empréstitos y otras obligaciones crediticias susceptibles de ser contraídas por Estados y municipios”; esto es, a inversiones públicas productivas, de este modo, la reforma permite que el crédito público estatal y municipal, se emplee como hasta ahora, para efectuar prioritariamente obras que generen directamente ingresos, pero además, se abrirá la posibilidad de afectarlos a otras obras productivas y al financiamiento de servicios públicos, siempre que en forma indirecta o mediata se generen ingresos para dichos cuerpos políticos, la ampliación del concepto de la reforma constitucional, hará posible que se emplee el crédito público, para el financiamiento del desarrollo rural y urbano, mediante la realización de inversiones productivas, tales como carreteras regionales o vecinales, obras de infraestructura urbana, servicios de transporte público, centrales de abastos para la población, así como otras obras más, que se reclaman de manera inaplazable por los habitantes de las comunidades y de las ciudades del interior del país. Por ello, sugerimos atentamente, que se explique en el proyecto que la intención del órgano reformador, fue proponer que el destino del crédito público estatal y municipal, sea no sólo en la realización de inversiones públicas productivas, sino también al financiamiento de servicios públicos, siempre que en forma directa o mediata, se contribuya a la generación de recursos públicos.

Hasta ahí lo dejo, señor presidente, porque el siguiente argumento que tengo es el tercer concepto de invalidez, del que se omite su contestación, pero eso será otra parte, actualmente nada más es el 117 constitucional, fracción VIII, que puso a discusión el señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Ortiz Mayagoitia y luego el ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente. Voté en favor de que debe estudiarse la constitucionalidad del artículo 1º, del Decreto impugnado, a través del cual se reformaron diversos artículos del Código Financiero del Estado de Veracruz; sin embargo, hay que explicitar, que al entrar a este estudio estamos actuando de manera contraria a una conocida tesis de jurisprudencia de amparo, en la que se dice que sí se sobresee, en relación con el acto de aplicación, este sobreseimiento conlleva también el de la ley. Según nos explicó el señor ministro Díaz Romero, todo el acto de aplicación de estas reformas que son las modificaciones al presupuesto de egresos del Estado de Veracruz, para el año dos mil tres, sobreseímos, esto alcanzó los artículos, Segundo, Tercero y Cuarto del propio Decreto, con todo y eso, estamos proponiendo que se haga el análisis de fondo, yo estoy de acuerdo con esto, recuerdo a los señores ministros que tuvimos un caso en amparo, donde ya había cesado el acto de aplicación que era una clausura a un conocido centro, giro mercantil, en Acapulco, y dijimos: “es que si les sobreseemos jamás va a tener oportunidad de impugnar la constitucionalidad de la ley”; lo resalto, lo apoyo y si el Pleno está de acuerdo, propongo que se redacte la tesis correspondiente de que, cuando una controversia constitucional se presenta con motivo del primer acto de aplicación de la ley y ésta se reclama a pesar de que deba sobreseerse respecto del acto de aplicación, la materia del amparo se conserva, dado que el acto de aplicación es transitorio pero la ley es permanente y puede volverle a ser aplicada al órgano estatal correspondiente, poder o entidad política, ojalá que como nos ha

pasado, esta tesis que ahora se propone sea vaso comunicante hacia el amparo y no encontremos en la improcedencia del juicio por el acto de aplicación una causa para sobreseer respecto de la ley. En cuanto al acto concreto de aplicación, me preocupa el contenido del artículo 312 reformado, en este artículo 312 reformado se permite la contratación de obligaciones a cargo del Estado para dos cuestiones fundamentales: realización de obra pública y dice - aquellas acciones-, ya no está hablando de inversión, aquellas acciones destinadas a la obtención de beneficios sociales. Respecto de esta porción normativa que creo yo, no se ajusta en modo alguno al artículo 117, fracción VIII, que es motivo de nuestra preocupación, yo no veo que haya habido acto de aplicación ni en el Decreto, pero se impugna en acción de inconstitucionalidad y con motivo de su emisión muy reciente, y entonces atendemos que hacernos cargo de la misma; aquí en la síntesis, el señor ministro Díaz Romero, nos hace un análisis histórico de la capacidad de los componentes del Estado mexicano para adquirir obligaciones y empréstitos, nos da a conocer el artículo 73, fracción VIII referido a la Federación, que dice en el único párrafo que me interesa y que se ve en la página 3 de la síntesis: “Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos”. Para la Federación hay tres condiciones del impuesto, que se destine a la ejecución de obras, que estas obras directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos; es decir, la obra por sí misma es la que debe producir ingresos, nos ilustra el señor ministro Díaz Romero en que el mismo texto aparecía en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución hasta el año de mil novecientos ochenta y uno y que en noviembre de mil novecientos ochenta se presentó una iniciativa de reforma para modificar el texto a como actualmente dice, un texto más permisivo o menos restrictivo que el que está establecido para la Federación, actualmente dice: “Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas”, para la Federación tiene que ser realización de obras que produzcan ingresos y que estos ingresos se produzcan de manera directa, para estados y municipios se abrió el

diafragma y ya no están constreñidos a la realización de obras, sino de inversiones públicas productivas; esto de inversiones públicas productivas, en la misma iniciativa que nos transcribe el señor ministro Díaz Romero en la síntesis, se da el concepto, dice "que la construcción de obras que por sí solas produzcan ingresos para autofinanciarse, es muy restrictivo para los estados que normalmente se ven impedidos para cumplir con sus programas de gobierno" -usa esta frase ciertamente- pero la norma nunca permite que los empréstitos se puedan realizar para cubrir los programas de gobierno, sino que dice, para inversiones públicas productivas, y en la iniciativa se precisa, dice: "Ejecución de aquellas inversiones públicas productivas, que si bien no los producen de manera directa, -los ingresos-, constituyen los bienes que servirán de soporte a la promoción de actividades socio económicas generales, generándose indirectamente impuestos y otros ingresos estatales". Da como ejemplo de este tipo de inversiones públicas productivas, como bien lo señalaba el señor ministro Góngora Pimentel, carreteras regionales o vecinales, obras de infraestructura urbana, y otras obras y servicios públicos que son demandados de manera inaplazable, para satisfacer necesidades comunitarias; esto dice la iniciativa. El propósito de la reforma se manifiesta en las manifestaciones al segundo párrafo al precepto constitucional que nos ocupa, a fin de ampliar la materia a la que podrán destinarse los empréstitos y otras obligaciones crediticias. En esa virtud, se propone que el destino del crédito público estatal y municipal sea la realización de inversiones públicas productivas, con lo cual se comprenderá la situación actual de efectuar prioritariamente obras que generen directamente ingresos al igual que en la federación, y se abrirá la posibilidad de afectarlos a otras obras productivas y al financiamiento de servicios públicos, siempre que en forma directa o mediata generen recursos públicos. Por inversión pública productiva, desde la iniciativa se está diciendo que es la realización de obras que directa o indirectamente generen recursos públicos, y qué pasa cuando este concepto lo convierte la ley en obras públicas sin condicionar a que sean productivas, pues yo creo que aquí hay un exceso del legislador secundario por cuanto no toda obra pública

es productiva; en el caso concreto, se hace un análisis en la parte correspondiente del presupuesto de egresos estatal y se resuelve que estuvo bien aplicada la norma porque las inversiones efectivamente eran producidas; ya ha pedido el ministro Góngora Pimentel que todo esto se suprima del proyecto, lo ha aceptado el señor ministro Díaz Romero, porque se sobreseyó, pero por vía de ejemplo, yo con esta parte del proyecto venía en total desacuerdo, ni siquiera se precisaron cuáles son las obras públicas que se debían realizar con el empréstito de quinientos millones de pesos, se autoriza al señor gobernador a contratar a la bursalización de bonos o valores estatales hasta por quinientos millones de pesos, que se destinarán a la construcción de obras públicas, y aunque se mandan a la Secretaría de Salud del Estado, no hay ningún dato efectivo en el proyecto, cuando menos, que nos pudiera llevar a la conclusión, pues con estos millones de pesos, se van a realizar tales y cuales obras que son productivas, aquí no hay ese dato, ni por asomo podemos impedirlo, si no sabemos a qué obra se va a destinar el producto, el resultado de este financiamiento, menos aún podríamos calificar que efectivamente tienen el carácter de productivas directa o indirectamente, por eso cuando en el artículo 312, se habla de obra pública, en el 312 sí habla de inversiones públicas productivas y agrega: “el desarrollo de acciones encaminadas a la obtención de beneficios sociales”, yo creo que aquí hay un exceso, un desacato del texto constitucional que abre el diafragma para contraer obligaciones por esta vía, sin límite alguno, porque todo aquello que a juicio del gobernante pueda producir beneficio social, es susceptible de financiamiento a través de empréstitos.

Esta focalización concreta del artículo 312, yo creo que debe declararse inconstitucional, al igual que otras menciones en otros preceptos que se apartan de la expresión: “inversiones públicas productivas” y la cambian “a realización de obra pública”.

La obra pública vista sin ningún adjetivo, sin ninguna limitación, no necesariamente va a ser productiva, ni directa ni indirectamente, y

esto creo que nos llevaría a un resultado diferente de focalizar y declarar inconstitucionales determinadas porciones de los preceptos que fueron reformados.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Sergio Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor ministro presidente, como lo decía el ministro Aguirre Anguiano, oportunamente, circulé entre ustedes señoras ministras y señores ministros, un dictamen sobre este proyecto, exclusivamente sobre este proyecto, sin hacer ninguna referencia a ninguna otra situación y menos a otro dictamen, en éste realicé algunas observaciones que no voy a leer de nueva cuenta, porque supongo que ustedes ya lo conocen, es donde esencialmente lo que advierto en cuanto al fondo del asunto.

La primordial inquietud que me genera la consulta que está a debate, es sobre la interpretación que se realiza del artículo 117, fracción VIII de la Constitución, sobre lo que estamos ahorita abordando, a mi juicio como manifiesto en el dictamen, si examinamos el procedimiento legislativo que dio origen a la última reforma a esa fracción VIII de 1981, apuntaba el señor ministro Góngora, en la que se contempla el concepto de inversión pública productiva, se advierte que dicha reforma, tuvo por objeto ampliar efectivamente, ampliar, la esfera de acción de las entidades federativas y municipios, y por ende ese concepto de inversión pública productiva, se refiere no solo a aquella que genere directamente ingresos, sino que también comprende las que se destinen a obras productivas, y al financiamiento de servicios públicos.

Pero está sujeto a la condición que generen recursos públicos o bien que el crédito se destine a inversiones que inclusive, de modo indirecto y mediato, produzcan un aumento de tales recursos.

Empero, precisamente porque la intención del Constituyente fue que de forma directa o indirecta, mediata o inmediata, deban producirse o generarse ingresos a la entidad federativa de que se trate, es que, desde mi punto de vista, no debemos hablar en general de que será inversión pública productiva la infraestructura social o la creación de servicios públicos, como se hace en la consulta –con todo respeto, señor ministro ponente-, pues considero que ello podría llevar a desvirtuar la intención del Constituyente.

Gracias, señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Tiene la palabra el ministro Gudiño Pelayo, enseguida el ministro Cossío y luego el ministro ponente, Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.- Muchas gracias, señor presidente.

Hay una propuesta del ministro Ortiz Mayagoitia que me generó alguna inquietud. Él hablaba de las razones para sobreseer respecto del acto de aplicación y, sin embargo, conocer lo relativo a la constitucionalidad de la ley, y hacía una comparación con el amparo y según entendí, proponía una tesis común para ambos medios de defensa.

Yo creo que la finalidad del amparo, su objeto, es tanto conocer, analizar la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad. Por otra parte, el amparo solamente procede cuando existe un agravio personal, directo, objetivo y actual; si no hay este agravio, entonces no procede el juicio de amparo. Esta es la razón fundamental por la cual, al sobreseerse respecto del acto de aplicación, deja de existir este agravio y, por lo tanto, resulta improcedente el juicio.

No niego que pudiera haber casos de excepción, pero tratándose de la acción de inconstitucionalidad, estamos en otro medio de control

constitucional distinto; en primer lugar, la acción de inconstitucionalidad únicamente procede, por disposición constitucional, contra normas de carácter general. Por lo tanto, se explica que si además de la ley se impugna el acto de aplicación, se sobresea respecto del acto de aplicación y se conozca respecto de la norma, porque este medio de control constitucional únicamente opera respecto de normas.

Por otro lado, la acción de inconstitucionalidad es un control abstracto, no requiere del agravio, no requiere del interés jurídico; por lo tanto, además de esta razón que es fundamental, pues tampoco existiría la otra razón.

Por lo tanto, yo creo que esto que se ha hecho –a mi juicio, correctamente- en el proyecto, de sobreseer el acto de aplicación, no requiere más explicación que simplemente la de la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, que ahí se da correctamente, respecto a que este medio de control constitucional, únicamente procede contra normas generales y es un control abstracto.

Por tal motivo, yo manifiesto esto porque la propuesta del señor ministro Ortiz Mayagoitia sí me generó alguna inquietud.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Gracias, señor presidente.

Yo quisiera volver a un tema que trato repetidamente, que es la separación de lo dispuesto en el artículo 73 y en el 117. Creo que este es un tema que sólo atañe a lo dispuesto en el artículo 117 y no al 73.

En la página 104 del proyecto del ministro Díaz Romero, se señala esto como parte de las argumentaciones hechas por el Estado; pero luego, en la página 118, de algún modo –sé que no es el argumento principal del proyecto-, pero de algún modo se le contesta.

Entonces, yo creo que esto es un problema que básicamente atañe al 116 y creo que sobre eso debemos referirnos.

En segundo lugar, me parece –y lo ha explicado el ministro Góngora y algún otro de los compañeros- esta forma en que se ha venido modificando el artículo 117, para efectos de hoy establecer algunas condiciones distintas, sobre las que justamente estamos bordando, y sobre las que en un momento yo voy a entrar.

Y después, me parece que hay dos propuestas interesantes, que son las de los ministros Aguirre y Ortiz Mayagoitia, en el sentido de que lo que aquí debemos atender no es sólo a la definición que nos da el artículo 117 de inversiones productivas, sino adicionalmente a la forma en la que de manera concreta se llevó a cabo –vamos a decirlo así- la fundamentación y sobre todo la motivación de estos presupuestos; creo que ahí hay tres temas para enfrentarlos.

Si estamos frente al tema de las inversiones productivas directas, yo me hago la siguiente reflexión:

Primero.- ¿Qué quieren decir estos tres términos analizados por separado; es decir, una inversión que sea pública y que sea productiva?; éstas me parecen el asunto.

Yo, por inversión entiendo que es tomar los recursos que van a derivar del empréstito que se va a llevar a cabo o que va a recibir mejor el gobierno del Estado de Veracruz, en los términos que están precisados en las páginas diez y once del proyecto; y que ese dinero que va a recibirse, lo va a invertir en primer lugar; pero lo va a invertir de una manera pública; es decir, respecto de actividades, de acciones de carácter público evidentemente, no de carácter privado; y en segundo lugar o en tercer lugar, que esa inversión que se va a realizar respecto a este sector, debe tener un carácter productivo; este carácter productivo lo podemos entender en términos de una definición común de productividad, que arroja un resultado favorable de valor entre la relación de los costos y los beneficios. Por

supuesto que la productividad puede ser de dos maneras: una directa, donde hay un retorno directo en relación con lo gastado; o uno indirecto donde no necesariamente se da ese retorno directo.

Viendo la Ley de Deuda Pública, el artículo 18, -ésta es federal por supuesto-, dice en su primer párrafo: “los proyectos a cargo de las dependencias del gobierno Federal que requieran financiamiento para su realización, deberán producir los recursos suficientes para su amortización y las obligaciones que se asuman, en razón de que dichos financiamientos no deberán ser superiores a la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promueve”.

Creo que en buena parte, cuando se ha discutido en contra del proyecto, se está pretendiendo o que se satisfaga un requisito semejante al del primer párrafo del artículo 18, de la Ley de Deuda Pública; yo, sin embargo, no estoy tan claro en que ése sea el requisito que se está exigiendo respecto de los Estados; me queda claro que es para la Federación, en términos del 73-VIII, que, insisto, me parece que no aplica en este caso y, me parece que podemos estar entonces, ante una condición de inversión pública, productiva y esa productividad entendida de una manera directa o de una manera indirecta.

Si vamos a una inversión indirecta, no estamos pensando que se va a amortizar completamente la inversión -éste me parece que es el tema- y esto yo lo encuentro justificado en la exposición de motivos -estoy en la página ciento trece-, se ha leído ya en varias ocasiones; pero yo lo quisiera leer a la luz de esta reflexión que estoy haciendo.

Empiezo en el segundo párrafo: “En esa virtud y después de haber hecho el análisis de lo que estaba en vigor entre mil novecientos cuarenta y dos y mil novecientos ochenta y uno, se propone que el destino del crédito público estatal y municipal sea la realización de inversiones públicas productivas -aquí no la está calificando como directa o indirecta-, con lo cual, se comprenderá la situación actual

de efectuar prioritariamente obras que generen directamente ingresos y se abrirán las posibilidades de afectarlos a otras obras productivas y al financiamiento de servicios públicos, siempre que en forma directa o mediata generen recursos públicos. Cabe hacer notar que la materia a la que ahora podrán destinarse los empréstitos estatales y municipales, no admite salvedad alguna, con lo cual se impide que puedan dedicarse a cubrir obligaciones de gasto corriente o a operaciones de conversión, mismas que como hasta ahora quedarán claramente excluidas”. Aquí viene la parte que me importa destacar: “La aplicación del concepto hará posible que los Estados y Municipios puedan contraer créditos para la realización de inversiones prioritarias –aquí ya cambió la expresión-, que exija un desembolso inmediato, con lo que se logrará por consecuencia la ampliación de su capacidad de realización de los programas de gobierno. Las inversiones públicas productivas que se realicen impulsarán sin lugar a dudas, la actividad económica regional y urbana, favorecerán el crecimiento de la economía y permitirán la generación de ingresos fiscales con los que se amorticen los créditos en los plazos en que se haya diferido el pago. La creación de nuevos modos de financiamiento del gasto público y el aumento de la recaudación fiscal que se producirá como consecuencia, aumentará la capacidad de pago de los Estados y los Municipios.

A mi modo de ver entonces, lo que se está autorizando es una inversión pública, productiva, directa o indirecta y me parece que el Constituyente no la definió tanto en un sentido positivo de decirlo, puedes aplicar a esto, a esto, a esto, tiene que tener una tasa de retorno, una amortización, etc., sino que me parece que lo definió en sentido negativo como la imposibilidad de utilizar esos recursos para gasto corriente; entonces, creo que aquí podríamos proponer dos caminos: Primero. El de establecer puntualmente si son inversiones que deben tener una productividad directa o indirecta, primera cuestión. Segundo lugar. Cuál es la razonabilidad y si vamos a entrar a esa razonabilidad de las inversiones indirectas; es decir, hasta dónde nosotros podíamos decir, cuando la productividad de

esas inversiones sea indirecta, podemos o no calificarlas como tales; y, un tercer asunto, que me parece central y a la mejor por ahí está la solución al caso concreto, que es el que señalaba el ministro Ortiz Mayagoitia, en cuanto a cuál es el tipo de fundamentación y motivación que nos tiene que dar la autoridad en este caso.

Puede ser, que podríamos decir, una inversión es pública y es productiva, insisto, directa o indirecta, tiene todo este espectro, puede cubrir todas estas cuestiones, salvo las negativas que es gasto corriente, etc., pero adicionalmente, también decirle oye gobernador u oye Congreso, si tu al final de cuentas estás comprometiendo recursos futuros, pues tú tienes que ser sumamente cuidadoso en la motivación que estás dando para efectos de que el propio Congreso en su primera etapa, y esta Suprema Corte en el ejercicio de sus facultades de control, nada menos de una atribución cuyo ejercicio le está prohibido expresamente y de modo absoluto a la Constitución, pueda realizar un análisis de constitucionalidad, consecuentemente establecerle el estándar del tipo de motivación que a nosotros nos podía parecer pertinente.

Yo ahí sí coincidí y estando de acuerdo en que el gobierno sí puede hacer inversiones públicas, productivas, indirectas y que este es un caso de indirecta y a mí me satisface. Lo que no me satisface mucho es el tema de la motivación, decir, esto se va a gastar en salud, pero salud tiene una cantidad de cosas tan extraordinariamente amplias y tan complejas que yo no sabría qué tanto se puede gastar en salud y qué tanto entra en lo directo o en lo indirecto; de forma tal, que en lugar de sustituirnos nosotros a las autoridades para empezar a determinar si eso tiene un sentido directo o indirecto, va bien o va mal, que ellos nos expongan sus razones, como lo hemos hecho en otros casos, particularmente los de municipios y en consecuencia, tengamos nosotros elementos materiales para juzgar la pertinencia de ese empréstito que se está pretendiendo contratar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro ponente Díaz Romero y enseguida el ministro Ortiz Mayagoitia y luego la ministra Luna Ramos.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Muchas gracias señor presidente.

Un poco antes de entrar a la sesión pública, comentábamos con el señor ministro Aguirre Anguiano, cómo en la interpretación de las normas constitucionales, se necesita que se dé el caso concreto para poder advertir la gran fertilidad de interpretaciones que tiene una norma, sobre la cual uno ha pasado muchísimas veces. Puede uno haberla leído, seis, siete, ocho, diez veces y no advierte el problema hasta que se presenta en forma concreta y a través de una controversia, como hoy sucede con este artículo 117.

Antes de referirme a este artículo 117, quisiera yo manifestar muy brevemente, que agradezco a todos los ministros el interés que han tenido en este problema, que es ciertamente, de mucha importancia, hay algunas cosas que creo que vale la pena tomar en consideración para lo que determine el Pleno, pero hay otras que desde luego, pienso yo, que no cabe admitir. La interesantísima intervención de Don Guillermo, empezó con la petición de que se hiciera inclusive una tesis en relación con el acto de aplicación, que es la autorización del fideicomiso bursátil por quinientos millones de pesos, que es el acto de aplicación, dice él que los artículos que se reforman del Código Financiero a través del artículo 1º del decreto que se viene impugnando, yo aquí lo veo muy difícil de lograr, es cierto, que en derecho de amparo y en controversias constitucionales podemos entender que hay una ley y medio año después ó dos años después viene el acto de aplicación; el primer acto de aplicación de la ley y el accionante puede escoger entre venirse directamente con motivo de la publicación de la ley o bien con motivo del acto de aplicación, pero aquí suceden varias cosas. En primer lugar, estamos en presencia de una acción de inconstitucionalidad, no en relación con una controversia

constitucional, como bien lo advirtió el señor ministro Gudiño Pelayo, entonces no podemos entender que el acto de aplicación se dio o no se dio y que tiene trascendencia para el examen de la problemática planteada de la acción; la acción proviene con motivo de la publicación de la ley y otra cosa que debemos tomar en consideración. Aquí, digamos, tanto la ley como el acto de aplicación se dio en el mismo momento con motivo de la expedición del Decreto 567, así es que no puedo separar, aunque pudiera, físicamente no puedo separar la aplicación, la fecha de aplicación de la fecha del Decreto, pues son las razones fundamentales por las cuales yo quisiera mencionar que no puedo aceptar la atenta petición del señor ministro Ortiz Mayagoitia, pero, vayamos a la otra cuestión, la interpretación del artículo 117, fracción VIII de la Constitución Federal, nos olvidamos un poco como sugiere Don José Ramón Cossío Díaz del artículo 73, fracción VIII, porque, finalmente se refiere a aspectos federales que, si bien es cierto que tienen alguna relación con la fracción VIII, del 117, pues son diferentes, inclusive desde el punto de la redacción y de la amplitud del criterio que se propone.

Yo aquí observo algo que me llamó la atención de lo que manifestó el señor ministro Góngora Pimentel. Suplico a ustedes por favor que vean la página veintinueve del dictamen del señor ministro. Aquí tenemos cómo estaba el párrafo correspondiente de la fracción VIII, del 117, antes de mil novecientos ochenta y uno y después de mil novecientos ochenta y uno y de la interpretación que podamos darle, cuál es el alcance que tienen los conceptos expresados ahí, creo que nos ayudará mucho para poder discernir qué es lo que viene mencionando esta reforma constitucional. En la columna de la izquierda ven el párrafo como estaba antes de mil novecientos ochenta y uno, dice: “Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos, sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.” En mil novecientos ochenta y uno hubo la reforma y ahora se dice lo siguiente: “Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se

destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.” Y luego, en la página treinta del mismo dictamen aparecen algunos puntos del dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Me interesa leer solamente aquello que es más importante, para no repetir, porque inclusive, ya se han referido varios ministros a esto.

Dice en una parte, el segundo párrafo de esta letra menuda: “ese sentir consiste en complementar los instrumentos de financiamiento de los estados y municipios con recursos económicos provenientes del crédito público a fin de ser destinados a inversiones públicas productivas y lograr la realización de los respectivos programas generales de gobierno...” Conste que se habla de realización de los respectivos programas generales de gobierno; hasta ahora continúa el tercer párrafo, la disposición constitucional que nos ocupa exige que los empréstitos estatales o municipales que se celebren, se destinarán a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en sus respectivos ingresos; este precepto aun cuando autoriza el endeudamiento interno de los estados y municipios al limitarlo en forma exclusiva a obras directamente productivas, restringe casi hasta sus últimas oportunidades una actividad crediticia que podría ser en congruencia con las posibilidades actuales de contratación, más intensa y floreciente para propiciar el desarrollo regional.

De lo que se trata pues es de abrir las posibilidades del estado para hacer más intenso y floreciente el desarrollo regional y luego, en la página treinta y uno, el tercer párrafo, hay otros párrafos muy interesantes, pero dice la finalidad de la reforma que se propone, se centra en la cuestión anterior, se persigue ampliar la materia a la que podrán destinarse los empréstitos y otras obligaciones

crediticias susceptibles de ser contraídas por estados y municipios esto es a inversiones públicas productivas.

Luego, les comento, que en el proyecto que atentamente les pongo a su disposición, en la página ciento once del proyecto, aparece la iniciativa de reforma al artículo 117 fracción VIII, en la parte subrayada se dice lo siguiente en aquella iniciativa: “la experiencia en la aplicación de este precepto constitucional, ha confirmado que esta premisa es válida para la Federación, empero, en el caso de los estados y municipios, ha sido notorio que la insuficiencia de sus ingresos, no les ha permitido contar con esta capacidad, por lo que ha visto limitadas en grado considerable sus posibilidades para financiar el desarrollo local y urbano, mediante la realización de obras importantes, inversiones productivas tales como: carreteras regionales o vecinales, obras de infraestructura urbana y otras obras y servicios públicos, que son demandados de manera inaplazable, para satisfacer necesidades comunitarias y aquí quiero hacer un pequeño paréntesis, porque generalmente, hasta donde he oído, se ha interpretado la fracción VIII del artículo 117 constitucional cuando dice “inversiones productivas” como refiriéndose a un estado, sea federal, que aquí lo dejamos de lado o local, como si fuera una empresa privada, como si esta empresa privada, solamente pudiera hacer inversiones, para obtener un beneficio económico y eso no es exacto, inclusive la misma palabra de inversión pública productiva, lo productivo tiene varias acepciones en el Diccionario de la Lengua Española. Una acepción es: que tiene virtud de producir. ¿Qué? Quien sabe. Productiva. Que tiene virtud de producir. Otra acepción: que es útil o provechoso. También quiere decir: productivo. Otra acepción: que es económica, y así lo menciona el diccionario: que arroja un resultado favorable de valor entre precios y costos. Yo quisiera que tomáramos en consideración esta diferencia. Los Estados de la República, por regla general, ya no tanto en estos tiempos, pero sí en los tiempos inmediatos anteriores, siempre habían estado a la zaga de las inversiones de las economías de la Federación, ya no digamos los municipios, pero los Estados también, no solamente se venían quejando sino se siguen quejando

de la falta de financiamiento para hacer frente a tantas y tantas obligaciones que tienen al respecto. Quisiera yo pues que tomáramos en consideración, que estamos en presencia de instituciones públicas, no de empresas privadas. Luego, más adelante en mi proyecto, en la página 115, el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Hacienda y Crédito Público, en relación con la iniciativa de reforma al artículo 117, fracción VIII, dijo lo siguiente, voy a leer nada más el tercer párrafo para no cansarlos señores ministros: Ese sentir –dice– consiste en complementar los instrumentos de financiamiento de los estados y municipios, con recursos económicos provenientes del crédito público, a fin de ser destinados a inversiones públicas productivas, y lograr la realización de sus respectivos programas generales de gobierno. Otra vez habla de programas generales de gobierno. Y, en la página 116, en otro párrafo que vengo subrayando, dice: Este precepto, aun cuando autoriza el endeudamiento interno de los Estados y Municipios, al limitarlo en forma exclusiva a obras directamente productivas, restringe casi hasta sus últimas oportunidades, una actividad crediticia que podría ser en congruencia con las posibilidades actuales de contratación, más intensa y floreciente para propiciar el desarrollo regional. El propósito de esta disposición ha sido limitar el uso del crédito público, para aquellos financiamientos destinados a obras, que por sí mismos generen su capacidad de pago. Y, finalmente, dice en la página 116, al final, en lo subrayado: Esto se ve confirmado, cuando el crédito público se destina a inversiones, e inclusive, de modo indirecto, producen un aumento de tales ingresos. Por eso se está refiriendo también a servicios públicos, el servicio de salud, es una inversión pública indirecta, porque finalmente va a redundar en producción, en mayores ingresos para el Estado. Yo, pues muy a pesar de que oído tan interesantes pronunciamientos al respecto, yo quisiera que no olvidáramos que se trata de estados de la Federación, la situación económica y financiera en que se hayan, la necesidad de que siga floreciendo el financiamiento público para todas las necesidades que hay, y que afrontan cada uno de ellos, y

que no nos limitemos a tal punto, que hagamos inocuo, esta reforma, que tuvo la idea de hacerse más amplia. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Continúa en uso de la palabra el

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Debo una disculpa al señor ministro ponente, y al Pleno, la verdad es que cuando hablé del acto de aplicación y del sobreseimiento, mentalmente estaba yo ubicado en controversia constitucional, es una acción, retiro esos comentarios.

Nos hace énfasis muy preciso, el señor ministro Díaz Romero, en que tengamos cuidado con la expresión “productivas”, porque si bien, tiene un sentido económico, se puede interpretar de otras maneras, como provechoso, o útil; yo creo que no es por ahí la interpretación que debemos dar, en la exposición de motivos de la iniciativa, hay conceptos económicos precisos, él nos leyó la página 111, yo leeré de la página 113, a partir del primer párrafo, que viene subrayado, en esa virtud se propone que el destino del crédito público estatal y municipal sea la realización de inversiones públicas productivas, con lo cual se comprenderá la situación actual de efectuar, prioritariamente, obras que generen directamente ingresos, esto es un concepto económico, y se abrirán las posibilidades de afectarlos a otras obras productivas, y al financiamiento de servicios públicos, siempre que en forma directa o inmediata.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Mediata.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: O mediata, perdón, se generen recursos públicos, estos recursos públicos, yo los entiendo como dinerarios, cabe hacer notar que la materia a la que ahora podrán destinarse los empréstitos estatales y municipales, no admite salvedad alguna, con lo cual se impide que pudieran dedicarse a cubrir obligaciones de gasto corriente u operaciones de conversión, son conceptos económicos de gasto; la aplicación del concepto hará posible que los estados y municipios, pueden

contraer créditos para la realización de inversiones prioritarias, que exijan un desembolso inmediato, con lo que se logrará, por consecuencia, la ampliación de su capacidad de realización de los programas de gobierno; las inversiones públicas productivas que se realicen, impulsarán, sin lugar a dudas, la actividad económica, económica, regional y urbana, favorecerán el crecimiento de la economía y permitirán la generación de ingresos fiscales, con los que se amorticen los créditos, en los plazos en los que se haya diferido el pago, esto dice la iniciativa, después nos llevó, él, al párrafo de las Comisiones Dictaminadoras, y se habla también de inversiones públicas, productivas, destaco en la página 116, que habla, esto nos lo leyó el señor ministro Díaz Romero, dice: “Este precepto, aun cuando autoriza el endeudamiento interno de los estados y municipios, al limitarlo en forma exclusiva a obras directamente productivas, se refiere a la norma que fue reformada, restringe casi hasta sus últimas oportunidades, una actividad crediticia, que podría ser en congruencia con las posibilidades actuales de contratación, más intensa y floreciente, al propiciar el desarrollo regional”.

Yo creo que cuando se habla, primero en el 73, de directamente productivas, con el concepto de auto financiables, que por sí mismas van a producir los ingresos necesarios para su amortización, y lo mismo decía el 117, fracción VIII, se le suprimió la palabra “directamente productivas”, pero en la exposición de motivos, y en la aprobación, se entiende que esta productividad es necesariamente económica.

Por eso, preciso ahora, que desde mi punto de vista, resulta inconstitucional el nuevo artículo 105, del Código Financiero del Estado, cuando permite al Ejecutivo, previa aprobación del Congreso, afectar un porcentaje de la recaudación del impuesto sobre nóminas, para financiar el gasto público en el rubro de obra pública, sin condicionar a que la obra pública sea productiva; y es también inconstitucional el artículo 312, cuando al regular las operaciones de endeudamiento relativas a las bases para la

concertación, contratación y restauración de diversas opciones de financiamiento, se refiere a inversiones públicas productivas correctamente, pero luego agrega: “o para el desarrollo de acciones encaminadas a la obtención de beneficios sociales”.

¿Qué pasa con los beneficios sociales, acaso estamos en contra de la salud? De ninguna manera, lo que pasa es que hay una limitante constitucional a que el endeudamiento público tenga un preciso contenido económico, de desarrollo, de productividad, en este sentido.

Preciso pues, los puntos de inconstitucionalidad que yo estimo, participo de la interpretación que ha hecho el señor ministro Cossío Díaz, en el sentido de que como la Constitución no precisa cuáles son las obras productivas hay que atender al dato que sí se dio en la exposición de motivos, no puede haber ningún empréstito para el pago de gasto corriente en el concepto presupuestal que este renglón tiene, y además es indispensable que al autorizarse un empréstito o endeudamiento por parte de estados y municipios, el Congreso precise con toda claridad la inversión a la que se debe destinar el crédito, así como las razones que justifiquen su productividad directa o indirecta.

En el caso concreto, dijo: “se destinarán al gasto público en el renglón de obra pública”, y esto puede no decir nada y dejar en plena libertad al Ejecutivo del Estado para que él determine las obras públicas que van a realizarse; no hay certeza en cuanto que habrá esta productividad directa o indirecta. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra, ahora sí, la ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias, señor presidente. Bueno, por principio de cuentas era acotar la materia de la acción, pero ya el señor ministro Ortiz Mayagoitia lo hizo.

Sobre esta base estaríamos únicamente en la disponibilidad de discutir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de diversos artículos del Código Financiero, todos los demás actos prácticamente ya quedaron sobreesidos.

Y aquí me surge una duda, porque dice el señor ministro Ortiz Mayagoitia, que debiera declararse inconstitucional el artículo 312 del Código Financiero, pero no lo veo combatido, está a partir del 313, me parece que se combatía dentro de la Ley de Ingresos del Estado, y como este artículo del decreto quedó sobreesido, aquí hay una primera duda sobre si debiéramos o no tenerlo como tal, y por otra parte, también mencionar que en el caso de que estuviéramos de acuerdo en que se analizara la constitucionalidad de este 312, referirles que ya fue reformado, que fue reformado el 10 de agosto del 2004, y que la reforma que se viene impugnando en esta acción de inconstitucionalidad, según entiendo, está publicada en julio de 2003, y sí hay una variación importante en el texto, que valiera la pena mencionar.

Si ustedes ven en la página 80 del proyecto, está transcrito este artículo 312, que dice: El presente libro regula las operaciones de endeudamiento relativas a las bases para la concertación, contratación y reestructuración de las diversas opciones de financiamiento, a los requisitos para emitir valores tales como bonos, obligaciones de deuda, certificados bursátiles, pagaré y a la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores, en los que el Estado asuma obligaciones directas o contingentes que se destinen al establecimiento y creo que esta es la parte que el señor ministro Ortiz decía: "...de inversiones públicas productivas o...", ese o, es el que podría resultar inconstitucional "... o para el desarrollo de acciones encaminadas a la obtención de beneficios sociales...".

Esto ya desapareció en la reforma de dos mil cuatro, de agosto de dos mil cuatro y les leo el texto que tengo aquí a la mano, la última parte para no repetir lo ya leído, dice: "... en los que el Estado

asuma obligaciones directas o contingentes que se destinen al establecimiento de las inversiones públicas productivas...”: esto estaba más o menos igual al texto anterior, ese o, ya no lo tiene, dice: “...productivas, enunciadas en el artículo 316 del Código.”

Entonces, la primera duda que me surgió es, sí lo tendremos como acto reclamado o no. En la página ciento dos, que es donde se especifica qué es lo que queda fuera prácticamente de las causales de improcedencia, se dice que es el artículo 1º, del Decreto combatido; y en este artículo 1º, se está señalando el artículo 105, párrafo tercero, 312, 323, 325, 333, 334, 339, 344 del Código Financiero, no se señala el 312, donde se señalaba creo que era en la Ley de Ingresos. Mi pregunta es, como este artículo en el que se venía impugnando la Ley de Ingresos quedó sobreseído porque se consideró que ya perdió vigencia porque era del año dos mil tres. La primera pregunta, ¿Lo vamos a tener como reclamado o no? En el caso de que lo tuviéramos como reclamado, mi sugerencia sería que se sobreseyera en este aspecto, porque en la parte correspondiente que se estimaría inconstitucional, prácticamente ya quedó derogado y si es acción de inconstitucionalidad y estamos juzgando exclusivamente la norma, pues prácticamente ya perdió vigencia. Entonces, son dos cosas que a la mejor valdría la pena mencionar: primero si la vamos a tener como reclamada y si teniéndola como reclamada, si vamos a sobreseer o no.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Silva Meza, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente. En una primera lectura del proyecto, desde luego que se comparten, son compartibles totalmente sus afirmaciones. El día de hoy, cuando menos para mí, ha sucedido una situación de volver a estudiar con detenimiento precisamente la iniciativa y el dictamen de las comisiones respectivas; en tanto que yo creo que éste es uno de los casos donde la sola reforma tiene y ameritan muchas, muchas lecturas. Para mí, hasta ahora, creo que todo esto debe inscribirse

en los grandes conceptos de los ingresos del Estado, los ordinarios y los extraordinarios, y aquí pareciera que en esta modificación constitucional, se establece un medio complementario de financiamiento o de constitución de ingresos extraordinarios, pero con unas reglas que pareciera que a lo único que conducen es a establecer precisamente una forma de captar ingresos de manera complementaria, condicionados a que sean actividades productivas, actividades productivas que aunque parece repulsivo, en un determinado momento, son aquellas que o serían aquellas que no permitirían que muriera la inversión, sino que ésta produjera y fuera autofinanciable o que tuviera los recursos suficientes para generar ingresos, ingresos in genere, ingresos que podrían ser destinados a actividades productivas; sin embargo, creo que la confusión un tanto se produce, en tanto que en el mismo dictamen, en la iniciativa, se establecen, desde luego, la descripción del nuevo formato de endeudamiento, esta posibilidad de este endeudamiento a través de crédito público para inversión productiva, diciéndose que se establece un propósito de amplitud, un propósito de amplitud, en tanto que con anterioridad a la reforma se establecía que los empréstitos estatales o municipales, se destinarían a la ejecución de obras que directamente produjeran un incremento en sus respectivos ingresos; y se dice, ahora no, ahora ya también lo estamos ampliando, y si de manera indirecta los producen, en tanto que éstos se inyecten a otras inversiones, esto es permisible, esto definitivamente se permite y esto generará un aumento en tales ingresos.

Ahora, se establece ya la vinculación con el tipo de obra para la calificación de productiva o no productiva, yo estoy cierto que esto del ingreso, esto de la productividad no puede ser aislado, y esto va en función de naturaleza, origen, destino y fines del ingreso público, sí necesariamente, pero esto está diseñado para eso, por lo siguiente: si nosotros advertimos en el dictamen y seguimos en la lectura, habremos venido dando lectura a la descripción etcétera, pero viene toda la situación de los señalamientos que hace el Poder Revisor; bueno, los dictámenes en función de esta modificación ya

al legislador, donde al legislador le determina obligaciones y exclusiones, ya las exclusiones que se han señalado aquí respecto de que no pueden estar definitivamente vinculados con gasto corriente, con conversiones, etcétera, no, para esto no es, no es para esto, es exclusivamente para inversión pública de carácter productivo, pero no necesariamente vinculado con esta situación de obras de beneficio colectivo, aunque en la misma exposición se señalan a manera de ejemplos, ese tipo de obras que pueden tener eso, pero siento que la finalidad fundamental es la del ingreso, se está diseñando como una forma complementaria de tener ingresos vinculados, sí, con una situación productiva en tanto es cierto es una inversión, porque puede ser fin social, o sea, puede ser un fin social, pero de ninguna manera vinculado con el gasto, tiene que ser una inversión productiva, en función de una forma complementaria de financiamiento para efecto de tener ingreso, y la Legislatura tendrá la obligación de seguir con buen juicio los lineamientos que le está dando el Poder Revisor de la Constitución, y que en el mismo dictamen, en la iniciativa señala los caminos y derroteros para las legislaturas, para determinar el correcto manejo de esta situación, el correcto diseño de este medio complementario de financiamiento, pero que se traduce en una forma extraordinaria de ingresos del Estado.

Hasta ahorita es la percepción que yo tengo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Vamos a decretar un receso, al regresar hará uso de la palabra el ministro Aguirre Anguiano, que la ha solicitado.

(SE DECRETA UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)

(SE REANUDA LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se levanta el receso.

Señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor ministro presidente.

Cuando nos expresaba su opinión el señor ministro Silva Meza, involucró tangencialmente un tema de la máxima importancia, decía él, claro que los empréstitos deben de generar ingreso, se trate de inversión productiva directa o indirecta, esto es idealmente pienso yo, que lo involucró con la capacidad y necesidad de pago de las deudas y esto me hizo recordar una vivencia de hace poco tiempo, hace aproximadamente 25 años, tuve la oportunidad de ir a la Unión de Repúblicas Socialistas y Soviéticas, cuando aquel sistema estaba en su máximo apogeo y perigeo, un viaje maravilloso, llegando el día que llegué, leí algo en el periódico que contrastó con la forma de conducirse de las autoridades “Los Soviets”, la nota era de página interior y decía más o menos lo siguiente: “La Unión de Repúblicas Socialistas y Soviéticas, ayer pagaron aproximadamente setenta y cinco millones de libras esterlinas a los prestamistas ingleses por deudas contraídas por el gobierno Zarista”, esto me impresionó y no se me olvidó, porque la verdad de las cosas, es que las deudas se pagan y eso lo sabemos bien los Mexicanos.

El crédito público tiene un aspecto activo y un aspecto pasivo, esto qué quiere decir, que la banca oficial es prestamista también, pero también el Estado mexicano es prestatario, es deudor y cómo le hace para ser prestamista el Estado mexicano, pues muy sencillo, tiene dos fuentes de ingresos, rápidamente explicadas: una, son nuestras contribuciones y la otra es el crédito, esto es lo que el país soberanamente acepta deber porque le prestan los particulares internos o externos, el Estado Federal no tiene la limitación que tienen los Estados de la República, ellos quedamos en que externamente no podían pedir prestado entre otras limitaciones y el Constituyente pensó y el Poder Reformador que no podría endeudarse a tontas y a locas un Estado porque finalmente debía de pagar.

Entonces señores ministros, yo les suplico despejarnos de toda idea de Estado benefactor, es muy lindo pensar en que el gobierno va a cumplir con todas sus obligaciones de beneficio social porque las necesidades sociales son muchas, que bueno que existiera la posibilidad de que los Estados de la República canalizaran recursos para los viejos, para los ciegos, para los sordos, para los niños mudos y para cuanta necesidad social pudiera existir, pero tiene dos fuentes; una, la recaudación, las contribuciones y eso le da desgraciadamente limitaciones y la otra, es el crédito que constitucionalmente tiene muchas limitaciones y yo pienso como decía el señor ministro Don Juan Silva Meza que la idea de inversión productiva hay que asociarla con la posibilidad de pago y para esto se necesita la generación de ingresos para pagar y esto me trae a reflexión lo que decía el señor ministro Cossío, que bueno que los administradores de los estados, promuevan normas para reglamentar como lo ordena el artículo 117 constitucional, la forma en que van a endeudarse, pero justo es que cuando se endeuden, ellos a manera de motivación señalen, la imputación de pago por la inversión productiva directa o indirecta y no necesariamente estoy hablando de obra pública, yo creo que la reforma en eso consistió, se quitó la limitación de la obra pública y se quitó el concepto de que la inversión fuera productiva y directa, ya no se necesita que sea así, con que exista productividad indirecta basta, en conclusión yo quisiera proponer que se tome una votación, haber si estamos de acuerdo con el concepto de que se necesita recuperación mencionada como motivación cuando se vaya a ejercer un endeudamiento en los términos del artículo 117 constitucional, porque deba de ser inversión productiva directa o indirecta, por demás está decirles que estoy de acuerdo con las interpretaciones que han dado don Juan Silva Meza, don Sergio Valls, don Guillermo Ortiz Mayagoitia, el señor ministro Cossío y la señora ministra Luna Ramos y estamos esperando mas luces. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Respecto a la duda que había planteado de si se estaba o no reclamado el artículo 312, nos hace favor el señor ministro ponente de facilitar el expediente y efectivamente no está señalado como acto reclamado en el capítulo destacado; sin embargo, en los antecedentes y en la parte correspondiente a los conceptos de invalidez si hay referencia específica a este artículo, por tanto, utilizando la famosa y antigua tesis de que de un análisis integral de la demanda podemos tenerlos como actos reclamados, creo que sería perfectamente válido y sobre la base de que al menos en la versión del Código Financiero del Estado de Veracruz que yo tengo extraída de la red jurídica de esta Corte, hay ya una reforma de este artículo, entonces si no tienen inconveniente señor yo sugeriría una primera votación de si tenemos como acto reclamado, creo que sí podemos tenerlo y que si sobreseemos por lo que hace a este artículo 312 y después mi sugerencia sería que ya sobre la base de los criterios que se han externado respecto si debe o no tenerse como posibilidad de inversión este tipo de actos o lo establecido en estos artículos, a lo mejor ir artículo por artículo a partir del 105, luego el 313 y ya ir diciendo qué se considera constitucional y qué inconstitucional, no sé si le pareciera señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Me surge una incógnita que veo sentido a introducir un nuevo precepto reclamado cuando en relación a él vamos a otorgar el amparo o negar el amparo, pero cuando estamos viendo que vamos a sobreseer, qué sentido tendría el que primero, recurro a una intervención integral para decir si consideramos como reclamado, pero como a través de un análisis de la Ley advertimos que ya se reformó, sobreseemos respecto de ella, pero desde luego que podríamos hacerlo. Tiene la palabra la ministra y luego el ministro Díaz Romero.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Si señor, la sugerencia de determinar si se tiene o no como acto reclamado este 312, también está referido a todos los artículos del Código Financiero, ¿por qué

razón? Si nosotros vemos en la demanda que está transcrita en el proyecto correspondiente, los actos reclamados de manera destacada son a partir de la hoja cuatro, tenemos el decreto 567 y de este decreto 567 tenemos como primer inciso la autorización que se pide al gobernador del Estado, como segundo inciso la Ley de Ingresos, como tercer inciso el presupuesto de egresos y luego el gasto de capital y luego la publicación de todo esto, es decir como acto reclamado destacado no tenemos un solo artículo del Código Financiero que son a los que prácticamente se está acotando la decisión y resolución de este asunto, los artículos del Código Financiero prácticamente están señalados en el capítulo de antecedentes, y hay referencia específica en el capítulo de conceptos de invalidez, pero no están señalados como actos reclamados destacados, por esa razón pensaba que sí debería tenerse como actos reclamados a los artículos del Código Financiero, no sólo al 312 sino a todos, y acotar a estos artículos, la materia de análisis de la acción de inconstitucionalidad, que según lo habíamos manifestado anteriormente, era a lo único que se refería, y que en algunas partes del proyecto del señor ministro Díaz Romero, sí se refieren a los otros artículos, el único que no estaba incluido en esos artículos que se están analizando, era el 312, pero en el capítulo destacado de actos reclamados, no hay señalado como tal ninguno de los artículos del Código Financiero, por eso mi opinión, era de que sí se tuvieran como reclamados, porque todos se van a tener en la misma tesitura.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Díaz Romero tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente.

Debo agradecer a la señora ministra Luna Ramos, la acuciosidad con que estudia todos los asuntos, ella dice que los mapea, y le da muy buen resultado.

El primer problema que nos presenta es, si debemos tener como artículo reclamado, el artículo 312, recordemos que el señor ministro

don Guillermo Ortiz Mayagoitia examina todos los artículos, y establece muy puntualmente, que a su entender los dos artículos que resultan inconstitucionales, reformados del Código Financiero son el artículo 105 y el 312, vamos a detenernos un poco en el 312 para si acaso se considera pertinente tomar una votación al respecto, bueno, se toma, creo que yo que no hay ningún problema, ninguna duda, para pensar que el artículo 312 se viene reclamando, es cierto que no en capítulo específico y por separado, pero si ustedes ven en la hoja siete del proyecto, veremos que sí hay argumentaciones en contra de este precepto, hasta abajo, en negrillas dice: Observación primera, el texto del citado precepto 312, incumple lo previsto en los artículos 73 y 117 de nuestra Carga Magna, y 73 de la Constitución veracruzana, que categóricamente ordena, que únicamente podrá celebrarse empréstitos para la ejecución de obras públicas productivas, y a pesar de ello, etcétera, etcétera, y sobre todo en aquella parte que observa don Guillermo, esta parte final donde dice: Del desarrollo de acciones encaminadas a la...no, perdón, esta parte donde dice,...

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Era esa señor ministro.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Sí, el desarrollo de acciones encaminadas a la obtención de beneficio social, esa es la parte en donde el señor ministro Ortiz Mayagoitia, siguiendo el mismo concepto de invalidez de los accionantes, dice: Por esta razón es inconstitucional. No entramos más adelante, quedémonos con esta parte, pero resulta que esta parte según nos acaba de advertir la señora ministra Luna Ramos, ya quedó tachada, ya no existe, solamente queda la parte en que inclusive el señor ministro Ortiz Mayagoitia lo aceptó; ahora bien, la pregunta más bien, y que yo acojo de parte de la señora ministra Luna Ramos es ¿qué vamos hacer con este artículo, cuando ya desaparece esa parte, en donde fue objeto de impugnación, y a mí me parece y lo propongo al Pleno, que en esta parte debemos, sobreseer, porque ya no existe la materia litigiosa propuesta, tomando en consideración lo que se establece por la Ley Reglamentaria, tanto en el artículo 45, que dice:

“Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte; la declaración de invalidez de las sentencias no tendrán efecto retroactivo, salvo en materia penal...”, -que no es el caso- etc., etc.

Entonces yo aquí propongo, señor presidente, que si el Pleno está de acuerdo se tome la votación, acerca de si sobresee respecto del artículo 312, o no se sobresee, para luego pasar al otro problema que es del artículo 105.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Me permito preguntar si en votación económica ¿están de acuerdo con ambas proposiciones?

(VOTACIÓN AFIRMATIVA)

¡Bien! En consecuencia, se considera que también está reclamado el artículo 312, y luego por las razones indicadas se decreta el sobreseimiento en relación con dicho precepto.

Continúa a debate, el problema relacionado con el otro artículo. Tiene la palabra el señor ministro Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: ¡Gracias, señor presidente!

En la página setenta y siete, está transcrito el artículo 105, que se viene impugnando, dice: “En casos excepcionales –está subrayado- el Ejecutivo del Estado, previa aprobación del Congreso, podrá afectar un porcentaje de la recaudación que se obtenga del impuesto sobre nóminas, al pago de obligaciones contraídas de conformidad con el Título Quinto, del Libro Quinto del presente código, para financiar el gasto público en el rubro de obra pública. - Esto es fundamentalmente lo que se señala por los accionantes y por el señor ministro Ortiz Mayagoitia, que es lo incorrecto constitucionalmente de acuerdo como se interpreta por parte de ellos el artículo 117, fracción VIII-, sigo leyendo: obligaciones que incluirán en su caso, todos los gastos directos o indirectos

relacionados con los financiamientos respectivos, durante la vigencia de los mismos y siempre y cuando, los recursos derivados de dicho financiamiento, viéndose en su caso las cantidades necesarias para cubrir los gastos de estructuración y ejecución de los financiamientos, así como las reservas correspondientes, se aporten invariablemente al fideicomiso público, a que se refiere este artículo y se destine íntegramente a financiar el gasto público en el rubro de obra pública.

Este es el aspecto que el señor ministro Ortiz Mayagoitia, con esa intuición tan aguda que tiene, capta de lo que viene impugnando el actor, y dice que se debe declarar inválida esta parte del artículo 105.

Yo advierto que para poder llegar a la conclusión de que es inválido, es muy importante primero, determinar si es la reforma del artículo 117, en su fracción VIII, involucra inversiones públicas productivas, directas nada más o también indirectas, creo que si se vota en cualquiera de estos sentidos, podemos como consecuencia definitivamente resolver el problema.

¡Gracias!

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro José Ramón Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: ¡Gracias, señor presidente!

Yo coincido con la propuesta que hace el señor ministro Díaz Romero, a mí me parece que si no, vamos a estar dándole muchas vueltas al tema, y la diferenciación que me parece que se establece es la siguiente.

Todos coincidimos en que hay inversiones públicas y productivas, en eso me parece que todos coincidimos, por las razones que están explicitadas en los textos jurídicos que hemos analizado, donde me parece que hay diferencia, es en la forma en que deben ser financiadas esas inversiones; para algunos de los señores ministros

se está diciendo, debe haber, como el artículo 18, la Ley de Deuda Pública, que yo leía una amortización generada de los propios ingresos de la inversión productiva pública, llevada a cabo y para algunos otros de los señores ministros, no se da necesariamente esa amortización; aquí por supuesto el problema, lo estoy planteando en términos de dos extremos, y también está el problema de amortizaciones en un grado razonable, que ya sería una tercera variable de mucha mayor complejidad en su resolución, nadie está esperando, me parece, que una inversión pública se pague al cien por ciento, e inclusive tuviera una ganancia neta, vamos a decirlo en ese sentido, me parece que, lo que se está viendo es si pudiera o no tener una amortización razonable en relación con lo invertido; yo lo había manifestado en la primera intervención, a mí me genera muchísimas dudas esta cuestión, sobre todo por la forma como está construida la iniciativa y los dictámenes en este sentido, a mí me parece que no es necesario que una inversión pública amortice o genere la cantidad de recursos necesarios para amortizarse, esto me parece que sería realmente reducir muchísimo las posibilidades de financiamiento de los estados, imaginemos casos de las carreteras como tuvimos en aquellas controversias de Chihuahua, donde normalmente los peajes se ponen en carreteras federales, si un estado, quisiera buscar un endeudamiento para construir un camino rural, y ese camino rural es muy posible que no se genere un recurso al menos directo, pues entonces no podría por esta vía de adquisición de recursos, llevarse a cabo esos caminos rurales, porque no va haber un peaje en esas condiciones, si justamente lo que se está tratando de sacar adelante es una situación de depreciación de una determinada comunidad, resulta muy complicado exigirle a esa comunidad que adicionalmente a que se construyó un camino, pague un peaje o cuota para esos efectos, y así se podrían seguir reproduciendo los ejemplos, esto sí me parece complicado, yo por esos creo que lo que debemos establecer es simple y sencillamente cuáles son los límites en un sentido negativo más que en una definición positiva de lo que se puede hacer con estos casos; yo entiendo que la principal limitación y es en muchas ocasiones, es la

atracción para ciertos gobiernos estatales y municipales, es utilizar los recursos para gasto corriente, vamos a subirnos todos los sueldos, a partir de ese gasto corriente, vamos a cambiar los automóviles, vamos a cambiar los mobiliarios de oficina, esto me parece que ahí sí hay una limitación clara, y eso, difícilmente podría tener un carácter productivo; pero fuera de esos casos, en donde hay una aplicación directa al mejoramiento de las condiciones de operación o de ingresos de los servidores públicos, si me parece que hay un abanico extraordinariamente amplio, y que me parece que sería difícil, en ese sentido, buscar una relación de peso a peso, o de relación de peso a tostón, como se decía antes, cualquiera que sea la proporción para efectos de la financiación de esas condiciones; yo en este sentido, me parece, y por supuesto que tendríamos que abordar algunos temas y algunas limitaciones, por lo demás, no sé, me parece que sean tan complicadas de establecer, en este sentido, sí estoy a favor de inversiones que teniendo el carácter de productivo, no necesariamente genere los recursos, para qué de manera directa, con esos recursos generados, se amortice la totalidad de la inversión productiva llevada a cabo por el estado de la federación que hubiera contraído este empréstito; entonces, en relación con la pregunta concreta del señor ministro Díaz Romero, esa sería mi posición.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, en términos generales, yo coincidiría con las afirmaciones del señor ministro Cossío Díaz si de la Federación estuviéramos hablando, y voy a poner un ejemplo probablemente radical y probablemente hiperbólico; el Estado mexicano, tiene el derecho de declarar la guerra a una potencia extranjera, no hay nada más destructivo que una guerra, esperemos que nunca en lo sucesivo, México tenga una situación de esa naturaleza, pero dentro de las posibilidades y afortunadamente no dentro de las probabilidades, esto existe, para mí sería un caso típico, en donde el Estado mexicano,

probablemente tendría necesidades de endeudarse para actividades destructivas y no productivas, de endeudarse a ciencia y conciencia de que iba a tener pérdidas, pero resulta que esto no juega para los Estados. Por razón de las competencias federales y de las competencias estatales hay diferencias también radicales y una de estas diferencias es aquélla que tiene que ver con el concepto de inversión productiva, y aquí no estoy de acuerdo totalmente con lo que dice el señor ministro Cossío. Pienso que debe de existir una probabilidad fuerte de recuperación, no como relación de causa efecto a entre lo canalizado y lo recibido, pero sí como consecuencia global de la generación económica.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Yo pienso que se han dado suficientes elementos, pero no tanto para dividir las cuestiones, sino para referirlo al proyecto. El proyecto, con base en determinadas argumentaciones, considera que se debe reconocer la validez del mismo, por estimar que no es inconstitucional. Varias de las argumentaciones que se han dado llegan a la conclusión contraria. Yo me permito proponer al Pleno que tomemos la votación, si se está con el proyecto o en contra del proyecto, en este punto relacionado con la constitucionalidad del artículo 105, y si alguien quiere hacer alguna especificación en su voto, pues la hace. ¿Les parece correcto?

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: ¿Artículo 5, ministro?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: 105.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Página setenta y siete.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Página setenta y siete, al que dio lectura el ministro Díaz Romero en su última intervención, que es el que nos quedaba pendiente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Muy bien, estoy listo para votar.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Vamos por lo pronto a tomar esa votación, con el proyecto o en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En contra del proyecto y por la inconstitucionalidad del mismo.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo con el proyecto en cuanto a la constitucionalidad del artículo 105, pero no con todas las consideraciones que sustentan esta constitucionalidad.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Por la constitucionalidad del 105.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Como votó el ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: También estoy en contra del proyecto, porque el artículo 105 autoriza a financiar el gasto público en el rubro de obra pública con endeudamientos; cambia el concepto constitucional y, por ende, lo viola.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: También por la inconstitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: También igual y por las mismas razones que el ministro Ortiz Mayagoitia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN: En el mismo sentido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de siete votos en contra del proyecto, es decir, por declarar la invalidez del artículo 105 del Código Financiero del Estado de Veracruz.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como no se reúne la votación de ocho votos requerida para declarar la invalidez, en este punto se desestima la acción.

El señor ministro Góngora considera que todavía hay temas pendientes.

Tiene la palabra el ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias.

Se omite la contestación al tercer concepto de invalidez y creemos que es incorrecto declarar inatendible el tercer concepto de invalidez, por lo siguiente: Contrario a lo que se afirma en el proyecto, sí se vierten consideraciones de Derecho que pretenden demostrar violaciones a los artículos 14, 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y son los consistentes en (transcripción): “Las reformas y adiciones a diversos artículos del Código Financiero, de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, estos últimos para el ejercicio fiscal dos mil tres, aprobadas por la H. LIX Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, y promulgadas por el gobernador constitucional de nuestra entidad federativa, en el Decreto 567, son violatorias de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica, y no respetan la primacía de la Constitución Federal, porque: a). Altera en el séptimo mes del año, tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos del dos mil tres, pretendiendo ignorar que las vigencias de ambos ordenamientos son anuales; b). Permiten que el gobierno del Estado contraiga un adeudo por quinientos millones de pesos más accesorios, para destinarlos, supuestamente a los ramos de salud e infraestructura para el desarrollo, sin que se diga cuáles son; c). Autorizan que el gobierno del Estado aplique los quinientos millones en inversiones públicas que no son productivas; d). Incurren en antinomia, pues por un lado el artículo 312 del Código Financiero, se reformó para permitir que el producto de empréstitos se pueda destinar tanto a inversiones públicas productivas, como al desarrollo de acciones encaminadas a la obtención de beneficios sociales; y por el otro se establece en el artículo 333, fracción IV del mismo ordenamiento, que lo obtenido a través de deuda pública se aplique exclusivamente a inversiones públicas productivas. Entonces, de los anteriores argumentos, se desprende que de lo que se duelen los promoventes en el tercer concepto de invalidez, se trata de: a). Alteración en el séptimo mes del año, tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos

del dos mil tres; b). Permitir que el gobierno del Estado contraiga un adeudo por quinientos millones más accesorios, para destinarlos, supuestamente a los ramos de salud e infraestructura para el desarrollo, sin que se diga cuáles son; c). Autorizar que el gobierno del Estado aplique los quinientos millones en inversiones públicas que no son productivas; d). Antinomio entre los artículos 312 y 333 del Código Financiero de Veracruz, reformados por el Decreto que se impugna.

En efecto, los argumentos señalados en los incisos a), b) y c), iban dirigidos a combatir los artículos 2º., 3º., y 4º., del Decreto impugnado, en los que se dispone, respectivamente, la autorización al gobernador de la Entidad para emitir valores representativos de un pasivo contingente a cargo del Estado de Veracruz. La adición al artículo 1º., de la Ley de Ingresos para el gobierno del Estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil tres, y la reforma y adición a diversos artículos del presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado de Veracruz, correspondiente al ejercicio fiscal dos mil tres. Por tanto, en virtud de que fue decretado el sobreseimiento respecto de los artículos 2º., 3º., y 4º., del Decreto 567, no procede el estudio de los incisos a), b) y c), situación que no se presenta por lo que toca al inciso d), que se relaciona con el artículo 1º., del Decreto 567, pues se llega a la consideración que constituye por sí, un concepto de invalidez autónomo que debe contestarse. En cuanto a los resolutivos, el artículo 1º., del Decreto impugnado, inserto en el presente dictamen, reformó los artículos 105, tercer párrafo; 175, segundo, cuarto y quinto párrafos; 312, primer párrafo; 313, 323, fracción V; 325, 333, 334, primero y segundo párrafo; 339 y 344, primer párrafo, y adiciona cuarto y quinto párrafos al artículo 105, un segundo y tercer párrafos al artículo 105, un segundo y tercer párrafos a la fracción XIX, apartado "A", del artículo 149, al Libro V, que contiene los artículos 347 y 348, todos del Código Financiero.

El punto resolutivo tercero, es el siguiente:

TERCERO: SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 1º, POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 105, TERCER PÁRRAFO, 313, 323, FRACCIÓN V, 325, 333, 334, PRIMERO Y SEGUNDO PÁRRAFOS, 339 Y 344, PRIMER PÁRRAFO, Y SE ADICIONAN UN CUARTO Y QUINTO PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 105, UN SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFOS A LA FRACCIÓN XIX, APARTADO “A”, DEL ARTÍCULO 140 Y UN TÍTULO QUINTO AL LIBRO V, QUE CONTIENE LOS ARTÍCULOS 347 Y 348, TODOS DEL CÓDIGO FINANCIERO PARA EL ESTADO DE VERACRUZ; DEL DECRETO NÚMERO 567 QUE REFORMÓ Y ADICIONÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO; DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL TRES, TODOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, EMITIDO POR EL CONGRESO, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL 147 DE VEINTICUATRO DE JULIO DE DOS MIL TRES.

En tales condiciones, el punto resolutivo tercero, omite citar los artículos 175, segundo, cuarto y quinto párrafos, y 312 primer párrafo, razón por la cual, se sugiere hacer la precisión correspondiente. Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro ponente tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Gracias señor presidente. Aquí me encuentro en un grave problema, porque, por un lado, el señor ministro Góngora Pimentel, me dice que: es necesario entrar a estudiar el tercer concepto de validez y pronunciarse al respecto. Pero, por otro lado, el dictamen del señor ministro Sergio Valls, me dice que: no debemos hacer ningún pronunciamiento al respecto, porque en realidad se trata de poner en contradicción dos artículos secundarios, y yo quisiera referirme a la página treinta y dos del dictamen del señor ministro Góngora, dice: “Creemos que es incorrecto declarar inatendible el tercer concepto de invalidez, por lo siguiente: Contrario a lo que se afirma en el proyecto, sí se vierten consideraciones de derecho que pretenden demostrar violaciones a los artículos 14, 16 y 133 constitucionales”; y luego, transcribe la parte correspondiente, en donde él considera que sí se impugnan, dice: “Las reformas y adiciones a diversos artículos del Código

Financiero, de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, éstos últimos para el ejercicio fiscal de dos mil tres, aprobadas por la Legislatura veracruzana y promulgadas por el gobernador en el Decreto 567, son violatorias de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica y no respetan la primacía de la Constitución Federal, porque: -y aquí vienen las argumentaciones de ese tercer concepto de invalidez- a) Porque altera en el séptimo mes del año, tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos del dos mil tres, pretendiendo ignorar que las vigencias de ambos ordenamientos es anual, permiten que el gobierno del Estado contraiga un adeudo por quinientos mil pesos, más accesorios, para destinarlos supuestamente a los ramos de salud, infraestructura para el desarrollo, sin que se diga cuáles son; y autorizan; c) Que el gobierno del Estado aplique los quinientos mil pesos en inversiones públicas que no son productivas; d) Incurren en antinomia, pues por un lado, el artículo 312 del Código Financiero, se reformó para permitir que el producto de empréstito se pueda destinar, tanto a inversiones públicas productivas, como al desarrollo de acciones encaminadas a la obtención de beneficios sociales; y por el otro, se establece que el artículo 333, fracción IV, del mismo ordenamiento, es decir, del Código Financiero, el obtenido a través de deuda pública se aplica exclusivamente en inversiones públicas productivas; me inclino más por la observación del señor ministro Valls, porque fuera de las primeras argumentaciones referidas a cuestiones que se tienen que ver con el fideicomiso de quinientos mil pesos, respecto de los cuales ya sobreseímos, en la parte correspondiente del inciso d), simplemente se pone, dice –en contradicción, el artículo 312 del Código Financiero con el 333 del mismo Código-, pero yo estoy a lo que diga, señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Gracias señor presidente. Hace un momento alcanzamos la decisión de sobreseer

respecto al artículo 312, porque se le suprimió esta parte en la que se dice que entraba en contradicción, eso ha dejado ya sin materia, se puede muy fácilmente estimar inoperante y creo que ha sido discutido todo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y además habiéndose desestimado la acción respecto del artículo básico del que deriva todo el sistema, me parece que simplemente podemos someter a votación la parte restante del proyecto y ya tendríamos resuelto el asunto.

Toma la votación respecto de la parte restante con el proyecto o en contra.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Señor ministro presidente, solamente para decir que trataría yo de poner lo que está en mi estudio en la página 125, cambiarlo y declararlo inoperante.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Así es, muy bien, gracias señor ministro. De la parte restante tome la votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Yo estoy por la inconstitucionalidad de las normas incumbentes que se correlacionan con el 105, no se cuál sea la otra parte restante.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En realidad se está planteando el artículo 1º del Decreto en el que se involucran diferentes preceptos y que derivan del 105.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: El artículo 1º no lo veo en sí mismo inconstitucional, es un artículo referencial que anuncia lo que se va a reformar. Perdón por este diálogo presidente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Su voto es en contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En contra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Igual.

SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO: Igual.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con el proyecto modificado, tal como lo hizo Don Juan Díaz Romero.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Igual.

SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA: Con la única excepción del artículo 105, que voté por la inconstitucionalidad, en todo lo demás estoy de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Exactamente en los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En los términos del ministro Ortiz Mayagoitia, también.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, AZUELA GÜITRÓN: En el mismo sentido.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay mayoría de diez votos en favor del tercer resolutivo del proyecto, excepto por lo que se refiere al artículo 105, que ya fue votado de manera específica.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: EN RELACIÓN AL 105, HABRÁ QUE AÑADIR UN RESOLUTIVO QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN, EN LO DEMÁS QUEDA EL PROYECTO APROBADO.

Señor ministro Aguirre Anguiano, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente. Sólo para constatar alguna cuestión testimonial respecto a lo discutido, yo anuncio que haré un voto particular.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí, yo un voto particular en la parte relativa al presupuesto de egresos y un voto concurrente en cuanto a la cuestión del artículo 105 impugnado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Para anunciar voto particular en la parte relativa al presupuesto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo nada mas para unirme al ministro Cossío en el artículo 105.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo para unirme en relación al presupuesto al voto que ya habíamos votado en la Controversia del Ejecutivo Federal contra la Cámara de Diputados, y por el restante unirme al voto del ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, en lo relativo al 105.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, pues en esos términos, queda aprobado el proyecto en la forma precisada, prácticamente desestimando la acción del 105 y en lo demás como se dio cuenta de este asunto y, habiendo concluido este asunto, se cita a la sesión que tendrá lugar el día de mañana a las once horas en punto y esta sesión se levanta.

(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS).